Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

14 maggio 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Ambiente – Rifiuti – Direttiva 1999/31/CE – Discariche preesistenti – Periodo di gestione successiva alla chiusura della discarica – Proroga – Costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche – Principio del "chi inquina paga" – Applicazione nel tempo della direttiva»

Nella causa C-15/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte suprema di cassazione (Italia), con ordinanza del 18 dicembre 2018, pervenuta in cancelleria il 10 gennaio 2019, nel procedimento

A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA

contro

Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri.,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Arabadjiev (relatore), presidente di sezione, P.G. Xuereb e T. von Danwitz, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 novembre 2019,

considerate le osservazioni presentate:

– per l'A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA, da L. Opilio, G. Pellegrino e P. Cavasola, avvocati;

– per il Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., da F. Tedeschini, avvocato;

– per la Commissione europea, da G. Gattinara e F. Thiran, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 gennaio 2020,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'italiano.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 10 e 14 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU 1999, L 182, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA (in prosieguo: l'«A.M.A.»), responsabile del servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti urbani solidi per il Comune di Roma (Italia), e il Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri., gestore della discarica di Malagrotta (Regione Lazio, Italia), in merito ai maggiori oneri connessi all'obbligo del Co.La.Ri. di assicurare la gestione successiva alla chiusura di detta discarica per un periodo di almeno 30 anni, invece dei 10 anni inizialmente previsti.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 25 e 29 della direttiva 1999/31 enunciano quanto segue:

«(25) considerando che 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;

(...)

(29) considerando che 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».

4 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Obiettivo generale», così dispone al suo paragrafo 1:

«Per adempiere i requisiti della direttiva 75/442/CEE [del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU 1975, L 194, pag. 39)], in particolare degli articoli 3 e 4, scopo della presente direttiva è di prevedere, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque freatiche, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica».

5 L'articolo 2 di detta direttiva, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai sensi della presente direttiva si intende per:

(...)

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

(...)

l) “gestore”: la persona fisica o giuridica responsabile della discarica conformemente alla legislazione interna dello Stato membro nel quale è situata la discarica; tale persona può variare dalla fase di preparazione a quella di gestione successiva alla chiusura;

(...)

n) “detentore”: chi produce i rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso;

(...)».

6 Conformemente all’articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 1999/31, gli Stati membri applicano la direttiva in esame a tutte le discariche definite nel suo articolo 2, lettera g).

7 Ai sensi dell’articolo 10 della medesima direttiva, intitolato «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. Fatte salve le disposizioni della direttiva 90/313/CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all’informazione in materia di ambiente [(GU 1990, L 158, pag. 56)], gli Stati membri assicurano la trasparenza nella rilevazione e nell’uso delle informazioni necessarie in materia di costi».

8 L’articolo 13 della direttiva 1999/31, intitolato «Procedura di chiusura e di gestione successiva alla chiusura», così dispone al suo paragrafo 1:

«Gli Stati membri provvedono affinché, in conformità, se del caso, dell’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 comunitaria 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 Ai sensi dell'articolo 14 di tale direttiva, intitolato «Discariche preesistenti»:

«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 dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1, il gestore della discarica elabora e presenta all'approvazione dell'autorità competente un piano di riassetto della discarica comprendente le informazioni menzionate nell'articolo 8 e le misure correttive che ritenga eventualmente necessarie al fine di soddisfare i requisiti previsti dalla presente direttiva, fatti salvi i requisiti di cui all'allegato I, punto 1;

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

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

(...)».

10 L'articolo 18 della direttiva 1999/31 dispone che gli Stati membri mettano in atto le disposizioni necessarie per conformarsi alla stessa entro due anni dalla sua entrata in vigore e ne informino immediatamente la Commissione europea. Conformemente al suo articolo 19, la direttiva è entrata in vigore il 16 luglio 1999.

Diritto italiano

11 La direttiva 1999/31 è stata recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 – Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (Supplemento ordinario alla GURI n. 59 del 12 marzo 2003). Gli articoli 15 e 17 di tale decreto, nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 36/2003»), recepiscono, rispettivamente, gli articoli 10 e 14 della direttiva 1999/31.

12 Ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 36/2003:

«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 dall'art. 10 comma 1, lettera i)».

13 Il comma 1 dell'articolo 10 di detto decreto è stato abrogato dal decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 – Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (Supplemento ordinario alla GURI n. 93 del 22 aprile 2005).

14 L'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo n. 36/2003 così dispone:

«Le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 31 dicembre 2006, i rifiuti per cui sono state autorizzate».

15 L'articolo 17, comma 3, di detto decreto legislativo fissa 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».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

16 L'A.M.A., società interamente partecipata dal Comune di Roma, è concessionaria dell'attività di raccolta, trasporto, trattamento, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani nel territorio di detto comune.

17 Con contratto del 26 gennaio 1996 essa ha affidato al Co.La.Ri., sino al 31 dicembre 2005, l'attività di smaltimento dei rifiuti solidi urbani presso la discarica di Malagrotta. In base a tale contratto, l'A.M.A. è «detentore» ai sensi dell'articolo 2, lettera n), della direttiva 1999/31, mentre il Co.La.Ri. è «gestore» ai sensi dell'articolo 2, lettera l), di tale direttiva. Nella discarica di Malagrotta, fino alla sua chiusura, sono stati conferiti tutti i rifiuti del Comune di Roma.

18 Dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che, conformemente all'articolo 10 della direttiva 1999/31, il periodo di gestione successiva alla chiusura della discarica di Malagrotta è stato prorogato a 30 anni, in luogo dei 10 anni inizialmente previsti dal suddetto contratto.

19 Con lodo arbitrale, l'A.M.A. è stata condannata a versare al Co.La.Ri. l'importo di EUR 76 391 533,29 a titolo di rimborso dei maggiori oneri connessi all'obbligo, gravante su quest'ultimo, di assicurare la gestione della discarica per un periodo di almeno 30 anni. L'A.M.A. ha impugnato tale lodo dinanzi alla Corte d'appello di Roma (Italia), la quale lo ha invece confermato considerando che le disposizioni della direttiva 1999/31 fossero applicabili a tutte le discariche già in esercizio al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 36/2003. Avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma l'A.M.A. ha proposto ricorso per cassazione.

20 Il giudice del rinvio esprime dubbi in merito alla conformità al diritto dell'Unione delle conclusioni tratte dalla Corte d'appello di Roma riguardo all'applicazione di disposizioni della direttiva 1999/31, quali quelle relative ai costi di gestione, a una discarica preesistente come quella di Malagrotta. Ad avviso dell'A.M.A., il decreto legislativo n. 36/2003 non farebbe altro che prevedere un periodo transitorio per le discariche preesistenti, verosimilmente per la messa in conformità delle discariche, ma non menzionerebbe alcun onere finanziario connesso alla gestione delle stesse dopo la loro eventuale chiusura.

21 Il medesimo giudice si interroga, in proposito, sulla compatibilità dell'obbligo del detentore di sostenere gli oneri connessi alla gestione successiva alla chiusura della discarica, in violazione degli accordi contrattuali intervenuti tra il detentore e il gestore, che fissavano la durata della gestione solo in 10 anni, e non in 30 anni, includendo nel contempo i costi connessi ai rifiuti immagazzinati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 36/2003.

22 Alla luce di tali circostanze, la Corte suprema di cassazione (Italia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se risulti conforme agli artt. 10 e 14 [della direttiva 1999/31] l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare retroattivamente gli artt. 15 e 17 [del decreto legislativo n. 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 1999/31] 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 [del decreto legislativo n. 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 1999/31] l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare gli anzidetti artt. 15 e 17 [del decreto legislativo n. 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 1999/31] l'interpretazione accolta dal giudice del gravame che ha inteso applicare gli anzidetti artt. 15 e 17 [del decreto legislativo n. 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».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

23 Il Co.La.Ri. contesta la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

24 Esso fa valere che le questioni sottoposte dal giudice del rinvio sono irrilevanti ai fini della risoluzione della controversia nel procedimento principale e sono state risolte tramite l'accertata irricevibilità dei motivi di ricorso in cassazione. Infatti, ad avviso del Co.La.Ri., l'obbligo a suo carico di sostenere gli oneri della gestione successiva alla chiusura della discarica di Malagrotta non è stato contestato nel merito dinanzi alla Corte d'appello di Roma e avrebbe, quindi, autorità di cosa giudicata.

25 Il Co.La.Ri. sostiene anche che il giudice del rinvio non espone i motivi di diritto che giustificano la decisione di adire la Corte e fa valere l'assenza di contrasto interpretativo reale in merito alle disposizioni oggetto del procedimento principale ai fini della risoluzione della controversia nel procedimento principale.

26 In proposito occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'articolo 267 TFUE istituisce una procedura di cooperazione diretta tra la Corte e i giudici degli Stati membri. Nell'ambito di tale procedura, fondata su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, qualsiasi valutazione dei fatti di causa rientra nella competenza del giudice nazionale, cui spetta valutare, alla luce delle particolarità del caso di specie, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte, mentre la Corte è unicamente legittimata a pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità di un atto giuridico dell'Unione sulla scorta dei fatti che le vengono indicati dal giudice nazionale (sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a., C-62/14, EU:C:2015:400, punto 15 e giurisprudenza ivi citata).

27 Ne consegue che le questioni sottoposte dai giudici nazionali sono assistite da una presunzione di rilevanza e che il rifiuto della Corte di statuire su tali questioni è possibile solo qualora risulti che l'interpretazione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica o anche qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte (v., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

28 Nel caso di specie, la Corte suprema di cassazione espone, nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, i motivi che la inducono a chiedere alla Corte di interpretare gli articoli 10 e 14 della direttiva 1999/31 nonché di definire le norme previste da tale direttiva.

29 In particolare, essa interroga la Corte, nell'ambito di una controversia vertente sui costi della chiusura di una discarica e della sua gestione post-operativa, in merito al contenuto e alla portata degli obblighi eventualmente derivanti da tali disposizioni a carico dello Stato membro interessato, del gestore della discarica e del detentore dei rifiuti, nonché in merito alla conformità delle misure di recepimento a tali disposizioni della direttiva 1999/31, il che implica che la presente sentenza abbia conseguenze concrete per la risoluzione della controversia nel procedimento principale.

30 Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile e, pertanto, che occorre rispondere alle questioni sottoposte dal giudice del rinvio.

Sulle questioni pregiudiziali

31 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se gli articoli 10 e 14 della direttiva 1999/31 debbano essere interpretati nel senso che ostano all'interpretazione di una disposizione nazionale secondo la quale una discarica in esercizio alla data di recepimento di detta direttiva deve essere assoggettata agli obblighi derivanti da quest'ultima, segnatamente a una proroga del periodo di gestione successiva alla chiusura, senza che occorra distinguere in base alla data in cui i rifiuti sono stati abbancati né prevedere alcuna misura intesa a contenere l'impatto finanziario di tale proroga sul detentore dei rifiuti.

32 In via preliminare è opportuno ricordare che l'obiettivo della direttiva 1999/31, come risulta dal suo articolo 1, è di prevedere, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche, misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative

sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque freatiche, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica.

33 Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, di tale direttiva, essa si applica a tutte le discariche definite al suo articolo 2, lettera g), come aree di smaltimento dei rifiuti adibite al deposito degli stessi sulla o nella terra.

34 Risulta poi dal considerando 25 della direttiva 1999/31 che le discariche chiuse anteriormente alla data di recepimento di detta direttiva non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni da essa previste per la procedura di chiusura. Inoltre, in forza del combinato disposto dell'articolo 18, paragrafo 1, e dell'articolo 19 di tale direttiva, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni nazionali necessarie per conformarsi a quest'ultima entro due anni a decorrere dal 16 luglio 1999.

35 Pertanto, solo le discariche già chiuse anteriormente alla data di recepimento della direttiva 1999/31 o, al più tardi, il 16 luglio 2001 non sono interessate dagli obblighi derivanti da tale direttiva in materia di chiusura. Non è questo il caso della discarica di Malagrotta, la quale, come è pacifico tra le parti nel procedimento principale, era ancora in funzione a tale data.

36 Occorre al riguardo precisare che, ai sensi dell'articolo 14 di detta direttiva, gli Stati membri dovevano adottare misure affinché le discariche che avevano ottenuto un'autorizzazione o erano già in funzione alla stessa data potessero rimanere in funzione soltanto se i provvedimenti indicati in tale articolo fossero stati adottati con la massima tempestività e al più tardi entro il 16 luglio 2009 (sentenza del 25 febbraio 2016, Commissione/Spagna, C-454/14, non pubblicata, EU:C:2016:117, punto 35).

37 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che detto articolo istituisce un regime transitorio derogatorio affinché tali discariche siano rese conformi ai nuovi requisiti in materia ambientale (v., in tal senso, sentenze del 9 aprile 2014, Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve e a., C-225/1, EU:C:2014:245, punti 33 e 34, nonché del 25 febbraio 2016, Commissione/Spagna, C-454/14, non pubblicata, EU:C:2016:117, punto 36).

38 Inoltre, l'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31 richiede, da un lato, che le autorità nazionali competenti adottino una decisione definitiva sul proseguimento delle operazioni in base a un piano di riassetto e a tale direttiva e, dall'altro, che gli Stati membri adottino le misure necessarie per far chiudere al più presto le discariche che non abbiano l'autorizzazione a continuare a funzionare (sentenza del 25 febbraio 2016, Commissione/Spagna, C-454/14, non pubblicata, EU:C:2016:117, punto 37).

39 L'articolo 14, lettera c), di detta direttiva prevede in sostanza che, sulla base del piano di riassetto di una discarica approvato, le autorità competenti autorizzino i necessari lavori e stabiliscano un periodo di transizione per l'attuazione di tale piano, precisando che tutte le discariche preesistenti devono conformarsi ai requisiti stabiliti da detta direttiva, fatti salvi quelli di cui al suo allegato I, punto 1, entro il 16 luglio 2009 (sentenza del 25 febbraio 2016, Commissione/Spagna, C-454/14, non pubblicata, EU:C:2016:117, punto 38).

40 Si deve rilevare che l'articolo 14 della direttiva 1999/31 non può essere interpretato nel senso che esso esclude le discariche preesistenti dall'applicazione di altre disposizioni di tale direttiva.

41 Per quanto riguarda, in particolare, le discariche che abbiano ottenuto un'autorizzazione o che siano in funzione al momento del recepimento della direttiva 1999/31 e che siano oggetto di una procedura di chiusura successiva, come la discarica di Malagrotta, occorre ritenere che esse debbano essere conformi ai requisiti di cui all'articolo 13 di tale direttiva, concernente la procedura di chiusura e di gestione successiva alla chiusura.

42 Gli obblighi di gestione successiva alla chiusura della discarica, prescritti dall'articolo 13, lettera c), della direttiva 1999/31, si applicano al più tardi alla scadenza del periodo transitorio. Il gestore deve quindi provvedere alla manutenzione, alla sorveglianza e al controllo della discarica, dopo la chiusura di quest'ultima, per tutta la durata che sarà ritenuta necessaria dall'autorità competente, tenuto conto del periodo di tempo durante il quale la discarica può comportare rischi.

43 La medesima disposizione deve essere letta alla luce dell'articolo 10 della direttiva, il quale prevede, in particolare, che gli Stati membri adottino misure affinché i costi stimati di chiusura della discarica e di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno 30 anni siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti in tale discarica.

44 La Corte ha già accertato l'effetto diretto di tale articolo, che pone a carico degli Stati membri, in termini non equivoci, un obbligo di risultato preciso e non subordina ad alcuna condizione l'applicazione della previsione da esso enunciata. Detta disposizione esige, infatti, l'adozione di misure da parte degli Stati membri al fine di garantire che il prezzo chiesto per lo smaltimento dei rifiuti mediante deposito in discarica venga determinato in modo tale da coprire l'insieme dei costi connessi con la creazione e la gestione di una discarica. La Corte ha precisato che tale disposizione non impone agli Stati membri alcun metodo specifico per quanto attiene al finanziamento dei costi delle discariche (sentenza del 24 maggio 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, punti 34 e 35).

45 Ne consegue in primo luogo che, conformemente agli articoli 10, 13 e 14 della direttiva 1999/31, il gestore di una discarica in funzione al momento del recepimento di tale direttiva deve essere tenuto a garantire, per almeno 30 anni, la gestione successiva alla chiusura della discarica.

46 Nel caso di specie, dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte emerge che l'obbligo del Co.La.Ri. di gestire la discarica di Malagrotta risulta, da ultimo, dal piano di riassetto, adottato conformemente alle disposizioni dell'articolo 14 della direttiva 1999/31 e dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 36/2003 e approvato dall'autorità competente. In conseguenza di tale piano, il Co.La.Ri. è stato assoggettato a tutti gli obblighi di gestione successiva alla chiusura della discarica di Malagrotta per il periodo minimo imposto dalla direttiva, vale a dire 30 anni, invece dei 10 anni inizialmente previsti.

47 In secondo luogo, riguardo alla questione se, in relazione all'applicazione di tali obblighi, occorra introdurre una distinzione in base al momento in cui i rifiuti sono stati conferiti, si deve rilevare che la direttiva 1999/31 non prevede un'applicazione differenziata di detti obblighi a seconda che i rifiuti siano stati conferiti e abbancati prima o dopo la scadenza del termine di recepimento di tale direttiva, né in base all'area di stoccaggio di tali rifiuti all'interno della discarica. Come risulta dal tenore letterale dell'articolo 10 di detta direttiva, l'obbligo di gestione successiva alla chiusura di una discarica per un periodo di almeno 30 anni concerne, in termini generali, lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti in tale discarica.

48 Pertanto, non si può ammettere, alla luce dell'obiettivo della direttiva 1999/31, che l'obbligo di gestione successiva alla chiusura di una discarica si applichi, da un lato, ai rifiuti che sono stati abbancati in tale discarica prima della scadenza del termine di recepimento, per un periodo di 10 anni, e, dall'altro, ai rifiuti che vi sono stati abbancati dopo la scadenza di tale termine, per un periodo di 30 anni.

49 Di conseguenza, si deve considerare che l'obbligo di assicurare la gestione successiva alla chiusura di una discarica per un periodo di almeno 30 anni, quale previsto all'articolo 10 della direttiva 1999/31, si applica a prescindere dal momento in cui i rifiuti sono stati destinati alla discarica. Tale obbligo riguarda quindi, in linea di principio, la discarica di cui trattasi nel suo insieme.

50 In terzo luogo, per quanto concerne le conseguenze finanziarie derivanti dalla fissazione o dall'estensione a 30 anni del periodo di gestione successiva alla chiusura della discarica, si deve ricordare che l'articolo 10 della direttiva 1999/31 esige, come risulta anche dal considerando 29 di detta direttiva, che gli Stati membri adottino misure affinché i prezzi di smaltimento dei rifiuti in una

discarica coprano l'insieme dei costi connessi con la creazione e la gestione della discarica (sentenze del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punto 35, e del 24 maggio 2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, punto 34). Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 56 delle sue conclusioni, tali costi includono i costi stimati di chiusura del sito e di gestione successiva alla chiusura per un periodo di almeno 30 anni.

51 Tale requisito costituisce espressione del principio «chi inquina paga», il quale implica, come la Corte ha già dichiarato nel contesto della direttiva 75/442 e della direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU 2006, L 114, pag. 9), che il costo dello smaltimento dei rifiuti debba gravare sui loro detentori. L'applicazione di tale principio è insita nell'obiettivo della direttiva 1999/31 che, ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, è volta ad adempiere i requisiti della direttiva 75/442 e, in particolare, del suo articolo 3, il quale, inter alia, impone agli Stati membri di adottare idonee misure per promuovere la prevenzione o la riduzione della produzione dei rifiuti (sentenza del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

52 La Corte ha peraltro già dichiarato che, siccome non esiste, allo stato attuale del diritto dell'Unione, alcuna normativa adottata sulla base dell'articolo 192 TFUE che imponga agli Stati membri un metodo specifico per quanto riguarda il finanziamento dei costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche, tale finanziamento può, a scelta dello Stato membro interessato, essere indifferentemente assicurato mediante una tassa, un canone o qualsiasi altra modalità (v., per analogia, sentenze del 16 luglio 2009, Futura Immobiliare e a., C-254/08, EU:C:2009:479, punto 48, e del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punto 33).

53 Pertanto, in qualsiasi modo vi procedano, le normative nazionali che disciplinano le discariche devono garantire che tutti i costi di gestione di tali discariche gravino effettivamente sui detentori dei rifiuti che li depositano nelle discariche ai fini del loro smaltimento. In effetti, far gravare sui gestori tali oneri condurrebbe ad imputare ai medesimi i costi connessi allo smaltimento di rifiuti che non hanno prodotto essi stessi, ma di cui garantiscono semplicemente lo smaltimento nell'ambito della loro attività di prestatori di servizi (v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente, C-172/08, EU:C:2010:87, punti 37 e 38).

54 Una tale interpretazione è conforme all'obbligo di prevenire o di ridurre il più possibile gli effetti negativi sull'ambiente, che deriva dal principio «chi inquina paga». Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 62 delle sue conclusioni, se è vero che la direttiva 1999/31 non lo menziona esplicitamente in relazione all'articolo 10, tale principio costituisce tuttavia, ai sensi dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione in materia ambientale e deve pertanto essere necessariamente preso in considerazione nel contesto della sua interpretazione.

55 Ne consegue che, mentre lo Stato membro interessato deve, ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 1999/31, aver adottato le misure necessarie a garantire che i prezzi applicati per lo smaltimento dei rifiuti depositati in una discarica coprano, in particolare, l'insieme dei costi di chiusura della discarica nonché di gestione successiva alla sua chiusura, circostanza che incomberà al giudice del rinvio accertare, tale articolo non può essere interpretato nel senso che impone a detto Stato membro di adottare misure che limitino l'impatto finanziario, sul detentore dei rifiuti, dell'eventuale proroga del periodo di gestione della discarica di cui trattasi.

56 Per quanto riguarda l'argomento in base al quale i principi della certezza del diritto e di irretroattività della legge sarebbero violati da una proroga del periodo di gestione dei rifiuti che prescinda dalla data in cui i rifiuti sono stati abbancati e non preveda alcuna limitazione dell'impatto finanziario sul loro detentore, risulta, invero, da una giurisprudenza costante della Corte che, per garantire l'osservanza dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, le norme dell'Unione di diritto sostanziale devono essere interpretate come applicabili a situazioni createsi anteriormente alla

loro entrata in vigore solo nella misura in cui dalla lettera, dallo scopo o dallo spirito di tali norme risulti chiaramente che deve essere loro attribuita una tale efficacia (sentenza del 14 marzo 2019, Textilis, C-21/18, EU:C:2019:199, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

57 Si deve tuttavia ricordare che una nuova norma giuridica si applica a partire dall'entrata in vigore dell'atto che la introduce e che, sebbene non si applichi alle situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite anteriormente a tale entrata in vigore, essa si applica immediatamente agli effetti futuri di una situazione sorta in vigenza della legge precedente, oltre che alle situazioni giuridiche nuove, a meno che, fatto salvo il principio di irretroattività degli atti giuridici, la nuova norma sia accompagnata da disposizioni particolari che determinano specificamente le sue condizioni di applicazione nel tempo (v., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2015, Commissione/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

58 Orbene, come rilevato ai punti 34 e 35 della presente sentenza, la fissazione del periodo di gestione successiva alla chiusura di una discarica ad almeno 30 anni, prevista all'articolo 10 della direttiva 1999/31, non concerne le discariche chiuse prima della data di recepimento di detta direttiva. Essa non riguarda, quindi, le situazioni giuridiche sorte e definitivamente acquisite anteriormente a tale data e, pertanto, non ha efficacia retroattiva. Per contro, essa costituisce, nei confronti sia del gestore di tale discarica sia del detentore dei rifiuti in essa depositati, un'ipotesi di applicazione di una nuova norma agli effetti futuri di una situazione sorta in vigenza della norma precedente.

59 Nel caso di specie, la discarica di Malagrotta era in funzione alla data di recepimento di detta direttiva e la sua chiusura è avvenuta mentre vigeva quest'ultima.

60 Occorre aggiungere che i costi stimati di gestione successiva alla chiusura della discarica, ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 1999/31, devono essere effettivamente connessi agli effetti sull'ambiente che i rifiuti depositati in una determinata discarica potrebbero avere. A tal fine è opportuno valutare tutti gli elementi pertinenti relativi alla quantità e alla tipologia dei rifiuti presenti nella discarica e che possono sorgere durante il periodo di gestione successiva alla chiusura.

61 Per definire i costi di gestione successiva alla chiusura di una discarica a un livello che consenta di rispondere in modo efficace e proporzionato all'obiettivo contemplato all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 1999/31, vale a dire limitare i rischi per l'ambiente che una discarica può rappresentare, una tale valutazione deve tenere conto anche dei costi già sostenuti dal detentore e dei costi stimati per i servizi che saranno prestati dal gestore.

62 Nel caso di specie, l'importo che il Co.La.Ri. è legittimato ad esigere da parte dell'A.M.A. deve essere determinato tenendo conto degli elementi menzionati ai precedenti punti 60 e 61 e presentati nel piano di riassetto della discarica sottoposto all'autorità competente, conformemente all'articolo 14, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 1999/31. Il livello di tale importo deve inoltre essere fissato in modo da coprire esclusivamente l'aumento dei costi di gestione connesso alla proroga di 20 anni del periodo di gestione successiva alla chiusura della discarica, ciò che spetta al giudice del rinvio verificare.

63 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sottoposte dichiarando che gli articoli 10 e 14 della direttiva 1999/31 devono essere interpretati nel senso che non ostano all'interpretazione di una disposizione nazionale secondo la quale una discarica in funzione alla data di recepimento di detta direttiva deve essere assoggettata agli obblighi derivanti da quest'ultima, segnatamente a una proroga del periodo di gestione successiva alla chiusura, senza che occorra distinguere in base alla data in cui i rifiuti sono stati abbancati né prevedere alcuna misura intesa a contenere l'impatto finanziario di tale proroga sul detentore dei rifiuti.

Sulle spese

64 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

Gli articoli 10 e 14 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, devono essere interpretati nel senso che non ostano all'interpretazione di una disposizione nazionale secondo la quale una discarica in funzione alla data di recepimento di detta direttiva deve essere assoggettata agli obblighi derivanti da quest'ultima, segnatamente a una proroga del periodo di gestione successiva alla chiusura, senza che occorra distinguere in base alla data in cui i rifiuti sono stati abbancati né prevedere alcuna misura intesa a contenere l'impatto finanziario di tale proroga sul detentore dei rifiuti.

Arabadjiev Xuereb von Danwitz

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 maggio 2020.

Il cancelliere
A. Calot Escobar

Il presidente della Seconda Sezione
A. Arabadjiev