Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 16 gennaio 2020 [1]

Causa C-15/19

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA
contro
Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte suprema di cassazione, Italia)

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Ambiente – Rifiuti – Direttiva 1999/31 – Discariche – Costi delle discariche di rifiuti – Discariche preesistenti – Applicazione nel tempo della direttiva – Modifica delle tariffe di smaltimento previste originariamente dal contratto – Irretroattività – Certezza del diritto – Tutela del legittimo affidamento – Proporzionalità»

I. Introduzione

1. Nella normativa in materia di rifiuti i costi della gestione dei rifiuti devono essere sostenuti, in linea di principio, dai detentori originari dei rifiuti. Tuttavia, si pone la questione se ciò comporti pure che il gestore di una discarica possa imporre a posteriori tariffe supplementari ad un'impresa che abbia conferito in passato rifiuti nella discarica ai fini del loro smaltimento, qualora i costi della gestione della discarica aumentino per effetto dell'adozione della direttiva discariche [2].

2. È proprio questo il punto nel presente procedimento, in quanto la direttiva discariche, adottata nel 1999, prevede una gestione post-operativa di almeno 30 anni a partire dalla chiusura di una discarica, mentre a livello nazionale per la discarica interessata era stata fissata in precedenza una gestione post-operativa di soli dieci anni.

3. Al fine di rispondere a tale questione, occorre esaminare le disposizioni rilevanti della direttiva discariche alla luce dei principi di irretroattività, della certezza del diritto, della tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità.

1 Lingua originale: il tedesco.

2 Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU 1999, L 182, pag. 1), nella versione della direttiva 2011/97/UE del Consiglio, del 5 dicembre 2011, che modifica la direttiva 1999/31/CE per quanto riguarda i criteri specifici di stoccaggio del mercurio metallico considerato rifiuto (GU 2011, L 328, pag. 49).

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva discariche

4. I considerando 25 e 26 della direttiva discariche illustrano l'ambito di applicazione temporale della direttiva discariche:

«(25) (…) le discariche chiuse anteriormente alla data di recepimento della presente direttiva non dovrebbero essere soggette alle disposizioni da essa previste per la procedura di chiusura;

(26) (…) è necessario regolamentare le condizioni di funzionamento delle discariche esistenti per adottare, entro un termine fissato, le misure necessarie per il loro adattamento alla presente direttiva in base ad un piano di adeguamento dell'area».

5. I costi della manutenzione postoperativa vengono presi in considerazione al considerando 29 della direttiva discariche:

«(…) si dovrebbero adottare misure volte a garantire che i prezzi di smaltimento dei rifiuti in una discarica coprano l'insieme dei costi connessi con la creazione e la gestione della discarica, compresa, per quanto possibile, la garanzia finanziaria o il suo equivalente che il gestore deve prestare e i costi stimati di chiusura, compresa la necessaria manutenzione postoperativa».

6. L'autorizzazione di una discarica viene disciplinata all'articolo 8, lettera a), della direttiva discariche:

«l'autorità competente conced[e] l'autorizzazione per la discarica solo qualora:

(…)

iv) prima dell'inizio delle operazioni di smaltimento, il richiedente abbia adottato o adotti idonei provvedimenti, sotto forma di garanzia finanziaria o altra equivalente, sulla base di modalità che gli Stati membri dovranno decidere, volti ad assicurare che le prescrizioni (compresa la gestione successiva alla chiusura) derivanti dall'autorizzazione rilasciata ai sensi della presente direttiva sono state adempiute e che le procedure di chiusura di cui all'articolo 13 sono state seguite. Tale garanzia o un suo equivalente sono trattenute per tutto il tempo necessario alle operazioni di manutenzione e di gestione successiva alla chiusura della discarica, a norma dell'articolo 13, lettera d) (…)».

7. L'articolo 10 della direttiva discariche verte sul costo dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche:

«Gli Stati membri adottano misure affinché tutti i costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche, nonché, per quanto possibile, quelli connessi alla costituzione della garanzia finanziaria o del suo equivalente di cui all'articolo 8, lettera a), punto iv), e i costi stimati di chiusura nonché di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno trenta anni siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti (…)».

8. La procedura di chiusura e di gestione successiva alla chiusura è oggetto dell'articolo 13 della direttiva discariche:

«Gli Stati membri provvedono affinché, in conformità, se del caso, dell'autorizzazione:

a) (…)

b) la discarica o una parte della stessa sia considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'autorità competente abbia eseguito un'ispezione finale sul posto, abbia valutato tutte le relazioni presentate dal gestore ed abbia comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura. Ciò non comporterà in alcun caso una minore responsabilità per il gestore alle condizioni stabilite dall'autorizzazione;

c) dopo la chiusura definitiva della discarica, il gestore sia responsabile della manutenzione, della sorveglianza e del controllo nella fase della gestione successiva alla chiusura per tutto il tempo che sarà ritenuto necessario dall'autorità competente, tenendo conto del periodo di tempo durante il quale la discarica può comportare rischi.

Il gestore notifica all'autorità competente eventuali significativi effetti negativi sull'ambiente riscontrati a seguito delle procedure di controllo e si conforma alla decisione dell'autorità competente sulla natura delle misure correttive e sui termini di attuazione delle medesime;

d) fintantoché l'autorità competente ritiene che la discarica possa comportare rischi per l'ambiente e senza pregiudicare qualsivoglia normativa [dell'Unione] o nazionale in materia di responsabilità del detentore dei rifiuti, il gestore della discarica impegni la propria responsabilità nel controllare e analizzare il gas di discarica e il colaticcio del sito nonché le acque freatiche nelle vicinanze, a norma dell'allegato III».

9. All'applicazione della direttiva discariche alle discariche preesistenti è dedicato l'articolo 14 della direttiva discariche:

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

a) entro un anno (…) [dal 16 luglio 2001], 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 (…) [dal 16 luglio 2001]».

2. Direttiva sui rifiuti

10. Al momento della pronuncia del lodo arbitrale controverso, le disposizioni fondamentali del diritto dell'Unione in materia di rifiuti erano sancite nella direttiva sui rifiuti del 2008 [3]; corrispondenti disposizioni erano però già contenute anche nelle precedenti versioni di tale direttiva [4].

11. L'articolo 13 dell'attuale direttiva sui rifiuti contiene l'obbligo fondamentale di protezione nella gestione dei rifiuti sancito in precedenza all'articolo 4:

«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 (…)».

12. L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva sui rifiuti contiene il principio «chi inquina paga», previsto in precedenza all'articolo 11 e successivamente all'articolo 15:

«Secondo il principio "chi inquina paga", i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti».

B. Decreto legislativo n. 36/2003

13. L'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo del 13 gennaio 2003, n. 36 – Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti [5], disciplina i costi delle discariche:

«Il prezzo corrispettivo per lo smaltimento in discarica deve coprire i costi di realizzazione e di esercizio dell'impianto, i costi sostenuti per la prestazione della garanzia finanziaria ed i costi stimati di chiusura, nonché i costi di gestione successiva alla chiusura per un periodo pari a quello indicato all'art. 10 comma 1, lettera i)».

14. L'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo contiene un termine per l'adeguamento delle discariche preesistenti ai nuovi requisiti:

«Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il titolare dell'autorizzazione di cui al comma 1 o, su sua delega, il gestore della discarica, presenta all'autorità competente un piano di adeguamento della discarica alle previsioni di cui al presente decreto, incluse le garanzie finanziarie di cui all'articolo 14».

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

15. Fra l'Azienda Municipale Ambiente SpA (AMA), un'impresa del Comune di Roma, e il Consorzio Laziale Rifiuti (Consorzio), gestore della discarica di Malagrotta, intercorre un contratto avente ad oggetto un «appalto pubblico di servizi» del 26 gennaio 1996 per lo smaltimento dei rifiuti. Tale contratto partiva dal presupposto di una gestione post-operativa per dieci anni a far data dalla chiusura della discarica.

3 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).

4 Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU 1975, L 194, pag. 39), nelle diverse versioni, nonché direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU 2006, L 114, pag. 9).

5 GURI n. 59 del 12 marzo 2003, SO n. 40.

16. Avendo la direttiva discariche e il decreto legislativo n. 36/2003 prolungato ad almeno 30 anni i termini di gestione post-operativa per la discarica di Malagrotta, le tariffe connesse alla gestione dei rifiuti che avrebbero dovuto essere pagate in futuro sono state adeguate alla gestione post-operativa più lunga.

17. Inoltre, con lodo arbitrale dell'8 febbraio 2012, l'AMA è stata condannata a versare al Consorzio a titolo di rimborso dei costi supplementari un importo superiore a EUR 76 milioni per il periodo antecedente all'adeguamento delle tariffe in conseguenza del prolungamento della gestione post-operativa.

18. La Corte d'Appello di Roma (Italia) ha confermato il lodo arbitrale. L'AMA ha proposto ricorso per cassazione avverso tale sentenza dinanzi alla Corte suprema di cassazione (Italia).

19. L'AMA lamenta che la normativa di attuazione della direttiva discariche sia stata interpretata dal giudice d'appello nel senso di estendere anche ai rifiuti già conferiti nella discarica il prolungamento del termine della gestione post-operativa e i costi ad esso connessi. L'applicazione degli articoli 15 e 17 del decreto legislativo n. 36/2003 anche alle discariche preesistenti sarebbe contraria ai principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, al principio di irretroattività e a quello di ragionevolezza. L'AMA avrebbe già versato diverse somme nel corso degli anni al Consorzio, le quali supererebbero ampiamente gli importi supplementari reclamati da quest'ultimo. Una conferma della condanna rischierebbe peraltro di compromettere la sua stabilità finanziaria.

20. La Corte suprema di cassazione sottopone pertanto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se risulti conforme agli artt. 10 e 14 [della direttiva discariche] l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare retroattivamente gli artt. 15 e 17 d.lgs. 36/2003, attuativi in ambito domestico delle predette disposizioni [del diritto dell'Unione], con l'effetto di rendere incondizionatamente soggette agli obblighi così imposti, segnatamente nella parte in cui si stabilisce il prolungamento da dieci a trenta anni della gestione post-operativa, le discariche preesistenti e già in possesso dell'autorizzazione all'esercizio.

2) Se, in particolare, – in rapporto al contenuto precettivo degli artt. 10 e 14 [della direttiva discariche] che, rispettivamente, invitavano gli Stati membri ad adottare "misure affinché tutti i costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche, nonché, per quanto possibile, quelli connessi alla costituzione della garanzia finanziaria o del suo equivalente di cui all'articolo 8, lettera a), punto iv), e i costi stimati di chiusura nonché di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno trenta anni siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti" e "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" –, risulti ad essi conforme l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare gli artt. 15 e 17 d.lgs. 36/2003 alle discariche preesistenti e già in possesso dell'autorizzazione all'esercizio, quantunque nel dare attuazione agli obblighi così imposti, anche con riguardo a dette discariche, l'art. 17 limiti le misure attuative alla previsione di un periodo transitorio e non rechi alcuna misura intesa a contenere l'impatto finanziario discendente sul "detentore" dal prolungamento.

3) Se, ancora, risulti conforme agli artt. 10 e 14 [della direttiva discariche] l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare gli anzidetti artt. 15 e 17 d.lgs. 36/2003 alle discariche preesistenti e già in possesso dell'autorizzazione all'esercizio anche con riguardo agli oneri finanziari discendenti dagli obblighi così imposti e, segnatamente, dal prolungamento della gestione post-operativa da dieci a trenta anni, facendone gravare il peso sul "detentore" e legittimando in tal modo la modificazione in peius per il medesimo delle tariffe consacrate negli accordi negoziali disciplinanti l'attività di smaltimento.

4) Se, infine, risulti conforme agli artt. 10 e 14 [della direttiva discariche] l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare gli anzidetti artt. 15 e 17 d.lgs. 36/2003 alle discariche preesistenti e già in possesso dell'autorizzazione all'esercizio anche con riguardo agli oneri finanziari discendenti dagli obblighi così imposti e, segnatamente, dal prolungamento della gestione post-operativa da dieci a trenta anni, ritenendo che – ai fini della loro determinazione – vadano considerati non solo i rifiuti conferendi a partire dall'entrata in vigore delle disposizioni attuative, ma anche quelli già conferiti precedentemente».

21. L'Azienda Municipale Ambiente, il Consorzio Laziale Rifiuti e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte, ma solo l'AMA e la Commissione hanno partecipato all'udienza.

IV. Analisi

22. Prima di esaminare le questioni della Corte suprema di cassazione, verificherò brevemente la loro ricevibilità.

A. Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

23. Il Consorzio ritiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia irricevibile, poiché le questioni non sarebbero rilevanti ai fini della decisione della controversia principale. In particolare, tali questioni non sarebbero state oggetto del giudizio di appello e non potrebbero pertanto divenire oggetto del procedimento dinanzi alla Corte suprema di cassazione.

24. È vero che una domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile soltanto nella misura in cui le questioni sottoposte alla Corte siano rilevanti ai fini della decisione della controversia principale.

25. Tuttavia, secondo costante giurisprudenza, le questioni relative all'interpretazione del diritto [dell'Unione] sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il diniego di pronuncia, da parte della Corte, su un rinvio pregiudiziale proposto da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto [dell'Unione] richiesta non ha alcun rapporto con la realtà o l'oggetto del procedimento principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte [6].

26. Non spetta pertanto alla Corte verificare se le questioni pregiudiziali siano rilevanti ai fini della decisione della controversia principale secondo il diritto processuale italiano.

27. Dal punto di vista del diritto dell'Unione, la loro rilevanza è al contrario evidente: il diritto riconosciuto al Consorzio si basa sul fatto che perlomeno il giudice arbitrale è partito dal presupposto che, ai sensi della direttiva discariche, la responsabilità dell'AMA per la gestione post-operativa della discarica di Malagrotta sia stata estesa da dieci a trent'anni.

28. Di conseguenza, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

6 Sentenza del 16 dicembre 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punto 67).

B. Sulle questioni della Corte suprema di cassazione

29. La Corte suprema di cassazione domanda se gli articoli 10 e 14 della direttiva discariche ostino ad un'interpretazione delle corrispondenti disposizioni di attuazione italiane secondo la quale i gestori delle discariche possono esigere a posteriori, per il prolungamento della gestione post-operativa delle discariche da dieci a trent'anni, tariffe supplementari dai detentori dei rifiuti che hanno conferito in passato rifiuti.

30. Essa dubita, in particolare, che l'applicazione del più lungo obbligo di gestione post-operativa sia compatibile con i principi di irretroattività, della certezza del diritto, della tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità, e sottopone pertanto quattro questioni alla Corte.

31. La prima questione è intesa a chiarire se le discariche preesistenti e già in possesso di un'autorizzazione all'esercizio siano soggette incondizionatamente agli obblighi imposti dagli articoli 10 e 14 della direttiva discariche, segnatamente nella parte in cui è previsto il prolungamento da dieci a trent'anni della gestione post-operativa. Muove nella stessa direzione la quarta questione, con la quale si domanda se la gestione post-operativa prolungata sia applicabile anche ai rifiuti conferiti prima dell'entrata in vigore delle disposizioni attuative. Esaminerò anzitutto tali due questioni, e ciò nella misura in cui si riferiscono ai gestori delle discariche.

32. Per contro, nella parte in cui la quarta questione si riferisce ai detentori di rifiuti, la tratterò congiuntamente alla seconda e alla terza questione, al fine di verificare se la direttiva discariche esiga la riscossione a posteriori di tariffe supplementari per lo smaltimento dei rifiuti. La seconda questione è diretta a chiarire, infatti, se l'Italia fosse tenuta a prevedere disposizioni che delimitassero le tariffe supplementari imposte a posteriori ai detentori precedenti dei rifiuti. La terza questione verte sull'effetto dell'attuazione degli articoli 10 e 14 della direttiva discariche sugli accordi vigenti fra il gestore della discarica e i detentori precedenti dei rifiuti.

1. Sull'applicazione dell'obbligo di gestione post-operativa alle discariche preesistenti e ai rifiuti già conferiti

33. La prima e la quarta questione vertono sull'applicazione dell'obbligo di gestione post-operativa alle discariche già esistenti al momento dell'entrata in vigore della direttiva discariche.

a) Sull'obbligo di gestione post-operativa per le discariche preesistenti

34. L'applicazione della direttiva discariche alle discariche preesistenti è oggetto dell'articolo 14. Ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri adottano misure affinché le discariche che abbiano ottenuto un'autorizzazione o siano già in funzione al momento del recepimento di tale direttiva (16 luglio 2001) possano rimanere in funzione soltanto se determinati provvedimenti sono adottati al più tardi entro otto anni (entro il 16 luglio 2009).

35. L'articolo 14, lettera b), della direttiva discariche offre agli Stati membri due opzioni, in relazione a siffatte discariche preesistenti, per ottemperare ai loro obblighi. O essi autorizzano il proseguimento delle operazioni nel rispetto della direttiva discariche o adottano le misure necessarie per far chiudere al più presto, a norma dell'articolo 7, lettera g), e dell'articolo 13, le discariche che non abbiano ottenuto l'autorizzazione a continuare a funzionare [7].

7 Sentenze del 16 luglio 2015, Commissione/Bulgaria (C-145/14, non pubblicata, EU:C:2015:502, punto 30); del 25 febbraio 2016, Commissione/Spagna (C-454/14, non pubblicata, EU:C:2016:117, punto 59); del 28 novembre 2018, Commissione/Slovenia (C-506/17, non pubblicata, EU:C:2018:959, punto 45), e del 21 marzo 2019, Commissione/Italia (C-498/17, EU:C:2019:243, punto 27).

36. Qualora – come appare nel caso di specie [8] – il funzionamento dopo il 16 luglio 2009 ne sia stato autorizzato, la discarica preesistente deve, ai sensi dell'articolo 14, lettera c), della direttiva discariche, conformarsi ai requisiti previsti dalla direttiva al più tardi alla scadenza del periodo di transizione, fatti salvi i requisiti di cui all'allegato I, punto 1. Questi ultimi requisiti riguardano il luogo della discarica e non rivestono pertanto interesse per il caso in oggetto.

37. Per contro, gli obblighi di gestione post-operativa di cui all'articolo 13, lettera c), della direttiva discariche sono integralmente applicabili al più tardi dopo la scadenza del periodo di transizione. In forza di tale disposizione, il gestore deve provvedere alla gestione post-operativa per tutta la durata che sarà ritenuta necessaria dall'autorità competente, tenendo conto del periodo di tempo durante il quale la discarica può comportare rischi. Ai sensi dell'articolo 8, lettera a), iv), egli deve prestare una garanzia per i costi sino alla fine della gestione successiva alla chiusura.

38. Gli obblighi di gestione post-operativa del gestore sussisterebbero tuttavia anche qualora la discarica non abbia continuato a funzionare, bensì sia stata chiusa prima della scadenza del periodo di transizione. Anche in tal caso, infatti, l'articolo 14, lettera b), della direttiva discariche rimanda all'articolo 13.

39. Pertanto, già dal dettato esplicito della direttiva discariche risulta che i gestori delle discariche in funzione alla scadenza della data di recepimento, il 16 luglio 2001, sono obbligati a provvedere alla gestione post-operativa fintantoché la discarica non comporti più alcun rischio. Solo le discariche già chiuse a tale data non sono interessate da siffatto obbligo, come chiarito dal considerando 25.

b) Sull'estensione dell'obbligo di gestione post-operativa ai vecchi rifiuti

40. L'obbligo di gestione post-operativa non distingue in maniera espressa fra rifiuti conferiti e abbancati prima o dopo la scadenza del termine di recepimento. Come lascia intendere la quarta questione, ci si potrebbe pertanto domandare se tale obbligo, alla luce dell'irretroattività e della certezza del diritto, comprenda esclusivamente i rifiuti conferiti e abbancati successivamente.

41. Come illustrato con chiarezza dal Consorzio sull'esempio della discarica di Malagrotta, una siffatta distinzione è tuttavia pressoché inattuabile nella prassi, poiché vecchi e nuovi rifiuti vengono mischiati nella discarica e fondano insieme i rischi che devono essere affrontati con la gestione post-operativa. Di conseguenza, la gestione post-operativa va necessariamente estesa, di norma, alla discarica nel suo complesso.

42. Sarebbe ipotizzabile la sottrazione all'obbligo di gestione post-operativa di cui alla direttiva discariche unicamente dei lotti precisi della discarica che non erano più in funzione alla scadenza del termine di recepimento e che non possono interagire con i lotti ancora in funzione.

43. Per siffatti lotti varrebbero tuttavia, in linea di principio, perlomeno i requisiti delle diverse versioni della direttiva sui rifiuti applicate dal 1977. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero garantire che non venga danneggiata la salute umana né venga recato pregiudizio all'ambiente [9], e anche il principio «chi inquina paga» dovrebbe essere rispettato [10]. Per il resto, gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale quanto all'organizzazione della necessaria gestione post-operativa e alla ripartizione dei costi [11].

8 In tal senso il rilievo nella sentenza del 15 ottobre 2014, Commissione/Italia (C-323/13, non pubblicata, EU:C:2014:2290, punto 13).

9 V. supra, paragrafo 11.

10 V. supra, paragrafo 12.

11 In tal senso sentenza del 16 luglio 2009, Futura Immobiliare e a. (C-254/08, EU:C:2009:479, punto 47 e segg.).

44. La domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcun indizio nel senso che nel procedimento principale siano interessati siffatti vecchi lotti. Piuttosto, il Consorzio sostiene che i diversi lotti si troverebbero in un rapporto di stretta interconnessione. La Corte non deve pertanto stabilire le condizioni alle quali determinati lotti più vecchi di una discarica preesistente non siano più soggetti alla direttiva discariche e può partire dal presupposto, per il proseguimento della discussione, che la causa verta sulla gestione post-operativa di una discarica che era in funzione al momento della scadenza del termine di recepimento della direttiva discariche.

c) Sui principi di irretroattività, di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità

45. L'AMA e la Corte suprema di cassazione dubitano tuttavia che l'applicazione dell'obbligo di gestione post-operativa sia compatibile con i principi di irretroattività, di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità.

46. I principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Di conseguenza, essi devono essere rispettati dalle istituzioni dell'Unione, ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive dell'Unione [12].

47. Per garantire l'osservanza di tali principi, le norme di diritto sostanziale dell'Unione devono essere interpretate come applicabili a situazioni sorte anteriormente alla loro entrata in vigore («situations acquises») solo quando dalla lettera, dallo scopo o dall'impianto sistematico di dette norme risulti chiaramente che dev'essere loro attribuita tale efficacia [13]. In linea generale, infatti, il principio della certezza del diritto osta a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione. A tale principio può derogarsi eccezionalmente soltanto nel caso in cui lo richieda l'obiettivo perseguito e venga comunque tenuto debito conto del legittimo affidamento degli interessati [14].

48. Tuttavia, una nuova norma si applica immediatamente agli effetti futuri di una situazione sorta in vigenza della norma precedente [15]. L'ambito di applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento, infatti, non può essere esteso al punto da impedire, in via generale, che una nuova regolamentazione si applichi agli effetti futuri di situazioni pregresse [16].

49. L'obbligo di gestione post-operativa per le discariche ancora in funzione alla scadenza del termine di recepimento della direttiva discariche costituisce un siffatto caso di applicazione di una nuova norma agli effetti futuri di una situazione sorta in vigenza della norma precedente.

50. Tale obbligo non viola neanche il principio di proporzionalità. La sorveglianza dei rischi di una discarica chiusa risponde all'obiettivo di un elevato livello di tutela, sancito all'articolo 3, paragrafo 3, TUE, all'articolo 37 della Carta e all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE. L'obbligo di gestione post-operativa è idoneo a promuovere tale obiettivo, e uno strumento meno restrittivo non si impone.

12 Sentenze del 3 dicembre 1998, Belgocodex (C-381/97, EU:C:1998:589, punto 26); del 26 aprile 2005, «Goed Wonen» (C-376/02, EU:C:2005:251, punto 32); del 10 settembre 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539, punto 43), e del 10 dicembre 2015, Veloserviss (C-427/14, EU:C:2015:803, punto 30).

13 Sentenze del 12 novembre 1981, Meridionale Industria Salumi e a. (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, punto 9); del 10 febbraio 1982, Bout (21/81, EU:C:1982:47, punto 13); del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 49); del 6 ottobre 2015, Commissione/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punto 50), e del 14 marzo 2019, Textilis (C-21/18, EU:C:2019:199, punto 30).

14 Sentenze del 25 gennaio 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, punto 20); del 13 novembre 1990, Fédesa e a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punto 45); del 28 novembre 2006, Parlamento/Consiglio (C-413/04, EU:C:2006:741, punto 75), e del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 106).

15 Sentenze del 5 dicembre 1973, SOPAD (143/73, EU:C:1973:145, punto 8); del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 49), e del 6 ottobre 2015, Commissione/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punto 49).

16 Sentenze del 16 maggio 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, punto 21); del 29 gennaio 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punto 55), e del 6 ottobre 2015, Commissione/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, punto 49).

51. Infine, è anche ragionevole far gravare tale obbligo sul gestore della discarica. Con la gestione della discarica egli realizza profitti e, in linea di principio, è lui che conosce meglio di tutti la discarica. Inoltre, l'obbligo di gestione post-operativa non è stato introdotto inopinatamente dalla direttiva discariche, ma è scaturito, in definitiva, già dalle diverse versioni della direttiva sui rifiuti che sono state applicate a partire dal 1977.

d) Conclusione parziale

52. Occorre pertanto rispondere alla prima questione, nonché alla quarta questione, nella parte in cui essa riguarda il gestore della discarica, nel senso che, conformemente agli articoli 10, 13 e 14 della direttiva discariche, il gestore di una discarica di rifiuti in funzione alla scadenza del termine di recepimento della direttiva sarà tenuto a garantire la gestione post-operativa per almeno trent'anni a partire dalla chiusura della discarica. In linea di principio, non deve essere operata una distinzione, al riguardo, fra rifiuti conferiti dopo la scadenza del termine di recepimento della direttiva e rifiuti conferiti prima di tale termine.

2. Costi della gestione post-operativa

53. Dall'obbligo del gestore della discarica di provvedere alla gestione post-operativa deve essere tenuta distinta la responsabilità per i costi di siffatta gestione, menzionati dalla Corte suprema di cassazione nella seconda e nella terza questione, nonché nella quarta questione, nella parte in cui essa riguarda la situazione del detentore dei rifiuti. Siffatti costi devono essere riversati, in linea di massima, in conformità al principio «chi inquina paga», sui detentori dei rifiuti che conferiscono i rifiuti nella discarica ai fini del loro smaltimento. Tale ripartizione dei costi ha il suo fondamento nell'articolo 10 della direttiva discariche [infra, sub a)]; è tuttavia dubbio se essa valga anche per i rifiuti che sono stati conferiti prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva discariche [infra, sub b)].

a) Contenuto normativo dell'articolo 10 della direttiva discariche

54. Come emerge anche dal considerando 29 della direttiva discariche, gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 10, devono adottare misure volte a garantire che i prezzi di smaltimento dei rifiuti in una discarica coprano l'insieme dei costi connessi con la creazione e la gestione della discarica [17].

55. Tale esigenza costituisce espressione del principio «chi inquina paga». Esso implica, come la Corte ha già avuto modo di affermare nel contesto di diverse versioni della direttiva sui rifiuti [18], che il costo dello smaltimento dei rifiuti gravi su chi li detiene [19]. L'applicazione del principio «chi inquina paga» è insita nell'oggetto della direttiva discariche che, a termini del proprio articolo 1, paragrafo 1, è volta ad adempiere i requisiti della direttiva sui rifiuti e, in particolare, quelli del suo articolo 4, il quale, inter alia, impone agli Stati membri di adottare idonee misure per promuovere la prevenzione o la riduzione della produzione dei rifiuti [20].

56. I costi menzionati all'articolo 10 della direttiva discariche includono espressamente i costi stimati di chiusura nonché di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno trent'anni.

17 Sentenza del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punto 35).

18 Sentenze del 7 settembre 2004, Van de Walle e a. (C-1/03, EU:C:2004:490, punto 57), sulla direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU 1975, L 194, pag. 47), come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991 (GU 1991, L 78, pag. 32); del 24 giugno 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, punto 71), sulla direttiva 75/442 nella versione modificata dalla decisione 96/350/CE della Commissione, del 24 maggio 1996 (GU 1996, L 135, pag. 32); del 16 luglio 2009, Futura Immobiliare e a. (C-254/08, EU:C:2009:479, punti 44 e 45), sulla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU 2006, L 114, pag. 9), e del 30 marzo 2017, VG Čistoća (C-335/16, EU:C:2017:242, punto 24), sulla direttiva sui rifiuti.

19 Sentenza del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punto 36).

20 Sentenza del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, EU:C:2010:87, punto 36), ancora sulla direttiva 75/442 nella versione modificata dalla decisione 96/350.

57. Ai sensi dell'articolo 14, lettera c), della direttiva discariche, tale disposizione doveva essere applicata alle discariche preesistenti ancora in funzione al più tardi alla scadenza del periodo di transizione; da tale data valevano, infatti, i requisiti previsti dalla direttiva per tali discariche. A partire da allora il prezzo per lo smaltimento dei rifiuti da parte di discariche preesistenti doveva pertanto includere la gestione post-operativa.

b) Sull'aumento a posteriori delle tariffe di smaltimento

58. Le conclusioni sull'obbligo di gestione post-operativa e sulla portata delle tariffe a partire dalla data di applicazione dell'articolo 10 della direttiva discariche alle discariche preesistenti lasciano tuttavia ancora aperta la questione se le tariffe per periodi precedenti possano essere aumentate a posteriori dei costi di una gestione post-operativa più lunga.

59. Gli articoli 10 e 14 della direttiva discariche non contengono al riguardo una disciplina esplicita. Al contrario: l'articolo 14, lettera c), si limita ad esigere che le discariche ancora in funzione si conformino ai requisiti previsti dalla direttiva entro la scadenza del periodo di transizione.

60. Qualora una discarica preesistente non continui a funzionare, bensì venga chiusa, l'articolo 14, lettera b), della direttiva discariche rimanda unicamente all'articolo 7, lettera g), e all'articolo 13, ma non all'articolo 10. Non si può tuttavia ritenere che nel caso di una tale discarica sia possibile, in linea di principio, porre fine alla gestione post-operativa necessaria ai sensi dell'articolo 13, lettera c), prima che nel caso delle discariche ancora in esercizio. Potrebbe succedere che le autorità competenti pervengano persino alla conclusione che la discarica comporta rischi per più di trent'anni e che perciò la gestione post-operativa ai sensi dell'articolo 13, lettera c), debba durare più a lungo.

61. Pertanto, le disposizioni della direttiva discariche – diversamente da quanto sostenuto dalla Commissione – *non* prevedono espressamente che i detentori dei rifiuti che in passato abbiano conferito rifiuti in una discarica, pagando tuttavia un prezzo insufficiente a coprire i costi stimati della gestione post-operativa per almeno trent'anni, versino a posteriori un prezzo supplementare al fine di colmare le lacune nella copertura.

62. Cionondimeno, il principio «chi inquina paga» depone a favore della ripartizione anche di questi costi supplementari su siffatti detentori dei rifiuti. È vero che la direttiva discariche non menziona esplicitamente tale principio in relazione all'articolo 10; tuttavia, ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, esso costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione in materia ambientale e deve pertanto essere necessariamente preso in considerazione nel contesto della sua interpretazione.

63. Inoltre, già prima dell'adozione della direttiva discariche, le diverse versioni della direttiva sui rifiuti prevedevano che i detentori dei rifiuti che conferivano i loro rifiuti ad un'impresa di smaltimento sostenessero i costi per lo smaltimento dei rifiuti in conformità al principio «chi inquina paga» [21].

64. Se l'Italia avesse recepito correttamente tali disposizioni e avesse al contempo adottato le misure necessarie per garantire che i rifiuti venissero smaltiti senza mettere in pericolo la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente (articolo 4 delle versioni della direttiva sui rifiuti precedentemente in vigore), le tariffe per lo smaltimento dei rifiuti avrebbero già coperto adeguatamente, nel passato, i costi della gestione post-operativa.

21 V. supra, paragrafo 12.

65. Tariffe aumentate a posteriori, per contro, attuerebbero evidentemente soltanto in minima parte il principio «chi inquina paga». È vero che esse sanzionerebbero la responsabilità dei detentori dei rifiuti per quanto da loro causato. In fondo, senza la loro condotta, i rifiuti non vi sarebbero stati. La funzione regolatrice del principio «chi inquina paga» verrebbe tuttavia meno; infatti, ex post i detentori dei rifiuti non potrebbero più orientare la loro condotta ai costi reali dello smaltimento dei rifiuti.

66. Determinanti sono, ad ogni modo, i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Come già esposto, essi impongono di interpretare le norme di diritto sostanziale dell'Unione come applicabili a situazioni sorte anteriormente alla loro entrata in vigore («situations acquises») solo quando dalla lettera, dallo scopo o dall'impianto sistematico di dette norme risulti *chiaramente* che dev'essere loro attribuita tale efficacia [22].

67. Un obbligo dei detentori dei rifiuti di pagare a posteriori costi supplementari per lo smaltimento dei rifiuti sarebbe incompatibile con tali requisiti.

68. In primo luogo, infatti, dalla lettera, dallo scopo e dall'impianto sistematico della direttiva discariche, in particolare dagli articoli 10 e 14, non risulta in modo sufficientemente chiaro che la disciplina dei costi possa essere munita di efficacia retroattiva.

69. Al contempo, in secondo luogo, per un detentore di rifiuti che conferisce i rifiuti in una discarica e paga le tariffe all'uopo richieste, la questione è chiusa. Con riferimento a siffatte tariffe, la sua situazione è analoga a quella di un debitore di un dazio doganale il cui debito sia sorto prima dell'entrata in vigore di una nuova normativa di diritto sostanziale [23] e a quella di un beneficiario di aiuti, il quale abbia ricevuto l'aiuto prima dell'entrata in vigore di un nuovo codice in materia di aiuti [24].

70. Ciò non esclude, naturalmente, che l'accordo fra il Consorzio e l'AMA disciplini in materia diversa la ripartizione dei costi. È ipotizzabile, ad esempio, che vengano previsti diritti ex post in capo al gestore nel caso di costi supplementari. Non sorprenderebbe neanche se il Consorzio gestisse la discarica solo per l'AMA, la quale resterebbe quindi indirettamente in possesso dei rifiuti. Tali casi verterebbero tuttavia non su un'applicazione dell'articolo 10 della direttiva discariche, bensì unicamente sull'interpretazione del contratto concluso fra queste due parti, la quale non rientra nella competenza della Corte. La domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene peraltro alcun indizio nel senso dell'esistenza di una simile situazione.

71. Nella fattispecie che deve ritenersi qui sussistente, occorre riconoscere, d'altro canto, che, in virtù di tale interpretazione degli articoli 10 e 14 della direttiva discariche, il gestore di una discarica preesistente ancora in esercizio potrebbe non coprire i costi della gestione post-operativa con le tariffe per lo smaltimento dei rifiuti riscosse. Tanto più se lo Stato membro interessato non ha recepito adeguatamente la direttiva sui rifiuti e quindi la gestione post-operativa non è originariamente stata presa nella debita considerazione in sede di calcolo dei costi di smaltimento dei rifiuti.

72. Certo, l'AMA sostiene che già l'aumento delle tariffe per i conferimenti futuri di rifiuti attuato dopo il recepimento della direttiva discariche sarebbe sufficiente a finanziare la più lunga gestione post-operativa. Tuttavia, almeno i giudici nazionali sembrano partire dal presupposto che tali introiti supplementari non siano sufficienti. Né si può escludere che il mercato delle discariche o la durata residua dell'esercizio non consentano di realizzare proventi sufficienti dall'aumento delle tariffe.

22 V. supra, paragrafi 46 e 47.

23 V. sentenze del 7 settembre 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393, punti da 12 a 14); del 14 novembre 2002, Ilumitrónica (C-251/00, EU:C:2002:655, punti da 28 a 30), e del 23 febbraio 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punto 42).

24 V. sentenza del 24 settembre 2002, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione (C-74/00 P e C-75/00 P, EU:C:2002:524, punto 117).

73. Per una siffatta lacuna nella copertura, il gestore della discarica sarebbe tuttavia quantomeno corresponsabile, accanto allo Stato membro; infatti, data la sua conoscenza della discarica, egli sarebbe nella posizione migliore per valutare la portata della gestione post-operativa necessaria. Se ha potuto correttamente ritenere che, visto lo stato della discarica, fosse sufficiente, in linea di principio, una gestione post-operativa soltanto decennale, la successiva gestione post-operativa dovrebbe generare costi bassi. Per contro, qualora lo stato della discarica rendesse ancora necessarie dopo dieci anni spese elevate di gestione post-operativa, il gestore della discarica non ha adempiuto ai suoi obblighi di diligenza in sede di fissazione della durata della gestione operativa.

c) Conclusione parziale

74. Occorre pertanto rispondere alla seconda e alla terza questione, nonché alla quarta questione, nella parte in cui essa riguarda la situazione dei detentori dei rifiuti, che gli articoli 10 e 14 della direttiva discariche non giustificano, alla luce dei principi di irretroattività, della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, l'applicazione di tariffe supplementari ai precedenti detentori che abbiano conferito i rifiuti nelle discariche e abbiano pagato le tariffe all'uopo richieste, qualora la durata della gestione post-operativa per la discarica venga successivamente prolungata e tale fattore di costo supplementare non sia stato ancora preso in considerazione nella tariffa originaria.

V. Conclusione

75. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

1) Ai sensi degli articoli 10, 13 e 14 della direttiva 1999/31/CE, relativa alle discariche, il gestore di una discarica di rifiuti ancora in funzione alla scadenza del termine di recepimento della direttiva deve essere obbligato a garantire la gestione post-operativa per almeno trent'anni a partire dalla chiusura della discarica. In linea di principio, non deve essere operata una distinzione, al riguardo, fra rifiuti conferiti dopo la scadenza del termine di recepimento della direttiva e rifiuti conferiti prima di tale termine.

2) Gli articoli 10 e 14 della direttiva 1999/31 non giustificano, alla luce dei principi di irretroattività, della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, l'applicazione di tariffe supplementari ai precedenti detentori che abbiano conferito i rifiuti nelle discariche e abbiano pagato le tariffe all'uopo richieste, qualora la durata della gestione post-operativa per la discarica venga successivamente prolungata e tale fattore di costo supplementare non sia stato ancora preso in considerazione nella tariffa originaria.