Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

6 marzo 2025*

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 260, paragrafo 2, TFUE – Trattamento dei rifiuti – Direttiva 2008/98/CE – Granulati di pietra depositati in discarica nel sito di Biljane Donje (Croazia) – Articolo 5, paragrafo 1 – Nozione di "sottoprodotto" – Articolo 13 – Obbligo degli Stati membri di garantire la protezione della salute umana e dell'ambiente – Articolo 15, paragrafo 1 – Obbligo di far trattare i rifiuti dal loro detentore o da altri soggetti designati – Sentenza della Corte che accerta un inadempimento – Mancata esecuzione – Sanzioni pecuniarie – Somma forfettaria – Penalità»

Nella causa C-315/23,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, proposto il 23 maggio 2023,

Commissione europea, rappresentata da M. Escobar Gómez, M. Mataija e P. Ondrůšek, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica di Croazia, rappresentata da G. Vidović Mesarek, in qualità di agente,

convenuta,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da F. Biltgen (relatore), presidente della Prima Sezione, facente funzione di presidente della Settima Sezione, M.L. Arastey Sahún, presidente della Quinta Sezione, e J. Passer, giudice,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

* Lingua processuale: il croato.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il proprio ricorso, la Commissione europea chiede che la Corte voglia:

– dichiarare che la Repubblica di Croazia, non avendo adottato tutte le misure che l'esecuzione della sentenza del 2 maggio 2019, Commissione/Croazia (Discarica di Biljane Donje) (C-250/18; in prosieguo: la «sentenza Commissione/Croazia», EU:C:2019:343) comporta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE;

– condannare la Repubblica di Croazia, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, a versare alla Commissione una somma forfettaria di importo corrispondente all'importo giornaliero di EUR 840 moltiplicato per il numero di giorni intercorsi tra la data della pronuncia della sentenza che accerta l'inadempimento e la data in cui tale Stato membro si conforma a detta sentenza, o, in mancanza, la data della pronuncia della sentenza della Corte nella presente causa, con la somma forfettaria minima fissata in EUR 392 000;

– condannare la Repubblica di Croazia a versare alla Commissione una penalità giornaliera di importo pari a EUR 7 560 per giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza che accerta l'inadempimento, a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza nel presente procedimento fino alla data della completa esecuzione della sentenza Commissione/Croazia, e

– condannare la Repubblica di Croazia alle spese.

Contesto normativo

Direttiva 2008/98/CE

2 L'articolo 1 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU 2008, L 312, pag. 3), intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», così dispone:

«La presente direttiva stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia».

3 L'articolo 3, punto 1, della direttiva stessa definisce la nozione di «rifiuto» come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi».

4 L'articolo 5 della citata direttiva, intitolato «Sottoprodotti», al suo paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo può non essere considerato rifiuto ai sensi dell'articolo 3, punto 1, bensì sottoprodotto soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o;

b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».

5 Ai sensi dell'articolo 13 della medesima direttiva, intitolato «Protezione della salute umana e dell'ambiente»:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:

a) senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna;

b) senza causare inconvenienti da rumori od odori e

c) senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse».

6 L'articolo 15 della direttiva 2008/98, dal titolo «Responsabilità della gestione dei rifiuti», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegni ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato in conformità degli articoli 4 e 13».

Comunicazione del 2023

7 La comunicazione della Commissione 2023/C 2/01, intitolata «Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione» (GU 2023, C 2, pag. 1; in prosieguo: la «comunicazione del 2023»), prevede ai suoi punti 3 e 4 le norme relative rispettivamente alla «penalità» e alle «somme forfettarie».

8 Il punto 3.2. di tale comunicazione, intitolato «Applicazione del coefficiente di gravità (fattore compreso tra 1 e 20)», è così formulato:

«Un'infrazione riguardante l'inosservanza di una sentenza da parte di uno Stato membro (...) è sempre considerata grave. Per adeguare l'importo della penalità alle circostanze specifiche del caso, la Commissione determina il coefficiente di gravità sulla base di due parametri: l'importanza delle norme dell'Unione violate o non attuate e gli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari.

(...) la gravità dell'infrazione è determinata da un coefficiente fissato dalla Commissione compreso tra un minimo di 1 e un massimo di 20».

9 Ai sensi del punto 3.3 di detta comunicazione, intitolato «Applicazione del coefficiente di durata»:

«(...)

Il coefficiente di durata è espresso come moltiplicatore compreso tra 1 e 3. Esso è calcolato a un tasso mensile pari a 0,10 a decorrere dalla data della prima sentenza (...)

(...)».

10 Il punto 3.4 della medesima comunicazione, intitolato «Capacità finanziaria dello Stato membro», prevede quanto segue:

«(...)

Per avere un effetto dissuasivo il livello della sanzione varierà a seconda della capacità finanziaria degli Stati membri. Tale effetto dissuasivo è riflesso nel fattore n. Esso è definito come la media geometrica ponderata del prodotto interno lordo (PIL) (...) dello Stato membro interessato rispetto alla media del PIL degli altri Stati membri, con un peso pari a due, e della popolazione dello Stato membro interessato rispetto alla media delle popolazioni degli altri Stati membri, con un peso pari a uno. La capacità finanziaria dello Stato membro interessato rispetto alla capacità finanziaria degli altri Stati membri è rappresentata nel modo seguente:

$$\text{facteur n} = \left(\frac{\text{PIB}_n}{\text{PIB}_{moy}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{Pop}_n}{\text{Pop}_{moy}}\right)^{1/3}$$

(...)

La Commissione ha (...) deciso di rivedere il suo metodo di calcolo del fattore n, che ora si basa prevalentemente sul PIL degli Stati membri e, secondariamente, sulla loro popolazione come criterio demografico che consente di mantenere uno scostamento ragionevole tra i vari Stati membri. Tenere conto della popolazione degli Stati membri per un terzo del calcolo del fattore n riduce in misura ragionevole la variazione dei fattori n degli Stati membri rispetto a un calcolo basato unicamente sul loro PIL. Aggiunge inoltre un elemento di stabilità nel calcolo del fattore n, poiché è improbabile che la popolazione vari in modo significativo di anno in anno. Per contro, il PIL di uno Stato membro potrebbe subire fluttuazioni annuali più elevate, in particolare in periodi di crisi economica. Allo stesso tempo, poiché il PIL dello Stato membro continua a rappresentare due terzi del calcolo, esso rimane il fattore preponderante ai fini della valutazione della sua capacità finanziaria.

(...)».

11 Il punto 4.2 della comunicazione del 2023 precisa il metodo di calcolo della somma forfettaria nei seguenti termini:

«La somma forfettaria è calcolata in modo sostanzialmente simile al metodo di calcolo delle penalità, vale a dire:

– moltiplicando un importo forfettario per un coefficiente di gravità,

– moltiplicando il risultato per il fattore n,

– moltiplicando il risultato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione (...)

(...)».

12 Il punto 4.2.1 di tale comunicazione così recita:

«Per calcolare la somma forfettaria, l'importo giornaliero deve essere moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione. Quest'ultimo è definito come segue:

– per i ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, [TFUE], si tratta del numero di giorni che intercorrono tra la data di pronuncia della prima sentenza e la data di cessazione dell'infrazione o, in caso di mancata conformità, la data di pronuncia della sentenza ai sensi dell'articolo 260 [TFUE];

(...)».

13 Ai sensi del punto 4.2.2 di detta comunicazione:

«Per il calcolo della somma forfettaria, la Commissione applica lo stesso coefficiente di gravità e lo stesso fattore n fisso utilizzato per il calcolo della penalità (...).

L'importo forfettario per la somma forfettaria è inferiore a quello delle penalità. (...)

L'importo forfettario applicabile alla somma forfettaria è stabilito al punto 2 dell'allegato.

(...)».

14 L'allegato I della comunicazione del 2023, intitolato «Dati utilizzati per la determinazione delle sanzioni pecuniarie proposte alla Corte», prevede, al punto 1, che l'importo forfettario per la penalità di cui al punto 3.1 della citata comunicazione è fissato in EUR 3 000 al giorno; al punto 2, che l'importo forfettario per la somma forfettaria di cui al punto 4.2.2 di detta comunicazione è fissato in EUR 1 000 al giorno e, al punto 3, che il fattore «n» per la Repubblica di Croazia è fissato a 0,14. Al punto 5 di tale allegato I, si precisa che la somma forfettaria minima fissata per la Repubblica di Croazia ammonta a EUR 392 000.

Sentenza Commissione/Croazia

15 Nella sentenza Commissione/Croazia, la Corte ha dichiarato che:

– la Repubblica di Croazia, non avendo constatato che i granulati di pietra depositati nella discarica di Biljane Donje (Croazia) sono rifiuti, e non sottoprodotti, e che bisogna trattarli come rifiuti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98;

– la Repubblica di Croazia, non avendo adottato tutte le misure necessarie al fine di garantire che la gestione dei rifiuti depositati nella discarica di Biljane Donje sia effettuata senza mettere in

pericolo la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13 della direttiva 2008/98, e

– la Repubblica di Croazia, non avendo adottato le misure necessarie al fine di garantire che il detentore dei rifiuti depositati nella discarica di Biljane Donje provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegni a un commerciante, a un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o a un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

16 Con lettera del 28 maggio 2019 la Commissione ha invitato la Repubblica di Croazia a comunicarle le misure adottate o previste, corredate di un calendario dettagliato, per conformarsi alla sentenza Commissione/Croazia.

17 Nella sua risposta del 17 ottobre 2019 la Repubblica di Croazia ha affermato che i granulati di pietra depositati in discarica nel sito di Biljane Donje erano destinati al rinnovo dell'aeroporto di Zara (Croazia) e alla bonifica di miniere a cielo aperto in taluni siti di estrazione di bauxite abbandonati. Tale Stato membro ha menzionato un certo numero di misure da adottarsi a tal fine, senza tuttavia fornire un calendario per l'attuazione delle misure previste.

18 Ritenendo, a seguito delle riunioni tenutesi tra la Commissione e le autorità croate il 5 e il 6 novembre 2019, nonché il 16 giugno 2021, che la Repubblica di Croazia non avesse adottato tutte le misure che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia comporta, dal momento che le autorità croate non avevano precisato quali misure specifiche intendessero adottare per conformarsi a tale sentenza ed entro quale termine esse avrebbero dato attuazione alle stesse, in data 23 settembre 2021 la Commissione ha inviato a tale Stato membro una lettera di diffida, invitandolo a presentare le sue osservazioni entro un termine di due mesi a decorrere dal ricevimento della medesima.

19 Il 23 novembre 2021 la Repubblica di Croazia ha risposto a tale lettera di diffida precisando che era ancora in corso un'analisi delle proprietà delle scorie rocciose che compongono la sostanza depositata in discarica nel sito di Biljane Donje e che si presenta sotto forma di granulati (in prosieguo: le «scorie di cui trattasi»), al fine di determinare il loro potenziale di utilizzo come materiali da costruzione, e che, ai fini di tale analisi, era stato selezionato un esperto nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il quale doveva consegnare la sua perizia al più tardi il 21 marzo 2022. Tale Stato membro ha precisato che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia sarebbe dipesa dalle conclusioni di detta perizia.

20 Secondo la Repubblica di Croazia, se dalla perizia in parola dovesse emergere la possibilità di utilizzare le scorie di cui trattasi come materiali da costruzione, essa avrebbe tre opzioni. In sostanza, in primo luogo, ai fini della realizzazione dei progetti di interesse pubblico, i granulati di pietra potrebbero essere messi gratuitamente a disposizione degli enti locali e regionali, i quali dovrebbero in precedenza essere invitati a manifestare il loro interesse per gli stessi. In secondo luogo, in caso di mancanza di interesse per la prima opzione o in caso di interesse insufficiente per la totalità di detti granulati, questi ultimi potrebbero essere ceduti a titolo oneroso ad enti locali o regionali o a persone giuridiche possedute o istituite dallo Stato croato per la realizzazione di progetti commerciali o di progetti privi di interesse pubblico, senza gara d'appalto

pubblica. In terzo luogo, i granulati di pietra potrebbero essere venduti nell'ambito di una gara d'appalto pubblica. La Repubblica di Croazia ha altresì osservato che le scorie di cui trattasi potrebbero dover essere trasformate prima di essere utilizzate nella costruzione, il che richiederebbe, per quanto riguarda le prime due opzioni, l'avvio di una nuova procedura di aggiudicazione di appalto pubblico il cui termine, in caso di ricorso, potrebbe essere prorogato. Del resto, la durata prevedibile della trasformazione delle scorie di cui trattasi dipenderebbe da diversi fattori e, anche dopo tale trasformazione, la Repubblica di Croazia potrebbe smaltire le scorie in questione secondo le suddette tre opzioni, il che implicherebbe il rispetto di ulteriori fasi procedurali.

21 Nell'ipotesi in cui dalle conclusioni della perizia emergesse che le scorie di cui trattasi, collocate in discarica, non sono utilizzabili come materiali da costruzione, la Repubblica di Croazia ha dichiarato che si conformerebbe allo zakon o gospodarenju otpadom (legge relativa alla gestione dei rifiuti), del 15 luglio 2021 (*Narodne novine*, br. 84/2021; in prosieguo: la «legge relativa alla gestione dei rifiuti»). In tal caso, le autorità croate consegnerebbero le scorie di cui trattasi a un soggetto autorizzato ai fini del loro trattamento o le trasporterebbero al di fuori della Croazia, a norma del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti (GU 2006, L 190, pag. 1).

22 Nelle due ipotesi menzionate ai punti 20 e 21 della presente sentenza, tali autorità dovrebbero anzitutto organizzare una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico e, successivamente, garantire la bonifica del sito di Biljane Donje, conformemente alla legge relativa alla gestione dei rifiuti.

23 La Repubblica di Croazia ha altresì precisato che avrebbe incluso il sito di Biljane Donje nel piano di gestione dei rifiuti entro la fine del 2021.

24 Ritenendo che tale Stato membro non avesse adottato le misure necessarie ai fini dell'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia, in data 23 maggio 2023 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

25 Con decisione del presidente della Corte del 4 marzo 2024, il procedimento nella presente causa è stato sospeso fino alla pronuncia dell'emananda sentenza nella causa C-147/23. A seguito della pronuncia della sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori) (C-147/23, EU:C:2024:346), il presidente della Corte ha disposto, in pari data, la ripresa del procedimento nella presente causa.

Sul ricorso

Sull'inadempimento

Argomenti delle parti

26 Il ricorso della Commissione è fondato su tre censure, vertenti sulla violazione, rispettivamente, dell'articolo 5, paragrafo 1, dell'articolo 13 e dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

27 Con la sua prima censura, la Commissione contesta alla Repubblica di Croazia di non aver adottato le misure che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia comporta per porre fine alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, in quanto tale Stato membro non aveva constatato che i granulati di pietra depositati in discarica nel sito di Biljane Donje erano rifiuti.

28 La Commissione sostiene che, nonostante la pronuncia di tale sentenza, l'approccio di detto Stato membro con riferimento alle scorie di cui trattasi è rimasto sostanzialmente immutato rispetto a quello da esso adottato prima della pronuncia stessa. Risulterebbe, infatti, dalle osservazioni della Repubblica di Croazia presentate nel corso del procedimento precontenzioso, di cui ai punti da 19 a 23 della presente sentenza, che le autorità croate hanno continuato ad esaminare se fosse possibile utilizzare tali scorie nella costruzione, il che dimostrerebbe che dette scorie sono sempre trattate come sottoprodotti di cui occorre garantire l'utilizzo ulteriore, e non invece come rifiuti.

29 Per quanto riguarda le considerazioni svolte dalla Repubblica di Croazia nel corso di detto procedimento precontenzioso riguardo agli eventuali usi futuri delle scorie di cui trattasi, depositate in discarica nel sito di Biljane Donje, la Commissione osserva che l'utilizzo di tali scorie come materiali da costruzione era una mera previsione di tale Stato membro.

30 Del resto, il fatto che, nella sua risposta alla lettera di diffida, la Repubblica di Croazia abbia descritto, nell'ipotesi in cui l'utilizzo di dette scorie a fini di costruzione fosse risultato impossibile, le misure ulteriori imposte dalla sua normativa in materia di gestione dei rifiuti, compresa l'inclusione del sito di Biljane Donje nel piano di gestione dei rifiuti, non farebbe affatto venir meno l'incertezza quanto ad un utilizzo delle scorie di cui trattasi a fini di costruzione. Infatti, l'affermazione secondo cui tali scorie potrebbero costituire rifiuti sarebbe una mera speculazione, insufficiente a porre fine alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 constatata nella sentenza Commissione/Croazia. Del pari, l'annuncio da parte di tale Stato membro di taluni lavori preparatori, quali modifiche del piano di gestione dei rifiuti, non può essere sufficiente a tal fine.

31 La Commissione ne conclude che la violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 persiste.

32 Con la sua seconda censura, la Commissione contesta alla Repubblica di Croazia di non aver adottato le misure che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia comporta per porre fine alla violazione dell'articolo 13 della direttiva in parola, quale constatata dalla Corte in tale sentenza, in quanto detto Stato membro non aveva adottato le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti depositati in discarica nel sito di Biljane Donje fosse effettuata senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente.

33 La Commissione sostiene che è pacifico che tali rifiuti continuano ad essere depositati irregolarmente, nello stesso luogo e con le stesse modalità. Ne conseguirebbe che la Repubblica di Croazia non avrebbe garantito il corretto smaltimento dei rifiuti depositati in discarica nel sito di Biljane Donje alla data di riferimento per valutare la persistenza dell'inadempimento, vale a dire il 23 novembre 2021.

34 Tale istituzione aggiunge che dalle misure adottate da detto Stato membro dopo tale data non si può neppure dedurre che siano state adottate misure efficaci per lo smaltimento dei rifiuti conformemente alla direttiva 2008/98.

35 La Commissione ne conclude che la violazione dell'articolo 13 della direttiva 2008/98 persiste.

36 Con la sua terza censura la Commissione contesta alla Repubblica di Croazia di non aver adottato le misure che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia comporta per porre fine alla violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, quale constatata dalla Corte in detta sentenza, in quanto tale Stato membro non aveva adottato le misure necessarie per garantire che il detentore dei rifiuti depositati in discarica nel sito di Biljane Donje provvedesse personalmente al loro trattamento o li facesse trattare da un commerciante, da un ente o da un'impresa che effettua operazioni di trattamento dei rifiuti o da un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato.

37 La Commissione ricorda, al riguardo, che, conformemente alla giurisprudenza relativa all'articolo 8 della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU 1975, L 194, pag. 39), che ha preceduto la direttiva 2008/98, gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire la bonifica delle discariche illegali.

38 Orbene, alla data di riferimento per valutare la persistenza dell'inadempimento, vale a dire il 23 novembre 2021, le scorie di cui trattasi sarebbero sempre state indebitamente depositate in discarica nel sito di Biljane Donje e non sarebbero state trattate, in quanto la Repubblica di Croazia avrebbe omesso di adottare le misure necessarie per garantire il rispetto degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

39 La Commissione ritiene pertanto che la violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 persista.

40 La Repubblica di Croazia chiede che la Corte voglia respingere il ricorso in quanto infondato.

41 Per quanto riguarda, in primo luogo, la censura vertente sulla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, tale Stato membro osserva che, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte nella causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Croazia, è stato constatato che le scorie in questione costituivano risorse minerali appartenenti alla Repubblica di Croazia e che, di conseguenza, le autorità nazionali dovevano conformarsi allo zakon o upravljanju državnom imovinom (legge sull'amministrazione dei beni pubblici) del 25 maggio 2018 (*Narodne novine*, br. 52/18), e, più in particolare, all'articolo 9 di tale legge. A norma di detto articolo, il quale prescrive una gestione razionale, trasparente e pubblica dei beni pubblici, in vista dello sviluppo sostenibile della Repubblica di Croazia, e, in particolare, l'esecuzione di tutti gli atti connessi ai beni pubblici nel rispetto di una buona gestione e dei principi dell'amministrazione dei beni pubblici, le autorità croate sarebbero state tenute a constatare, anzitutto, l'impossibilità di utilizzare le scorie di cui trattasi nell'edilizia, essendo questa l'opzione di bonifica più vantaggiosa e più rapida della discarica situata a Biljane Donje.

42 Parallelamente, il Ministero dell'Economia e dello Sviluppo sostenibile (Croazia) avrebbe avviato, ai fini dell'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia, una procedura diretta a iscrivere tale discarica nell'elenco dei progetti di bonifica, conformemente alla legge relativa alla gestione dei rifiuti, proprio per il caso in cui risultasse, dopo un esame dettagliato delle proprietà delle scorie di cui trattasi, collocate in discarica, che non sarebbe stato possibile procedere a un loro ulteriore utilizzo come materiali da costruzione. In tal caso, sarebbe stato previsto di garantire la gestione delle scorie di cui trattasi in modo sicuro, conformemente alla legge relativa alla gestione dei rifiuti.

43 La Repubblica di Croazia precisa che, alla luce dei risultati di diverse perizie che avevano menzionato restrizioni relative al riutilizzo delle scorie di cui trattasi come materiali da costruzione e dell'impossibilità di utilizzare tali scorie per chiudere miniere a cielo aperto inattive, le sue autorità hanno concluso che tutte le possibilità di utilizzare le scorie di cui trattasi come sottoprodotti erano state esaurite e che, di conseguenza, la discarica situata a Biljane Donje sarebbe stata bonificata conformemente alla legge relativa alla gestione dei rifiuti. Detto Stato membro sostiene di aver quindi concluso che le scorie di cui trattasi, depositate in discarica nel sito di Biljane Donje, erano rifiuti e non sottoprodotti e che esse dovevano essere trattate come tali, ottemperando in tal modo agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

44 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la censura vertente sulla violazione dell'articolo 13 di tale direttiva, la Repubblica di Croazia rileva che è proprio per tutelare la salute umana e l'ambiente, conformemente alla finalità delle disposizioni in questione di detta direttiva, che le sue autorità hanno agito per garantire i presupposti per una bonifica più efficace della discarica situata a Biljane Donje, in modo da assicurare il riutilizzo delle scorie di cui trattasi nella costruzione. A tal fine, sarebbe stato necessario procedere a diverse perizie che, tenuto conto delle misure di restrizione e di sospensione della vita pubblica in Croazia a causa della pandemia di COVID-19, sarebbero state ritardate.

45 La Repubblica di Croazia contesta quindi l'affermazione della Commissione secondo cui essa non avrebbe adottato alcuna misura significativa ai fini dell'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia. Le autorità di tale Stato membro non avrebbero smesso di attivarsi per trovare la soluzione migliore per smaltire le scorie di cui trattasi in maniera rispettosa delle esigenze della salute e dell'ambiente. Basandosi sulle conclusioni di una relazione dell'Istituto croato di geologia del giugno 2018, vertente sull'analisi della qualità del suolo, dell'aria, delle acque sotterranee e delle acque piovane raccolte nei contenitori domestici della regione di Biljane Donje e della sua area circostante, da cui risulta che la situazione era accettabile alla luce dei parametri organici e inorganici potenzialmente tossici analizzati, le autorità croate avrebbero deciso di procedere ad altre perizie, menzionate al punto 43 della presente sentenza, al fine di garantire il riutilizzo delle scorie di cui trattasi e la loro effettiva eliminazione. Tuttavia, alla luce delle conclusioni di tali altre perizie, si sarebbe concluso che la discarica di cui trattasi sarebbe stata oggetto di bonifica, conformemente alla legge relativa alla gestione dei rifiuti.

46 La Repubblica di Croazia rileva, in tale contesto, che è stato fissato un calendario dettagliato per l'attuazione delle attività finalizzate allo smaltimento dei rifiuti di cui trattasi nel sito di Biljane Donje, da realizzarsi nel periodo compreso tra l'agosto 2023 e l'agosto 2025.

47 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la censura vertente sulla violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, la Repubblica di Croazia precisa di aver già iscritto, alla data di scadenza del termine impartito nella lettera di diffida nonché alla data di proposizione del presente ricorso, il progetto di bonifica della discarica situata a Biljane Donje nel piano di gestione dei rifiuti per il periodo 2017-2022, il quale è stato modificato nel gennaio 2022. Inoltre, tale Stato membro avrebbe elaborato, nel nuovo piano di gestione dei rifiuti per il periodo 2023-2028, un progetto di bonifica di tale discarica e avrebbe definito tutte le altre fasi che sarebbero state attuate nel corso del periodo compreso tra l'agosto 2023 e l'agosto 2025 al fine di portare a termine la bonifica completa della discarica stessa.

48 Nella sua controreplica, la Repubblica di Croazia rileva inoltre, per quanto riguarda detta censura, che l'approccio seguito dalle sue autorità, consistente nel verificare la possibilità di riutilizzo delle scorie di cui trattasi, conformemente alla normativa nazionale relativa all'amministrazione dei beni pubblici, è giustificato alla luce della gerarchia dei rifiuti stabilita dalla direttiva 2008/98, secondo la quale la preparazione per il riutilizzo, per il riciclaggio o per ogni altro recupero prevalgono sullo smaltimento dei rifiuti.

Giudizio della Corte

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

50 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 emessa ai sensi di tale disposizione [sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 56 e giurisprudenza ivi citata].

51 Nel caso di specie, poiché la Commissione ha emesso la lettera di diffida il 23 settembre 2021, la data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento, menzionata al punto precedente della presente sentenza, è quella della scadenza del termine fissato in tale lettera, vale a dire il 23 novembre 2021.

52 Si deve altresì ricordare che il dispositivo di una sentenza per inadempimento, che descrive l'inadempimento accertato dalla Corte, è particolarmente importante per la determinazione delle misure che detto Stato membro è tenuto ad adottare al fine di dare piena esecuzione a tale sentenza. Il dispositivo di detta sentenza deve essere interpretato alla luce della motivazione della medesima sentenza [sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 58 e giurisprudenza ivi citata].

– *Sulla censura relativa alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98*

53 Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non sia la produzione di tale sostanza o di tale prodotto può essere considerato non già un «rifiuto», ai sensi dell'articolo 3, punto 1, di tale direttiva, bensì un «sottoprodotto», soltanto se sono soddisfatte le condizioni cumulative indicate alle lettere da a) a d) del citato articolo 5, paragrafo 1. Tra tali condizioni figura quella di cui alla citata lettera a), secondo la quale «è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o».

54 Al punto 1, primo comma, del dispositivo della sentenza Commissione/Croazia, la Corte ha dichiarato che la Repubblica di Croazia, non avendo constatato che i granulati di pietra depositati nella discarica di Biljane Donje sono rifiuti, e non sottoprodotti, e che bisogna trattarli come rifiuti, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

55 Tale punto 1, primo comma, del dispositivo della sentenza Commissione/Croazia era fondato sulla constatazione effettuata ai punti 37, 38, 42 e 43 di detta sentenza, secondo cui le scorie di cui trattasi non potevano essere considerate «sottoprodotti», ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, ma costituivano «rifiuti», ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della stessa, in quanto il loro ulteriore utilizzo da parte del loro detentore era incerto ed era ipotizzabile solo entro un termine più o meno lungo.

56 Nel caso di specie, sia dalla risposta fornita dalla Repubblica di Croazia del 23 novembre 2021 alla lettera di diffida, data che coincide con quella della scadenza del termine fissato in tale lettera, sia dal suo controricorso, risulta che un'analisi volta a determinare il possibile utilizzo delle scorie di cui trattasi come materiali da costruzione era in corso alla data di scadenza del termine fissato nella lettera stessa e che le conclusioni del perito incaricato di effettuare tale analisi erano attese, al più tardi, entro il 21 marzo 2022. In tale risposta, detto Stato membro ha anzitutto precisato che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia sarebbe dipesa dalle conclusioni della perizia riguardante le proprietà delle scorie di cui trattasi. Esso ha poi evocato varie opzioni che gli si offrivano nel caso in cui tale perizia dovesse concludere che le scorie stesse potevano essere utilizzate come materiali da costruzione e ha infine affermato che, nel caso in cui detta perizia dovesse constatare l'impossibilità di un siffatto riutilizzo, la gestione di dette scorie sarebbe stata garantita in modo sicuro, conformemente alla legge relativa alla gestione dei rifiuti.

57 Ne consegue che, alla data di riferimento per valutare la persistenza dell'inadempimento di cui trattasi, vale a dire il 23 novembre 2021, la Repubblica di Croazia non aveva ancora constatato che le scorie di cui trattasi costituivano «rifiuti», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, e che occorreva gestirle come rifiuti, ma continuava a considerare la possibilità di un ulteriore utilizzo di tali scorie, senza tuttavia essere in grado di dimostrare un utilizzo certo.

58 Tale constatazione non può essere smentita, in primo luogo, dall'argomento di tale Stato membro secondo cui esso era tenuto a conformarsi alla legge relativa all'amministrazione dei beni pubblici menzionata al punto 41 della presente sentenza, la quale prescrive l'osservanza di una buona gestione dei beni pubblici. Infatti, secondo una giurisprudenza consolidata, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione [sentenza del 20 giugno 2024, Commissione/Bulgaria (Protezione delle zone speciali di conservazione), C-85/22, EU:C:2024:535, punto 74 e giurisprudenza ivi citata].

59 In secondo luogo, le misure adottate o previste che la Repubblica di Croazia richiama per dimostrare di aver dato esecuzione alla sentenza Commissione/Croazia, per quanto riguarda la constatazione secondo cui le scorie di cui trattasi, depositate in discarica nel sito di Biljane Donje sono rifiuti e non sottoprodotti, sono successive alla data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, ossia il 23 novembre 2021, e sono pertanto irrilevanti ai fini della valutazione della persistenza dell'inadempimento in questione. Infatti, in particolare, la decisione del governo croato, recante modifica del piano di gestione dei rifiuti per il periodo 2017-2022, con cui la discarica situata a Biljane Donje è stata inserita nell'elenco dei progetti di bonifica, la risoluzione del governo croato riguardante la bonifica di tale discarica e la decisione del Ministro dell'Economia e dello Sviluppo sostenibile, che ordinava la bonifica di tale sito, sono state adottate rispettivamente il 30 dicembre 2021, il 24 agosto 2023 e il 30 agosto 2023, quindi successivamente alla data di riferimento per valutare la persistenza dell'inadempimento stesso.

60 In terzo luogo, non può essere accolto neppure l'argomento della Repubblica di Croazia secondo cui il suo approccio consistente nel verificare la possibilità di riutilizzo delle scorie di cui trattasi era giustificato alla luce della gerarchia dei rifiuti stabilita dalla direttiva 2008/98. Infatti, un siffatto argomento equivarrebbe ad eludere l'obbligo incombente agli Stati membri, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, di prendere i provvedimenti che l'esecuzione di una sentenza della Corte che accerta un inadempimento comporta.

61 Tanto premesso, la censura della Commissione vertente sulla violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 deve essere accolta.

– *Sulla censura relativa alla violazione dell'articolo 13 della direttiva 2008/98*

62 Ai sensi dell'articolo 13 della direttiva 2008/98, «[g]li Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana [e] senza recare pregiudizio all'ambiente».

63 Al punto 1, secondo comma, del dispositivo della sentenza Commissione/Croazia, la Corte ha dichiarato che la Repubblica di Croazia, non avendo adottato tutte le misure necessarie al fine di garantire che la gestione dei rifiuti depositati nella discarica di Biljane Donje fosse effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 13 della direttiva 2008/98.

64 A tal riguardo, dai punti 59 e 60 della sentenza Commissione/Croazia si evince che le autorità croate competenti avevano omesso di adottare le misure necessarie per assicurarsi che tali rifiuti fossero smaltiti senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente per quasi sette anni, il che costituiva «un considerevole lasso di tempo».

65 Per giungere a tale constatazione, ai punti 55 e 56 della sentenza Commissione/Croazia la Corte ha ricordato la propria giurisprudenza da cui risulta che la persistenza di un degrado rilevante dell'ambiente per un periodo prolungato senza intervento delle autorità competenti è intrinseco alla presenza di rifiuti in una discarica, a prescindere dalla loro natura. Qualora un siffatto degrado significativo dell'ambiente persista per un periodo prolungato senza intervento delle autorità competenti, esso può indicare che lo Stato membro interessato ha ecceduto il margine di discrezionalità conferitogli dall'articolo 13 della direttiva 2008/98.

66 Orbene, nella risposta della Repubblica di Croazia, del 23 novembre 2021, alla lettera di diffida, nonché nel suo controricorso, tale Stato membro non contesta che le scorie di cui trattasi si trovassero ancora depositate in discarica nel sito di Biljane Donje alla data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, vale a dire il 23 novembre 2021, e che la bonifica della discarica stessa non fosse ancora iniziata.

67 Tale constatazione non può essere smentita dagli argomenti della Repubblica di Croazia.

68 In primo luogo, non può essere accolto l'argomento di detto Stato membro secondo cui è proprio per tutelare la salute umana e l'ambiente, conformemente alla finalità delle pertinenti disposizioni della direttiva 2008/98, che le autorità croate hanno agito per garantire i presupposti per una bonifica più efficace della discarica situata a Biljane Donje, in modo da assicurare il riutilizzo delle scorie di cui trattasi nella costruzione. Infatti, alla luce della giurisprudenza esposta al punto 65 della presente sentenza, tale argomento vale a suffragare, e non a confutare la censura della Commissione vertente sulla violazione dell'articolo 13 di tale direttiva.

69 In secondo luogo, alla luce delle precisazioni fornite dalla Repubblica di Croazia nel suo controricorso, le conclusioni della perizia da cui è emerso che le scorie di cui trattasi, collocate in discarica nel sito di Biljane Donje, non potevano essere utilizzate come materiali da costruzione sono state presentate il 5 luglio 2022. Risulta altresì dalle memorie di tale Stato membro che è solo dopo la presentazione delle conclusioni di tale perizia che quest'ultimo ha concluso che, essendo state esaurite tutte le possibilità di riutilizzo delle scorie di cui trattasi, la discarica in parola sarebbe stata oggetto di bonifica. Pertanto, tanto le conclusioni di detta perizia quanto, *a fortiori*, le misure adottate o previste dopo l'esaurimento di tutte le possibilità di riutilizzo delle scorie di cui trattasi sono successive alla data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, vale a dire il 23 novembre 2021. Pertanto, esse sono irrilevanti ai fini della valutazione della persistenza dell'inadempimento in esame.

70 Del resto, per quanto attiene alla relazione dell'Istituto croato di geologia del mese di giugno 2018, menzionata al punto 45 della presente sentenza, che avrebbe accertato che la situazione in esame era accettabile alla luce dei parametri organici e inorganici potenzialmente tossici analizzati, è sufficiente constatare che essa costituisce tutt'al più una misura preparatoria al fine di verificare se le scorie di cui trattasi potessero essere utilizzate nella costruzione come sottoprodotti. Essa è quindi, in quanto tale, insufficiente a garantire l'osservanza dell'articolo 13 della direttiva 2008/98.

71 Tanto premesso, la censura della Commissione vertente sulla violazione dell'articolo 13 della direttiva 2008/98 deve essere accolta.

– *Sulla censura relativa alla violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98*

72 Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98, «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che ogni produttore iniziale o altro detentore di rifiuti provveda personalmente al loro trattamento oppure li consegni ad un commerciante o ad un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato».

73 Al punto 1, terzo comma, del dispositivo della sentenza Commissione/Croazia, la Corte ha dichiarato che la Repubblica di Croazia, non avendo adottato le misure necessarie per garantire che il detentore dei rifiuti depositati nella discarica di Biljane Donje provvedesse personalmente al loro trattamento oppure li consegnasse a un commerciante, a un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o a un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato, era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

74 In proposito, dai punti 68 e 69 della sentenza Commissione/Croazia risulta che una situazione in cui le scorie di cui trattasi, che costituiscono «rifiuti», ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della direttiva 2008/98, non sono state trattate in modo da ridurre il loro impatto negativo sull'ambiente a partire dal loro deposito nel sito di Biljane Donje, nel corso del mese di maggio 2010, e fino alla scadenza del termine impartito nel parere motivato della Commissione del 18 novembre 2016, si è potuta verificare solo a causa della mancata adozione e della mancata esecuzione, da parte della Repubblica di Croazia, di misure vincolanti destinate ad indurre il produttore iniziale o il detentore di detti rifiuti a procedere personalmente al loro trattamento o a ricorrere, ai fini di tale trattamento, ad uno degli altri soggetti citati all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

75 Inoltre, al punto 70 della sentenza Commissione/Croazia, la Corte ha ricordato la giurisprudenza secondo la quale, da un lato, i comuni sono tenuti a rispettare le norme previste all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 e possono essere tenuti a procedere essi stessi al trattamento dei rifiuti provenienti da discariche situate nel loro territorio, oppure a far effettuare tale trattamento a un commerciante, a un ente o a un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti o a un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato e, dall'altro, lo Stato membro interessato è tenuto ad adottare le misure necessarie per garantire che i comuni rispettino i loro obblighi.

76 Nel caso di specie, come risulta dal punto 66 della presente sentenza, è pacifico che le scorie di cui trattasi erano ancora depositate in discarica nel sito di Biljane Donje alla data di riferimento per valutare la persistenza dell'inadempimento di cui trattasi, vale a dire il 23 novembre 2021, e che, alla data di chiusura della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte, i lavori di bonifica di tale discarica erano soltanto in una fase preparatoria. Se ne deve desumere che lo stato di fatto che ha indotto la Corte a constatare una violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 è perdurato fino al 23 novembre 2021.

77 Poiché gli argomenti dedotti dalla Repubblica di Croazia per confutare la censura della Commissione vertente sulla violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 si confondono con quelli dedotti a sostegno della censura vertente sulla violazione dell'articolo 13 di tale direttiva, essi devono essere respinti per le stesse ragioni esposte ai punti 69 e 70 della presente sentenza.

78 Tanto premesso, la censura della Commissione vertente sulla violazione dell'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/98 deve essere accolta.

79 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre dichiarare che la Repubblica di Croazia, non avendo adottato tutte le misure che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia comporta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.

Sulle sanzioni pecuniarie

Argomenti delle parti

80 Considerando che la Repubblica di Croazia non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia comporta, la Commissione propone, sulla base dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, di infliggere a tale Stato membro il pagamento sia di una somma forfettaria sia di una penalità giornaliera.

81 Ai fini della fissazione degli importi di tali sanzioni pecuniarie, la Commissione si basa sulla comunicazione del 2023. In particolare, tale istituzione dichiara che la determinazione di dette sanzioni deve basarsi sui criteri fondamentali costituiti dalla gravità dell'infrazione, dalla sua durata e dalla necessità di garantire l'effetto dissuasivo della sanzione per evitare le recidive.

82 Per quanto riguarda, in primo luogo, la gravità dell'infrazione, la Commissione propone di fissare il coefficiente di gravità a 6, su una scala da 1 a 20, tenuto conto, da un lato, dell'importanza delle norme del diritto dell'Unione oggetto dell'infrazione e, dall'altro, delle conseguenze dell'infrazione su interessi di ordine generale o particolare.

83 Con riferimento, da un lato, all'importanza delle norme del diritto dell'Unione oggetto dell'infrazione di cui trattasi, la Commissione ricorda che la direttiva 2008/98 mira a proteggere l'ambiente e la salute umana mediante tecniche appropriate di gestione, recupero e riciclaggio dei rifiuti, al fine di ridurre la pressione sulle risorse e di migliorarne l'utilizzo. A tal riguardo, in primo luogo, l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva citata enuncerebbe le condizioni che devono essere soddisfatte affinché una sostanza o un oggetto derivanti da un processo di produzione il cui scopo primario non sia la produzione di detta sostanza o detto oggetto non siano considerati rifiuti bensì sottoprodotti. In secondo luogo, l'articolo 13 di detta direttiva instaurerebbe un obbligo positivo per gli Stati membri di prendere le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente, senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna e senza danneggiare il paesaggio. In terzo luogo, l'articolo 15, paragrafo 1, della medesima direttiva imporrebbe agli Stati membri di provvedere affinché i produttori iniziali di rifiuti o i detentori di rifiuti provvedano personalmente al loro trattamento o ne affidino il trattamento ad un commerciante, a un ente o a un'impresa che effettua operazioni di trattamento dei rifiuti o ad un soggetto addetto alla raccolta dei rifiuti pubblico o privato.

84 Per quanto riguarda, d'altro lato, gli effetti dell'infrazione in esame su interessi di ordine generale o particolare, la Commissione sottolinea la gravità dell'infrazione di cui trattasi in quanto la Repubblica di Croazia è venuta meno a diversi obblighi fondamentali derivanti dalla direttiva 2008/98, il cui rispetto è una condizione preliminare per evitare i danni ambientali e il pericolo per la salute umana, nonché per conseguire gli obiettivi della politica dell'economia circolare.

85 Secondo la Commissione, la sentenza Commissione/Croazia si inserisce nell'ambito di una giurisprudenza costante relativa agli obblighi fondamentali previsti dalla direttiva 2008/98, il che deve essere considerato come circostanza aggravante in sede di valutazione della gravità dell'infrazione.

86 Inoltre, la Commissione precisa che la discarica di cui trattasi è situata nel paese di Biljane Donje, il quale è amministrativamente collegato alla città di Benkovac, che conta circa dieci mila abitanti, e in cui sono state depositate in discarica circa 140 000 tonnellate di residui di trasformazione di scorie di ferromanganese e di silicomanganese direttamente sul suolo dal 2010, a meno di 50 metri dalle abitazioni. Poiché tale sentenza ha constatato che il deposito in discarica dei rifiuti di cui trattasi violava l'obbligo di garantire il deposito in discarica dei rifiuti senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente, la mancata esecuzione di detta sentenza potrebbe arrecare un danno grave e irreparabile alla salute umana e all'ambiente. La Commissione afferma altresì, basandosi sulla giurisprudenza della Corte, che l'accumulo di rifiuti, ancor prima che essi diventino pericolosi per la salute, rappresenta, tenuto conto in particolare della limitata capacità delle regioni o dei siti di riceverli, un pericolo per l'ambiente, cosicché la mancata esecuzione di detta sentenza renderebbe ancora più grave il comportamento contestato. Inoltre, l'esistenza di una discarica abusiva potrebbe altresì cagionare danni economici e altri danni ai privati e agli operatori economici.

87 La Commissione ritiene che, sebbene si tratti, nel caso di specie, di un caso particolare di erronea applicazione della direttiva 2008/98, occorre tener conto del fatto che le violazioni di tale direttiva e, pertanto, gli effetti negativi che esse producono, persistono per un lungo periodo.

88 Si dovrebbe inoltre tener conto della natura dell'infrazione e, più in particolare, del fatto che la Repubblica di Croazia, anziché conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva 2008/98, come imposto dalla sentenza Commissione/Croazia, persisterebbe nell'applicazione non corretta del diritto dell'Unione fino a quattro anni dopo la pronuncia di tale sentenza e fino a più di dieci anni dopo il deposito in discarica dei rifiuti stessi.

89 Per quanto attiene, in secondo luogo, alla durata dell'infrazione, la Commissione rileva che, conformemente al punto 3.3 della comunicazione del 2023, il coefficiente di durata è espresso sotto forma di moltiplicatore compreso tra 1 e 3 ed è calcolato a un tasso mensile di 0,10 a decorrere dalla data della prima sentenza della Corte che accerta l'inadempimento. Nel caso di specie, sarebbero trascorsi 45 mesi tra il 2 maggio 2019, data della pronuncia della sentenza Commissione/Croazia, e il 15 febbraio 2023, data in cui essa ha deciso di adire la Corte. Pertanto, la Commissione propone di fissare a 3 il coefficiente di durata dell'infrazione di cui trattasi.

90 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la necessità di garantire l'effetto dissuasivo della sanzione in considerazione della capacità finanziaria dello Stato membro interessato, la Commissione precisa che, conformemente al punto 3.4 della comunicazione del 2023, tale effetto dissuasivo si riflette nel fattore «n», il quale, per la Repubblica di Croazia, è fissato a 0,14.

91 Di conseguenza, da un lato, la Commissione propone che l'importo giornaliero per il calcolo della somma forfettaria sia pari a EUR 840, ottenuto moltiplicando l'importo forfettario per la somma forfettaria, fissato in EUR 1 000 dal punto 2 dell'allegato I della comunicazione del 2023, per il coefficiente di gravità di 6 e il fattore «n» di 0,14. A norma del punto 4.2.1 di tale comunicazione, detta somma forfettaria giornaliera deve essere moltiplicata per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione. La Commissione precisa che il pagamento della somma forfettaria così ottenuta deve essere imposto a condizione che tale somma sia superiore a EUR 392 000, che corrisponde all'importo della somma forfettaria minima fissata per la Repubblica di Croazia dal punto 5 di detto allegato I.

92 D'altro lato, la Commissione propone di fissare l'importo della penalità in EUR 7 560 al giorno, il quale si ottiene moltiplicando l'importo forfettario per la penalità, fissato al punto 1 dell'allegato I della comunicazione del 2023, pari a EUR 3 000 al giorno, per il coefficiente di gravità di 6, per il coefficiente di durata di 3, nonché per il fattore «n» di 0,14.

93 La Repubblica di Croazia contesta il metodo di calcolo della somma forfettaria proposto dalla Commissione e, nell'ipotesi in cui la Corte decidesse di imporre una somma forfettaria unica, chiede alla Corte di assumere come punto di partenza per il calcolo di tale somma non già la data della pronuncia della sentenza Commissione/Croazia, bensì una data successiva che tenga conto di un termine ragionevole per l'esecuzione della stessa. In ogni caso, l'importo della somma forfettaria dovrebbe essere fissato ad un importo nettamente inferiore a quello proposto.

94 In merito, in primo luogo, al coefficiente di gravità dell'infrazione di cui trattasi, la Repubblica di Croazia ritiene che esso dovrebbe essere fissato ad un livello nettamente inferiore rispetto al coefficiente di gravità proposto pari a 6.

95 Tale Stato membro rileva che, essendo consapevole degli obiettivi della politica ambientale dell'Unione europea, esso raccomanda costantemente soluzioni che abbiano il miglior impatto globale sull'ambiente, conformemente agli obiettivi della direttiva 2008/98, e che esso ha integralmente trasposto tale direttiva nella sua normativa nazionale.

96 Per quanto attiene, più in particolare, agli effetti della mancata esecuzione della sentenza Commissione/Croazia su interessi di ordine generale o particolare, la Repubblica di Croazia sostiene che dalle analisi realizzate nel sito di Biljane Donje non è emerso alcun pericolo diretto per la vita e la salute umana né per l'ambiente all'interno e in prossimità del luogo di deposito delle scorie di cui trattasi e aggiunge che le affermazioni della Commissione, connesse al rischio di danni economici e di altri danni ai singoli e agli operatori economici, hanno carattere generale e non sono suffragate da prove.

97 Peraltro, la Repubblica di Croazia chiede alla Corte di tener conto del fatto che l'infrazione di cui trattasi riguarda la sola discarica di Biljane Donje, che la sentenza Commissione/Croazia è la prima e l'unica sentenza pronunciata dalla Corte nei confronti della Repubblica di Croazia per violazione degli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione e che si tratta di un primo procedimento avviato contro tale Stato membro ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE.

98 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il coefficiente di durata dell'infrazione di cui trattasi, la Repubblica di Croazia ritiene che debba essere fissato al suo livello minimo.

99 Detto Stato membro menziona le circostanze imprevedibili che si sono verificate al momento del realizzarsi delle condizioni necessarie per lo smaltimento dei rifiuti nel sito di Biljane Donje e per l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia. Da un lato, a causa delle misure restrittive adottate nel corso del periodo compreso tra il 2020 e il 2022 in relazione alla pandemia di COVID-19, sarebbe stato impossibile realizzare le attività programmate entro i termini previsti. D'altro lato, detto Stato membro rileva che il suo territorio è stato colpito da diversi terremoti devastanti nei mesi di marzo e dicembre 2020 e che il Ministero della Pianificazione del territorio, della Costruzione e dei Beni pubblici (Croazia), che era incaricato di svolgere le azioni di ricerca relative al possibile riutilizzo delle scorie di cui trattasi, ha dovuto rapidamente riassegnare la maggior parte delle sue capacità verso programmi prioritari di ricostruzione e di alloggio, il che avrebbe complicato lo svolgimento delle azioni miranti all'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia.

100 La Repubblica di Croazia ritiene inoltre che occorrerebbe tener conto del fatto che, per tutta la durata dell'infrazione, le sue autorità si sono tenute a disposizione dei servizi della Commissione per fornire tutte le informazioni relative all'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia ed hanno, pertanto, agito in buona fede e nel pieno rispetto del principio di leale cooperazione.

101 Per quanto attiene, in terzo luogo, alla sua capacità finanziaria, la Repubblica di Croazia rileva che le circostanze eccezionali di cui al punto 99 della presente sentenza hanno avuto ripercussioni negative sugli indicatori economici che la riguardano e, più in particolare, sulla crescita del suo PIL. Inoltre, il tasso di inflazione osservato in detto Stato membro sarebbe notevolmente aumentato dalla fine del 2021.

102 Quanto alla domanda di applicazione di una penalità, la Repubblica di Croazia sostiene di aver adottato le misure che l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia comporta. Essa avrebbe infatti confermato senza ambiguità, al più tardi con l'adozione del piano di gestione dei rifiuti per il periodo compreso tra il 2023 e il 2028 e della risoluzione del governo croato sulla bonifica della discarica del sito di Biljane Donje, del 24 agosto 2023, la sua intenzione di procedere alla bonifica di tale discarica. Detto Stato membro aggiunge di aver allegato al suo controricorso le misure che continuerà ad attuare fino allo smaltimento definitivo dei rifiuti di cui trattasi.

103 Di conseguenza, la Repubblica di Croazia ritiene che la determinazione di una penalità non sia necessaria nel caso di specie. In subordine, nell'ipotesi in cui la Corte decidesse di imporre una penalità, tale Stato membro chiede alla Corte di fissarla ad un importo nettamente inferiore rispetto a quello proposto dalla Commissione.

104 Per quanto riguarda, più in particolare, la periodicità della penalità, la Repubblica di Croazia chiede alla Corte di fissare una penalità calcolata per periodi di sei mesi, riducendo l'importo totale relativo a ciascuno di tali periodi in funzione dei progressi ottenuti nell'attuazione della bonifica della discarica.

Giudizio della Corte

105 *In limine*, 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 penalità e la somma forfettaria, mirano entrambe a questo stesso obiettivo [sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 96 e giurisprudenza ivi citata].

106 Secondo costante giurisprudenza, l'applicazione di una penalità e di una somma forfettaria dipende dall'idoneità di ciascuna a conseguire l'obiettivo perseguito in funzione delle circostanze del caso di specie e, in tale contesto, non è escluso il ricorso ai due tipi di sanzioni previste (sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia, C-367/14, EU:C:2015:611, punto 114 e giurisprudenza ivi citata).

107 Anche se l'imposizione di una penalità sembra particolarmente adatta per indurre uno Stato membro a porre fine, quanto prima, ad un inadempimento che, in mancanza di una misura siffatta, tenderebbe a persistere, l'imposizione di una somma forfettaria si basa maggiormente sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia continuato per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato (sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia, C-367/14, EU:C:2015:611, punto 115 e giurisprudenza ivi citata).

108 Pertanto, la Corte è legittimata, nell'esercizio del potere discrezionale che le è attribuito nella materia in esame, a imporre, cumulativamente, una penalità e una somma forfettaria (sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia, C-367/14, EU:C:2015:611, punto 116 e giurisprudenza ivi citata).

109 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 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 97 e giurisprudenza ivi citata].

110 Pertanto, le proposte della Commissione non possono vincolare la Corte e costituiscono soltanto un utile punto di riferimento. Parimenti, orientamenti quali quelli contenuti nelle comunicazioni della Commissione non vincolano la Corte, ma contribuiscono a garantire la trasparenza, la

prevedibilità e la certezza del diritto in merito all'azione condotta da tale istituzione [sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna), C-576/18, EU:C:2020:202, punto 136 e giurisprudenza ivi citata].

– *Sulla somma forfettaria*

111 Secondo la giurisprudenza della Corte, 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, detto articolo 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 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 98 e giurisprudenza ivi citata].

112 Nel caso di specie, alla luce degli elementi di diritto e di fatto che hanno condotto all'inadempimento constatato, la Corte considera che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura dissuasiva, quale l'imposizione di una somma forfettaria.

113 In tal senso, occorre segnatamente tener conto del fatto che la Repubblica di Croazia non ha realizzato progressi significativi, né nel corso del procedimento precontenzioso, né, del resto, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, per garantire la completa esecuzione della sentenza Commissione/Croazia e che, come risulta dal punto 59 della presente sentenza, è solo dopo la proposizione del presente ricorso che il governo croato ha assunto la decisione di procedere alla bonifica della discarica di Biljane Donje. Inoltre, tale Stato membro non ha contestato il fatto che, alla data di chiusura della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte, i rifiuti di cui trattasi erano ancora depositati in discarica allo stesso modo e nello stesso sito e che, a tale data, i lavori di bonifica si trovavano soltanto in una fase preparatoria.

114 In tale contesto, spetta alla Corte, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, stabilire l'importo della somma forfettaria in modo tale che la stessa sia, da un lato, adeguata alle circostanze e, dall'altro, proporzionata all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato. Tra i fattori rilevanti a tal fine si annoverano in particolare elementi quali la gravità dell'infrazione constatata, la sua durata dopo la pronuncia della sentenza che l'ha constatata e la capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi [sentenza del 28 settembre 2023, Commissione/Regno Unito (Marcatura fiscale dei gasoli), C-692/20, EU:C:2023:707, punto 96].

115 Per quanto riguarda, in primo luogo, la durata dell'inadempimento oggetto del presente ricorso, occorre ricordare che essa deve 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 [v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punto 122].

116 Nel caso di specie, come emerge dal punto 113 della presente sentenza, l'inadempimento contestato non era ancora terminato alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte. Si deve quindi constatare che tale inadempimento persiste dal 2 maggio 2019, data di pronuncia della

sentenza Commissione/Croazia, ossia da quasi sei anni, il che costituisce una durata considerevole. [v., per analogia, sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 106].

117 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la gravità dell'infrazione, occorre rilevare che l'obbligo di smaltire i rifiuti senza mettere in pericolo la salute umana e senza arrecare danni all'ambiente fa parte degli obiettivi stessi della politica dell'Unione nel settore ambientale, come risulta dall'articolo 191 TFUE (sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Italia, C-653/13, EU:C:2015:478, punto 36 e giurisprudenza ivi citata). Per quanto attiene, più in particolare, agli articoli 5, 13 e 15 della direttiva 2008/98, essi prevedono, come osservato dalla Commissione nelle sue memorie, obblighi fondamentali al fine di conseguire l'obiettivo di tale direttiva, consistente nel garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana, segnatamente evitando o riducendo gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti.

118 Risulta, inoltre, dalla giurisprudenza della Corte che il degrado ambientale è intrinseco alla presenza di rifiuti in discarica, a prescindere dalla loro natura e indipendentemente dal fatto che tali rifiuti non siano pericolosi né tossici, e che l'accumulo dei rifiuti, ancor prima che essi divengano un pericolo per la salute, costituisce un pericolo per l'ambiente (sentenza Commissione/Croazia, punto 62 e giurisprudenza ivi citata). La Corte ha altresì dichiarato che, quando un'infrazione e, in particolare, la mancata esecuzione di una sentenza della Corte sono tali da arrecare danni all'ambiente e da mettere in pericolo la salute umana, una siffatta infrazione deve essere considerata come particolarmente grave [sentenza del 14 dicembre 2023, Commissione/Romania (Chiusura di discariche), C-109/22, EU:C:2023:991, punto 61].

119 Nel caso di specie, l'inadempimento constatato deve pertanto essere considerato particolarmente grave.

120 La gravità di tale inadempimento è accresciuta dal fatto che la sentenza Commissione/Croazia verte su obblighi fondamentali previsti dalla direttiva 2008/98 e che, in violazione degli obblighi incombenti agli Stati membri ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, per prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte in questione comporta, la Repubblica di Croazia ha fatto dipendere l'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia dai risultati delle conclusioni della perizia relativa alle proprietà delle scorie di cui trattasi, disattendendo le conclusioni della sentenza medesima. Si deve inoltre considerare, quale circostanza aggravante, il fatto che tali scorie, di peso di circa 140 000 tonnellate e di un volume totale di oltre 76 000 m^3, continuavano da lungo tempo ad essere indebitamente depositate in discarica nel paese di Biljane Donje, in prossimità delle abitazioni, senza alcun intervento significativo delle autorità nazionali competenti, nonché il fatto che le perizie menzionate da tale Stato membro hanno evidenziato che le scorie di cui trattasi presentavano un rischio di scarico di sostanze nocive, un contenuto di sostanze pericolose e una radioattività superiori ai livelli autorizzati. Occorre altresì prendere in considerazione, per quanto attiene alla gravità dell'inadempimento di cui trattasi, il fatto che detto Stato membro non ha previsto di conformarsi pienamente ai requisiti della direttiva 2008/98 prima del mese di agosto 2025, vale a dire circa dodici anni dopo la data in cui sono divenuti ad esso applicabili gli obblighi derivanti da tale direttiva, in seguito all'adesione del medesimo Stato membro all'Unione, il che costituisce un periodo particolarmente lungo [v., per analogia, sentenza del 14 dicembre 2023, Commissione/Romania (Chiusura di discariche), C-109/22, EU:C:2023:991, punto 64 e giurisprudenza ivi citata].

121 Quanto agli argomenti della Repubblica di Croazia a sostegno della sua domanda di riduzione del coefficiente di gravità dell'infrazione in esame, in primo luogo, il fatto che tale Stato membro abbia integralmente trasposto nel suo ordinamento giuridico la direttiva 2008/98 non può essere preso in considerazione quale circostanza attenuante, dal momento che il presente procedimento ha ad oggetto non già la mancata trasposizione di tale direttiva, bensì la mancata esecuzione di una sentenza della Corte che constata l'inosservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa.

122 In secondo luogo, alla luce dei rischi che, tenuto conto della giurisprudenza citata ai punti 117 e 118 della presente sentenza, l'infrazione di cui trattasi implica per gli interessi pubblici rilevanti in questione, connessi alla protezione dell'ambiente e della salute umana, né il fatto che dalle analisi che le autorità croate si sono procurate non sia emerso alcun pericolo diretto per la vita e la salute umana o per l'ambiente all'interno e in prossimità della discarica situata a Biljane Donje, né il fatto che nessun danno economico o di altro tipo sia stato cagionato ai singoli e agli operatori economici possono portare ad una valutazione meno severa della gravità dell'infrazione di cui trattasi.

123 In terzo luogo, è certamente vero che l'infrazione in esame, relativa alla mancata esecuzione della sentenza Commissione/Croazia, riguarda unicamente la discarica di Biljane Donje. Tuttavia, deve effettuarsi una ponderazione tra tale circostanza e, da un lato, il fatto che tale Stato membro non ha compiuto alcun progresso significativo nell'esecuzione di tale sentenza con riferimento al sito in parola a partire dall'avvio del primo procedimento per inadempimento dinanzi alla Corte fino alla data dell'esame dei fatti ad opera di quest'ultima. Pertanto, il danno che continua ad essere arrecato alla salute umana e all'ambiente a causa dell'inadempimento addebitato è di importanza equivalente a quella del danno cagionato dall'iniziale inadempimento constatato nella sentenza Commissione/Croazia (v., per analogia, sentenza del 2 dicembre 2014, Commissione/Grecia, C-378/13, EU:C:2014:2405, punto 56). D'altro lato, dalle memorie della Repubblica di Croazia si evince che, nonostante la pronuncia della sentenza Commissione/Croazia, tale Stato membro ha continuato a ignorare il fatto che le scorie di cui trattasi costituivano rifiuti, e non sottoprodotti, in violazione della qualificazione adottata dalla Corte nella sentenza citata.

124 In quarto luogo, sebbene non possa escludersi che le circostanze invocate dalla Repubblica di Croazia, connesse alla pandemia di COVID-19 nonché ai terremoti dei mesi di marzo e dicembre 2020, menzionati al punto 99 della presente sentenza, abbiano potuto causare taluni ritardi nell'esecuzione della sentenza Commissione/Croazia, resta il fatto che le misure adottate o previste all'epoca di detti eventi e anche successivamente, e ciò fino all'agosto 2023, erano state adottate al fine di esaminare la possibilità di un riutilizzo delle scorie in questione, il che ha determinato il persistere degli inadempimenti constatati nella sentenza in parola. Pertanto, tali circostanze particolari non possono influire sulla valutazione della gravità dell'infrazione stessa.

125 In quinto luogo, occorre rilevare, alla luce delle diverse misure adottate dopo la pronuncia della sentenza Commissione/Croazia, che la Repubblica di Croazia ha mantenuto la stessa condotta che ha dato origine a tale sentenza, tollerando per lungo tempo il deposito in discarica di una quantità assai elevata delle scorie di cui trattasi nel sito di Biljane Donje, in ragione di un possibile utilizzo delle stesse come materiali da costruzione, sebbene tale utilizzo risultasse incerto. Di conseguenza, il fatto che tale Stato membro abbia cooperato con i servizi della Commissione nell'ambito del presente procedimento non può essere considerato una circostanza attenuante.

126 Ciò posto, occorre prendere in considerazione, quale circostanza attenuante, il fatto che la sentenza Commissione/Croazia costituisce la prima sentenza pronunciata dalla Corte contro la Repubblica di Croazia ai sensi dell'articolo 258 TFUE e che il presente procedimento è anche il primo procedimento avviato ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE nei confronti di tale Stato membro, ancorché l'adesione di detto Stato membro all'Unione sia relativamente recente [v., in tal senso, sentenze del 30 maggio 2013, Commissione/Svezia, C-270/11, EU:C:2013:339, punto 55, e del 14 dicembre 2023, Commissione/Romania (Chiusura di discariche), C-109/22, EU:C:2023:991, punto 63].

127 Per quanto attiene, in terzo luogo, alla capacità finanziaria della Repubblica di Croazia, la Commissione ha proposto di prendere in considerazione il PIL di tale Stato membro rispetto alla media del PIL degli Stati membri per due terzi del calcolo nonché la popolazione di quest'ultimo rispetto alla media della popolazione degli Stati membri quale criterio demografico per un terzo del calcolo, conformemente ai punti 3.4 e 4.2 della comunicazione del 2023.

128 A questo proposito, dalla recente giurisprudenza della Corte emerge che la determinazione della capacità finanziaria dello Stato membro interessato non può includere, nel metodo di calcolo del fattore «n», che rappresenta la capacità finanziaria dello Stato membro interessato rispetto alla capacità finanziaria degli altri Stati membri, la presa in considerazione di un criterio demografico secondo le modalità previste ai punti 3.4 e 4.2 della comunicazione del 2023 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 86].

129 Pertanto, al fine di determinare la capacità finanziaria della Repubblica di Croazia, occorre basarsi sul suo PIL quale fattore predominante, senza tener conto dell'entità della popolazione di detto Stato membro. Si devono prendere in considerazione, peraltro, gli argomenti della Repubblica di Croazia, relativi all'evoluzione sfavorevole degli indicatori economici pertinenti che detto Stato membro ha sperimentato nel corso della durata dell'infrazione di cui trattasi. Di conseguenza, si deve anche prendere in considerazione l'evoluzione recente del PIL dello Stato membro stesso, quale si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte [sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 131 e giurisprudenza ivi citata].

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

– *Sulla penalità*

131 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 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 135 e giurisprudenza ivi citata].

132 Nel caso di specie, come accertato al punto 116 della presente sentenza, l'inadempimento constatato si è protratto fino all'esame, da parte della Corte, dei fatti di cui al caso di specie.

133 Tanto premesso, la condanna della Repubblica di Croazia al pagamento di una penalità costituisce un mezzo finanziario appropriato al fine di indurre quest'ultima ad adottare le misure necessarie per porre fine all'inadempimento accertato e per garantire la completa esecuzione della sentenza Commissione/Croazia.

134 Al riguardo, secondo giurisprudenza costante, tale 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 [sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 138 e giurisprudenza ivi citata].

135 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, spetta alla Corte fissare detta penalità in modo tale che essa sia, da un lato, adeguata alle circostanze e, dall'altro, proporzionata all'inadempimento constatato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato [sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 139 e giurisprudenza ivi citata].

136 Nel fissare l'importo di una 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 delle infrazioni, la durata delle stesse e la capacità finanziaria dello Stato membro in questione. Per l'applicazione di tali criteri occorre tenere conto, in particolare, delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici nonché dell'urgenza che lo Stato membro interessato si conformi ai propri obblighi [sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 141 e giurisprudenza ivi citata].

137 Nel caso di specie, le circostanze che devono essere prese in considerazione emergono in particolare dalle motivazioni esposte ai punti da 116 a 122 e da 124 a 129 della presente sentenza, relative alla gravità e alla durata dell'infrazione di cui trattasi nonché alla capacità finanziaria della Repubblica di Croazia. Peraltro, occorre tener conto del fatto che, secondo le previsioni di tale Stato membro, lo smaltimento completo dei rifiuti in parola non dovrebbe essere completato prima dell'agosto 2025, vale a dire circa quindici anni dopo il loro deposito nel sito di Biljane Donje.

138 Infine, la domanda della Repubblica di Croazia relativa all'irrogazione di una penalità decrescente, calcolata su base semestrale, non può essere accolta. Invero, poiché l'inadempimento constatato riguarda una sola discarica, potrebbe constatarsi un pregiudizio di minore rilevanza all'ambiente e alla salute umana solo dopo la completa esecuzione, da parte di tale Stato membro, della sentenza Commissione/Croazia.

139 Alla luce di quanto precede, occorre condannare la Repubblica di Croazia a pagare alla Commissione una penalità di importo pari a EUR 6 500 per ogni giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza Commissione/Croazia, a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza e fino a quella della completa esecuzione di detta sentenza.

Sulle spese

140 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 ne ha fatto domanda, la Repubblica di Croazia, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

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

1) **La Repubblica di Croazia, non avendo adottato tutte le misure che l'esecuzione della sentenza del 2 maggio 2019, Commissione/Croazia (Discarica di Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343) comporta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.**

2) **La Repubblica di Croazia è condannata a pagare alla Commissione europea una somma forfettaria d'importo pari a EUR 1 000 000.**

3) **La Repubblica di Croazia è condannata a pagare alla Commissione europea, a decorrere dal giorno della pronuncia della presente sentenza e fino all'esecuzione della sentenza del 2 maggio 2019, Commissione/Croazia (Discarica di Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343), nel caso in cui l'inadempimento accertato al punto 1 del dispositivo della presente sentenza sussista ancora a tale data, una penalità pari a EUR 6 500 per ciascun giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza del 2 maggio 2019, Commissione/Croazia (Discarica di Biljane Donje) (C-250/18, EU:C:2019:343).**

4) **La Repubblica di Croazia è condannata alle spese.**

Firme