CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 17 settembre 2009 [1]

1. La normativa comunitaria derivata in materia di smaltimento dei rifiuti attraverso il loro deposito in discariche [2] si fonda sul principio «chi inquina paga». Il prezzo per lo smaltimento dei rifiuti in una discarica è inteso a coprire l'insieme dei costi (sia a breve che a lungo termine) connessi con l'operazione di smaltimento. Il caso in oggetto sottopone alla Corte l'enigma di una legislazione nazionale volta a recepire la direttiva discariche, ma contenente lacune per effetto delle quali un gestore dello smaltimento di rifiuti, tenuto al versamento di un tributo calcolato con riferimento alla quantità di rifiuti depositati, è assoggettato a sanzioni amministrative per il ritardato pagamento del medesimo tributo, pur non avendo apparentemente alcun mezzo di ricorso contro le amministrazioni municipali per le quali esso smaltisce i rifiuti («chi inquina»), le quali abbiano costantemente omesso di rimborsargli il tributo e siano pertanto, almeno parzialmente, responsabili del fatto che esso sia incorso in sanzioni amministrative per il ritardato pagamento.

Diritto comunitario

Disposizioni del Trattato

2. Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, la Commissione Tributaria Provinciale di Roma chiede di chiarire se talune previsioni del diritto nazionale italiano siano compatibili con gli artt. 12 CE, 14 CE, 43 CE e 46 CE, con la direttiva discariche e con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 2000, 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali [3].

3. L'art. 12 CE vieta, nel campo di applicazione del Trattato e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, ogni discriminazione effettuata in base alla cittadinanza.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182, pag. 1) (in prosieguo: la «direttiva 1999/31» oppure la «direttiva discariche»).

3 — GU L 200, pag. 35 (in prosieguo: la «direttiva 2000/35» oppure la «direttiva ritardi di pagamento»).

4. L'art. 14 CE prevede, inter alia, che la Comunità adotti le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno.

5. L'art. 43 CE vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

6. L'art. 46 CE conferisce agli Stati membri, in deroga all'art. 43 CE, il diritto di applicare disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

La direttiva discariche

7. La direttiva 1999/31 rientra nella «strategia dei rifiuti» comunitaria ai sensi della direttiva del Consiglio 75/442/CEE [4]. Essa reca misure, procedure ed orientamenti al fine di ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente causate dalle discariche di rifiuti [5].

8. Il quinto 'considerando' dichiara che, «in base al principio "chi inquina paga", occorre, tra l'altro, tener conto degli eventuali danni all'ambiente causati dalle discariche». Il sesto 'considerando' aggiunge che «l'interramento, analogamente a qualsiasi altro trattamento di rifiuti, andrebbe controllato e gestito in modo adeguato per prevenire o ridurre i potenziali effetti negativi sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana».

9. Il nono 'considerando' sottolinea che «gli Stati membri dovrebbero essere in grado di attuare i principi di prossimità e di autosufficienza per l'eliminazione dei loro rifiuti a livello comunitario e nazionale, ai sensi della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 19[7]5, relativa ai rifiuti; (…) è

4 — Direttiva 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come da ultimo modificata (prima dell'entrata in vigore della direttiva 1993/31) dalla decisione della Commissione 96/350/CE (GU L 135, pag. 32).

5 — Pare che tale direttiva sia stata recepita nel diritto nazionale dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (supplemento ordinario alla GURI n. 59 del 12 marzo 2003). Quest'ultimo non rinvia alla legge n. 549/95 (v. infra, nota 8) e non è menzionato dal giudice nazionale nella sua ordinanza di rinvio. Pertanto, resta incerta la relazione tra i due: a) dal punto di vista del diritto nazionale; e b) come metodo per attuare la direttiva.

necessario continuare e precisare gli obiettivi di tale direttiva stabilendo una rete integrata e appropriata di impianti di eliminazione sulla base di un alto livello di protezione dell'ambiente».

10. Il ventinovesimo 'considerando' prevede che i prezzi di smaltimento dei rifiuti in una discarica devono coprire l'insieme dei costi connessi con la creazione e la gestione della discarica.

11. L'art. 10 prevede poi, per quanto rileva in questa sede, che:

«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 (…)».

La direttiva ritardi di pagamento

12. La direttiva 2000/35 mira a ridurre i ritardi di pagamento nelle operazioni commerciali [6]. Il settimo 'considerando' richiama i pesanti oneri amministrativi e finanziari imposti alle imprese, ed in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni, dai periodi di pagamento eccessivi e dai ritardati pagamenti, e ricorda che essi costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza. Il sedicesimo 'considerando' afferma che la maggior parte degli Stati membri hanno reso i ritardati pagamenti finanziariamente attraenti per i debitori per i bassi livelli dei tassi degli interessi di mora e/o la lentezza delle procedure di recupero. Esso sottolinea che «occorre modificare decisamente questa situazione anche con un risarcimento dei creditori, per invertire tale tendenza e per far sì che un ritardato pagamento abbia conseguenze dissuasive».

13. L'art. 1 prevede che «[l]a presente direttiva si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale».

14. L'art. 2, punto 1, definisce «transazioni commerciali» quei «contratti tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministra-

6 — Tale direttiva è stata recepita nel diritto nazionale dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (GURI n. 249 del 23 ottobre 2002).

zioni che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro pagamento di un prezzo»; «pubblica amministrazione» «qualsiasi amministrazione o ente, quali definiti dalle direttive sugli appalti pubblici (…)»; e «impresa» «ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione, anche se svolta da una sola persona». L'art. 2, punto 2, definisce «ritardi di pagamento» «l'inosservanza dei termini di pagamento contrattuali o legali».

15. Ai sensi dell'art. 3, gli Stati membri assicurano che, in caso di ritardo nei pagamenti, siano pagati gli interessi e stabilisce sia i tempi di decorrenza di tali somme per il debitore, sia il tasso di interesse dissuasivo applicabile in caso di ritardato pagamento.

Diritto nazionale

16. L'Italia ha emanato la legge 28 dicembre 1995, n. 549 [7], al fine di disciplinare lo smaltimento dei rifiuti nelle discariche. L'art. 3 reca varie disposizioni particolari al riguardo.

17. I commi 24 e 25 istituiscono un tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, al fine di favorire la minor produzione di rifiuti ed il recupero dagli stessi di materia prima e di energia. Ai sensi del comma 26, il soggetto passivo del tributo è il gestore della discarica, ma con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che conferisce i rifiuti [8]. Conformemente al comma 28, la base imponibile è costituita dalla quantità dei rifiuti conferiti in discarica.

18. In forza del comma 27, il tributo è dovuto alle regioni, e il comma 30 prescrive che deve essere versato trimestralmente, entro un mese dalla fine del trimestre precedente, in base ai rifiuti conferiti durante detto trimestre.

19. Il comma 31 prevede che, in caso di omesso, tardivo o insufficiente versamento, si applica una sanzione da due a quattro volte l'ammontare del tributo in questione [9].

7 — Supplemento ordinario alla GURI n. 302 del 29 dicembre 1995 (in prosieguo: la «legge n. 549/95»).

8 — Ciascuna amministrazione municipale generalmente non produce la mole di rifiuti che «conferisce». Piuttosto, raccoglie i rifiuti dalle abitazioni e aziende ubicate nella sua circoscrizione. Ciascuna di dette abitazioni e aziende contribuisce poi per la parte di tributo corrispondente ai propri rifiuti, mediante le imposte comunali. Nel corso dell'udienza il governo italiano ha dichiarato che tali imposte sono riscosse indipendentemente dal fatto che il tributo sia rimborsato al gestore della discarica.

9 — Il giudice del rinvio riferisce che attualmente vale, in materia di sanzioni, quanto disposto dal decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Supplemento ordinario alla GURI n. 5 dell'8 gennaio 1998).

Fatti e questioni pregiudiziali

20. La Pontina Ambiente Srl (in prosieguo: la «Pontina Ambiente») è gestore di una discarica i cui diritti e obblighi sono disciplinati dalla legge n. 549/95.

21. A norma della legge n. 549/95, la Regione Lazio ha legittimamente designato la discarica da utilizzare da ciascun'amministrazione municipale e stabilito il prezzo per il servizio fornito dal gestore di tale discarica. In tale contesto, la Regione Lazio ha concluso un accordo con la Pontina Ambiente avente ad oggetto il deposito e il trattamento di rifiuti provenienti da talune amministrazioni municipali. La Pontina Ambiente è divenuta debitrice del tributo alla Regione Lazio, da versare entro il mese successivo alla fine del trimestre in cui erano stati conferiti i rifiuti in questione. A causa del mancato adempimento entro detti termini, la Pontina Ambiente è incorsa in una sanzione amministrativa pecuniaria.

22. Il tributo era, comunque, dovuto prima che la Pontina Ambiente fosse pagata dalle amministrazioni municipali. Dagli ulteriori elementi di fatto emersi nel corso dell'udienza, risulta che è incontestato, in primo luogo, che le amministrazioni municipali non pagano i loro debiti entro i termini consueti nelle transazioni commerciali. Piuttosto, dato che i termini standard per i pagamenti delle amministrazioni municipali sono di 120 giorni, sussiste un'alta probabilità che il gestore di una discarica non sia ancora stato rimborsato per una «rata» trimestrale del tributo nel momento in cui sorge il suo obbligo di pagare la rata successiva. In secondo luogo, un certo numero di amministrazioni municipali sono attualmente soggette a procedure di insolvenza. Ai sensi del diritto nazionale, soggetti quali la Pontina Ambiente non sono creditori privilegiati. Infine, i gestori di discariche non possono esigere un anticipo da parte delle amministrazioni municipali insolventi come condizione per procedere al trattamento del rifiuto. Tantomeno essi possono, alla luce della legislazione italiana in materia di sanità pubblica, rifiutarsi di trattare i rifiuti loro consegnati.

23. Nella controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio, la Pontina Ambiente ha chiesto l'annullamento di due avvisi di accertamento per tributi non versati con contestuale irrogazione di sanzioni amministrative per il ritardato pagamento. In tale sede, essa ha censurato l'art. 3, commi 26 e 31, della legge n. 549/95, in quanto dette disposizioni rendono il gestore di una discarica responsabile per il versamento del tributo e lo sanzionano per il ritardato pagamento alla regione, senza prevedere alcuna sanzione amministrativa nei confronti delle amministrazioni municipali che sono all'origine dei ritardati pagamenti. In particolare, il versamento del tributo da parte del gestore del sito non è subordinato al pagamento a quest'ultimo di quanto dovutogli dalle amministrazioni municipali per i servizi forniti.

24. Il giudice nazionale ha sottoposto la questione alla Corte di giustizia. Esso intende sapere se le disposizioni nazionali siano compatibili con gli artt. 12 CE, 14 CE, 43 CE e 46 CE, con la direttiva discariche e con la direttiva ritardi di pagamento e chiede al riguardo l'interpretazione della Corte.

25. La Pontina Ambiente, nonché il governo italiano e la Commissione (i quali hanno partecipato entrambi all'udienza del 4 giugno 2009), hanno presentato osservazioni scritte.

Osservazioni preliminari

Ricevibilità

26. Nel corso dell'udienza, il governo italiano ha implicitamente posto la questione dell'applicabilità o meno dell'art. 3, comma 31, della legge n. 549/95 alla fattispecie per la quale è stato adito il giudice del rinvio. Pur ammettendo che la descrizione del contesto normativo di cui all'ordinanza di rinvio è stata accurata, il governo italiano ha affermato che la sanzione amministrativa dovuta per l'omesso versamento del tributo era pari al 30 % del tributo (e non, come specificato dall'art. 3, comma 31, della legge n. 549/95, dal duecento al quattrocento per cento del tributo dovuto). Gli importi indicati come sanzioni negli atti di causa sembrano confermare tale analisi [10].

27. Per consentire alla Corte di fornire un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile, il giudice del rinvio dovrebbe risolvere i problemi giuridici a carattere prettamente nazionale [11]. Ciò detto, la circostanza che la sanzione amministrativa sia o meno specificata all'art. 3, comma 31, della legge n. 549/95 non modifica la questione giuridica sottoposta al giudice nazionale.

La questione pregiudiziale

28. Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio non ha formulato un quesito specifico. Esso si è invece limitato ad indicare che si pongono problemi di compatibilità del diritto nazionale con talune disposizioni del diritto comunitario.

10 — Gli importi di cui trattasi non possono ritenersi irrilevanti. I due provvedimenti impugnati irrogavano, rispettivamente, sanzioni nella misura di EUR 26 588,21 e EUR 11 901,69.

11 — Sentenza della Corte 8 maggio 2003, causa C-111/01, Gantner Electronic (Racc. pag. I-4207, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

29. La Commissione ha correttamente osservato che, quando un'ordinanza di rinvio non indichi in modo preciso la questione sottoposta dal giudice nazionale, la Corte può riformularla [12]. Nonostante una riformulazione provvisoria sia apparsa nell'avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale [13], ritengo che sia necessaria un'ulteriore riscrittura. In particolare, è opportuno affrontare brevemente due punti in particolare.

30. In primo luogo, l'ordinanza di rinvio sembra chiedere alla Corte di stabilire se il diritto nazionale sia compatibile con gli obblighi di diritto comunitario dell'Italia. Tuttavia, costituisce giurisprudenza consolidata che la competenza della Corte ai sensi dell'art. 234 CE è limitata alla pronuncia sull'interpretazione (e, qualora rilevante, sulla validità) di atti comunitari [14]. Nel fare questo, la Corte può nondimeno emettere una pronuncia che consenta al giudice nazionale di valutare, in seguito, la compatibilità del diritto nazionale con il diritto comunitario.

31. In secondo luogo, ai sensi dell'art. 3 della direttiva ritardi di pagamento (citata dal giudice del rinvio nella sua ordinanza) gli Stati membri «assicurano» che, in caso di ritardi di pagamento, siano pagati gli interessi. Si pone dunque la questione se al sistema istituito (inter alia) dall'art. 3, commi 26 e 31, della legge n. 549/95 osti la suddetta disposizione del diritto comunitario.

32. In considerazione di quanto precede, considero che le questioni implicitamente contenute nell'ordinanza di rinvio siano le seguenti:

«1. Se gli artt. 12 CE, 14 CE, 43 CE e 46 CE debbano essere interpretati nel senso che ostano a disposizioni nazionali, come l'art. 3, commi 26 e 31, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che istituiscono un tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti e stabiliscono i termini per la sua riscossione, senza tuttavia imporre che il tributo sia rimborsato entro un termine ragionevole o prevedere una procedura efficace per ottenere detto rimborso.

2. Se l'art. 10 della direttiva discariche debba essere interpretato nel senso che osta a disposizioni nazionali come l'art. 3, commi 26 e 31, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

12 — Sentenza della Corte 16 luglio 2009, causa C-254/08, Futura Immobiliare e a. (Racc. pag. I-6995, punto 28, e giurisprudenza ivi citata). Sono inclusi i casi nei quali dall'ordinanza di rinvio non risulti alcuna questione specifica: sentenza della Corte 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal (Racc. pag. I-8121, punto 34).

13 — GU 2008, C 183, pag.12.

14 — Sentenza della Corte 19 febbraio 2009, causa C-321/07, Schwarz (Racc. pag. I-1113, punto 48).

3. Se il gestore di una discarica possa rivalersi, nei confronti di colui che conferisce i rifiuti, di una sanzione amministrativa irrogatagli a causa del ritardato pagamento del suddetto tributo.

4. Se il rimborso del suddetto tributo rientri nell'ambito di applicazione degli artt. 1 e 2 della direttiva ritardi di pagamento, cosicché l'art. 3 della stessa obblighi gli Stati membri ad assicurare il diritto di riscuotere interessi a un tasso dissuasivo, in caso di ritardo nel rimborso di tale tributo».

33. Dietro le singole questioni sta il quesito centrale che si pone al giudice nazionale, vale a dire se una delle menzionate disposizioni di diritto comunitario osti a un *sistema* come quello vigente in Italia (di cui l'art. 3, commi 26 e 31, della legge n. 549/95 costituisce parte integrante), qualora siffatto sistema non consenta al gestore di una discarica di ottenere realmente il rimborso o dell'importo del tributo dovuto in tempi utili, oppure, in caso di rimborso tardivo, del costo per finanziare il pagamento anticipato di tale importo.

Artt. 12 CE, 43 CE e 46 CE

34. Secondo giurisprudenza consolidata, gli artt. 12 CE e 43 CE si applicano unicamente a situazioni caratterizzate da un elemento transfrontaliero [15]. Analogamente, poiché l'art. 46 CE deroga all'art. 43 CE, esso viene in considerazione soltanto se quest'ultimo è applicabile.

35. Il presente procedimento concerne una società italiana, avente sede in Italia, che smaltisce i rifiuti di un'amministrazione municipale italiana. La società contesta un provvedimento adottato da un'autorità italiana, ai sensi del diritto italiano, dinanzi a un giudice italiano. La fattispecie è meramente interna ad un singolo Stato membro.

36. La Pontina Ambiente tenta però di dedurre un potenziale effetto transfrontaliero nelle sue osservazioni scritte. Essa sostiene che il diritto italiano impone un tributo ai gestori di discariche senza attribuire loro gli strumenti giuridici per costringere coloro che hanno conferito i rifiuti a restituire gli importi versati dai primi. Ciò indebolirebbe la situazione finanziaria dei gestori di discariche i

15 — Sentenza della Corte 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, Deliège (Racc. pag. I-2549, punto 58).

quali, di conseguenza, sarebbero svantaggiati dal punto di vista della competititivà rispetto agli altri gestori di discariche che operano in vari mercati all'interno della Comunità.

37. Si tratta di un argomento ingegnoso, ma sostanzialmente teorico. Esso non spiega come l'esercizio in concreto della libertà di stabilimento sia plausibilmente influenzabile in modo negativo dalle controverse disposizioni legislative. Pertanto, non ritengo che esso dimostri un elemento transfrontaliero sufficiente per chiamare in causa l'art. 43 CE o, per implicazione necessaria, l'art. 46 CE. Se gli artt. 43 CE e 46 CE non si applicano alla fattispecie oggetto del procedimento principale, allora, a mio avviso, neppure l'art. 12 CE può trovare applicazione.

38. Pertanto propongo alla Corte di dichiarare che gli artt. 12 CE, 43 CE e 46 CE non si applicano alla fattispecie sottoposta al giudice nazionale.

Art. 14 CE

39. L'art. 14 CE obbliga gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione nel mercato interno, in modo da istituire uno «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del (...) trattato». Si tratta di una norma programmatica. A mio avviso, una decisione sull'interpretazione di tale articolo non è necessaria né rilevante al fine di rispondere al giudice del rinvio.

Art. 10 della direttiva discariche

I fatti dinanzi al giudice nazionale

40. I fatti riferiti nell'ordinanza di rinvio, come sviluppati dalle risposte date dal governo italiano nel corso dell'udienza [16], attestano chiaramente che, sebbene il gestore della discarica sia obbligato a versare il tributo alla regione e possa essere sanzionato per tardivo, erroneo o omesso versamento, non sussiste una procedura parallela volta a costringere le amministrazioni municipali che hanno conferito i rifiuti a restituire l'importo del tributo al gestore della discarica entro un termine prestabilito.

16 — V. paragrafo 22 supra.

41. L'art. 10 della direttiva discariche è imperativo nella sua formulazione. Esso impone agli Stati membri di assicurare che tutti i costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche siano coperti dal prezzo applicato dai loro gestori per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti.

42. Ma cosa include l'espressione «*tutti* i costi derivanti dall'impianto e dall'esercizio delle discariche»? In particolare, include essa: a) un tributo sui rifiuti; e b) le spese extra e le sanzioni amministrative sostenute quando il gestore di una discarica non possa versare tale tributo tempestivamente perché l'amministrazione municipale che ha conferito i rifiuti è in ritardo nei pagamenti?

La formulazione dell'art. 10

43. L'art. 10 si riferisce espressamente a «*tutti* i costi derivanti» dall'impianto e dall'esercizio delle discariche [17]. Le amministrazioni municipali conferiscono rifiuti alla Pontina Ambiente per il loro trattamento. La Pontina Ambiente adempie diligentemente alle sue obbligazioni contrattuali e smaltisce i rifiuti. Il tributo diviene esigibile come diretta conseguenza di tale sequenza di eventi. Si tratta di un tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi [18]. La base imponibile è costituita dalla quantità di rifiuti conferiti [19].

44. In tale contesto, è del tutto evidente che il tributo è un costo cui necessariamente deve far fronte il gestore di una discarica; e che si tratta di un costo inevitabilmente connesso con l'esercizio di una discarica. Altrimenti detto: è impossibile gestire una discarica di rifiuti in Italia senza dover necessariamente pagare tale tributo.

45. La formulazione dell'art. 10 della direttiva discariche non dà adito a equivoci: tutti i costi di questo tipo devono essere inclusi nel prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento di qualsiasi tipo di rifiuti nella discarica. Alla luce dell'interpretazione letterale di questa disposizione, il tributo è un costo che dev'essere incluso nel prezzo applicato.

17 — Il fatto che, dopo, l'art. 10 individui due specifici elementi di costo che devono essere, «per quanto possibile», compresi, non è tale da precludere l'inclusione di ulteriori elmenti di costo che compongano i «costi derivanti» dall'impianto e dall'esercizio delle discariche.

18 — V. art. 3, commi 24 e 25, della legge n. 549/95.

19 — V. art. 3, comma 28.

La ratio dell'art. 10

46. La suddetta lettura dell'art. 10 è inoltre confermata dagli obiettivi della direttiva discariche. Il legislatore comunitario ha inteso proteggere l'ambiente, tra l'altro, dissuadendo le persone dal produrre rifiuti destinati alle discariche. Il sesto e nono 'considerando' evidenziano la necessità di un'adeguata gestione dei rifiuti destinati alle discariche. La formulazione del ventinovesimo 'considerando' anticipa la norma contenuta all'art. 10.

47. Un meccanismo per raggiungere detto scopo è cercare di assicurare che i complessivi costi per l'impianto, l'esercizio e la gestione di una discarica siano sostenuti dai soggetti che producono i rifiuti ivi conferiti, ed è proprio questo che fa l'art. 10. In breve, la direttiva discariche è un'applicazione specifica del principio «chi inquina paga» [20] e, contestualmente, riflette il principio per cui i rifiuti dovrebbero essere conferiti il più vicino possibile al luogo in cui sono prodotti. Il principio «chi inquina paga» è rispettato soltanto se l'incentivo alla riduzione dei rifiuti è applicato, in ultimo, a colui che conferisce i rifiuti: vale a dire, alle amministrazioni municipali [21]. Ciò sarà possibile unicamente se il tributo è considerato come un «costo» per il quale vi è rivalsa nei confronti di colui che conferisce i rifiuti attraverso il prezzo pagato per il servizio di smaltimento dei rifiuti.

L'art. 10 osta al sistema istituito dalla legislazione italiana?

48. La Pontina Ambiente sostiene che il sistema istituito dalla legislazione italiana viola il principio «chi inquina paga» di cui all'art. 10 della direttiva discariche. Per contro, il governo italiano e la Commissione osservano che la determinazione di chi debba (inizialmente) versare il tributo rientra nell'ambito di competenza degli Stati membri; e che il sistema istituito dalla legislazione italiana non è vietato dall'art. 10.

49. Sono d'accordo con la prima parte della tesi espressa dall'Italia e dalla Commissione. La formulazione dell'art. 10 non obbliga uno Stato membro ad organizzare il pagamento dei costi operativi di una discarica in un dato modo. Analogamente, nulla vieta a uno Stato membro di imporre un tributo sui rifiuti conferiti in una discarica che sia inizialmente

20 — V. il quinto 'considerando' della direttiva discariche, e l'art. 15 della direttiva 75/442, citata supra in nota 4. V. anche, sull'interpretazione di detta direttiva, sentenza della Corte 7 settembre 2004, causa C-1/03, Van de Walle (Racc. pag. I-7613, punti 57 e 58).

21 — Le quali, a loro volta, si rivalgono nei confronti degli abitanti e sulle imprese che in concreto producono i rifiuti attraverso le imposte locali.

dovuto dal gestore della discarica, con successiva rivalsa nei confronti di colui che ha conferito i rifiuti [22], oppure di sanzionare un gestore per il tardivo pagamento di tale tributo.

50. Tuttavia, se è vero che il principio dell'interpretazione del diritto nazionale in modo conforme al diritto comunitario riguarda in primo luogo le norme interne introdotte per recepire la direttiva in oggetto, esso non si limita, tuttavia, alla mera interpretazione di tali norme, bensì esige che il giudice nazionale prenda in considerazione tutto il diritto nazionale per valutare in che modo possa essere applicato, così da non addivenire ad un risultato contrario a quello cui mira la direttiva [23]. Un'ampia giurisprudenza dichiara che l'obbligo di uno Stato membro ai sensi del terzo comma dell'art. 249 CE comporta la piena applicazione e l'esecutività della direttiva interessata [24].

51. Nel caso in esame, benché le specifiche disposizioni del diritto nazionale individuate dal giudice nazionale disciplinino proprio la materia oggetto dell'art. 10 della direttiva discariche, esse non possono essere considerate in modo isolato rispetto al sistema di cui fanno parte. In definitiva, la questione che la Corte deve affrontare per fornire una soluzione utile al giudice nazionale è se le disposizioni della direttiva discariche ostino a un *sistema* che prevedibilmente e comprovatamente produca l'effetto di non far pagare il tributo a coloro che hanno conferito i rifiuti (restando esso, di fatto, a carico del gestore della discarica) e che, inoltre, si traduca di frequente nell'imposizione di sanzioni amministrative a carico di quest'ultimo.

Il recupero del tributo nei confronti delle amministrazioni municipali

52. Risulta dagli atti prodotti dinanzi alla Corte [25] che il gestore non può, di fatto, recuperare realmente il tributo nei confronti delle amministrazioni municipali. In quanto creditore contrattuale, la Pontina Ambiente non gode di uno status privilegiato nella riscossione delle somme dovute dalle ammi-

22 — Nel corso dell'udienza, la Commissione ha affermato che una procedura di questo tipo è stata utilizzata da un certo numero di Stati membri; e che, se attuata in modo corretto, non rappresentava né la migliore, né la peggiore, delle opzioni possibili al fine di dare attuazione alla direttiva discariche.

23 — Sentenza della Corte 5 ottobre 2004, causa C-397/01, Pfeiffer (Racc. pag. I-8835, punto 115 e, più in generale, punti 110-118), citata più di recente nella sentenza 16 luglio 2009, causa C-12/08, Mono Car Styling (Racc. pag. I-6653, punti 60-64). V., altresì, sentenza della Corte 25 febbraio 1999, causa C-131/97, Carbonari e a. (Racc. pag. I-1103, punti 48-50).

24 — V., a titolo di esempio, sentenze della Corte 10 aprile 1984, causa 14/83, Van Colson e Kamann (Racc. pag. 1891, punto 15), e 11 luglio 2002, causa C-62/00, Marks and Spencer (Racc. pag. I-6325, punti 22-28 e giurisprudenza ivi citata). Per un utile approfondimento del principio di effettività, v. anche Prechal S., *Directives in EC Law* (OUP 2005, pagg. 51-54 e 87-91).

25 — V., in particolare, paragrafo 22 supra.

nistrazioni municipali insolvibili. Persino le azioni esperibili contro amministrazioni municipali solvibili per recuperare il tributo sono spesso complesse e lunghe [26].

53. Come giustamente sottolineato dalla Pontina Ambiente, il sistema italiano conferisce alle autorità regionali le entrate del tributo in argomento, concedendo al contempo un (indebito) vantaggio finanziario alle amministrazioni municipali, poiché il gestore di una discarica non può, di fatto, far valere il suo diritto alla restituzione.

54. I gestori di discariche diventano quindi responsabili per il pagamento di un particolare costo delle loro operazioni. Essi non possono rivalersi su coloro che conferiscono i rifiuti, come previsto dall'art. 10. Peraltro, dato che il tributo non può, di fatto, essere recuperato presso le amministrazioni municipali, il sistema italiano omette di prevedere qualsiasi incentivo per queste ultime a ridurre la massa di rifiuti prodotta. Il risultato non è che «chi inquina paga». Piuttosto, è che il gestore di una discarica paga. Ritengo che sia un'interpretazione letterale sia un'interpretazione teleologica dell'art. 10 della direttiva discariche debbano ostare a un sistema che in pratica conduca a un tale risultato.

La sanzione amministrativa per il ritardato pagamento del tributo

55. La Commissione asserisce che, se di regola le amministrazioni municipali non ripagano tempestivamente il tributo ai gestori di una discarica, sarebbe lecito che le imprese come la Pontina Ambiente includano nei loro costi di esercizio le spese sostenute per assicurarsi il versamento tempestivo del tributo ed evitare così le sanzioni amministrative. Nel corso dell'udienza, si è asserito che un gestore potrebbe farlo munendosi di un'adeguata copertura assicurativa, oppure di una garanzia bancaria per il suo credito.

56. La prima asserzione può essere affrontata brevemente. Sembra improbabile che una compagnia assicuratrice sia disposta ad assicurare contro il rischio [27] del ritardato pagamento a fronte di un premio che il gestore di una discarica possa senza difficoltà prevedere di pagare. Spetta comunque al giudice nazionale verificare se è proprio questa la situazione.

57. La seconda asserzione ha, prima facie, maggior pregio. In linea di principio, il gestore di una discarica dovrebbe essere in grado di calcolare, sulla base dell'esperienza, la probabilità che una o più delle amministrazioni

26 — Nel corso dell'udienza, la Commissione ha lasciato intendere che le amministrazioni municipali beneficierebbero di una quasi-immunità da tali procedure di recupero. Il governo italiano, pur contestando tale asserzione, ha dichiarato che il gestore di una discarica deve, in primo luogo, ottenere dal giudice un decreto ingiuntivo che ordini all'amministrazione municipale di pagare e successivamente può esperire ulteriori azioni se (o quando) l'amministrazione interessata ometta di ottemperare al decreto ingiuntivo.

27 — Il governo italiano non ha lasciato intendere, né nelle sue osservazioni scritte, né nel corso dell'udienza, che la Pontina Ambiente stesse esagerando la frequenza con cui le amministrazioni municipali erano in ritardo nei pagamenti ai gestori delle discariche.

municipali con cui ha stipulato contratti di smaltimento di rifiuti paghino in ritardo. A partire da questo, egli può quindi ricavare il costo della disponibilità finanziaria necessaria per evitare di versare il tributo in ritardo e, quindi, di incorrere in una sanzione amministrativa. Detto costo è un costo di esercizio e, come tale, può essere recuperato presso colui che conferisce i rifiuti.

58. Vi sono tuttavia, a mio parere, due ulteriori problemi che potrebbero sorgere.

59. In primo luogo, è possibile che le banche commerciali non siano propense a estendere il credito (oppure che lo siano soltanto a tassi di interesse più alti) qualora un determinato gestore sia finito in una situazione finanziaria precaria a causa di un susseguirsi di pagamenti in ritardo. La Corte non dispone di sufficiente materiale per stabilire se ciò sia (o meno) una reale difficoltà che la Pontina Ambiente deve affrontare. Spetta al giudice nazionale esaminare le prove ed inferirne le necessarie constatazioni di fatto.

60. In secondo luogo, è certamente vero che, di norma, nel commercio, un prestatore di servizi, che deve far garantire il suo credito per esser certo di poter sostenere tempestivamente un costo di esercizio prevedibile [28], cercherà di addossare il costo di tale credito ai suoi clienti. Tuttavia, il prezzo che i gestori di discariche possono richiedere per i loro servizi è determinato dalla regione, non dai prestatori di servizi [29]. In tale contesto, benché la Pontina Ambiente possa sicuramente sollevare il problema dinanzi ai suoi interlocutori all'interno della regione, essa non può esser certa di poter praticare un prezzo tale da coprire sia i costi normali per fornire il servizio di smaltimento dei rifiuti, sia gli ulteriori costi derivanti dalla propensione delle amministrazioni municipali ad essere ritardatarie nei pagamenti.

61. L'analisi delle due specifiche asserzioni della Commissione mi induce ad affrontare la questione sottostante, ossia se il pagamento di una sanzione amministrativa possa mai essere incluso tra i costi da recuperare nell'ambito di un'operazione economica.

28 — La Pontina Ambiente ha asserito di non essere in grado, a meno che la discarica operi a pieno regime, di stimare la quantità di rifiuti conferiti (e quindi l'importo del tributo da essa dovuto), ma di dover attendere la comunicazione delle quantità da parte delle amministrazioni municipali che conferiscono i rifiuti. Non sono propensa a condividere tale asserzione. Ritengo che ci si possa ragionevolmente aspettare da un operatore commerciale che esso metta in opera qualche meccanismo per verificare cosa gli viene consegnato. In effetti, si può supporre che avere qualche metodo per verificare le quantità di rifiuti conferiti al gestore della discarica da parte delle amministrazioni municipali sia tanto nell'interesse commerciale della Pontina Ambiente, quanto nell'interesse di conseguire gli obiettivi perseguiti dalla direttiva discariche.

29 — V. paragrafo 21 supra.

62. Nel presente caso, né il tributo, né la sanzione amministrativa per il suo tardivo versamento sono rinvenibili nella direttiva in sé [30]. Ciò detto, entrambi fanno parte di un sistema giuridico nazionale che recepisce tale direttiva. È dunque appropriato vedere quali indicazioni emergano dalla giurisprudenza della Corte in materia di sanzioni.

63. La Corte ha preso in considerazione il legame tra l'imposizione di una sanzione amministrativa e l'azione (o inazione) degli operatori interessati nella sentenza Käserei Champignon Hofmeister [31]. In quel caso, la Corte ha dichiarato che, benché il principio nulla poena sine culpa sia limitato alle sanzioni penali [32], il diritto comunitario ritiene comunque legittima l'imposizione di una sanzione amministrativa qualora un operatore economico possa ispezionare, verificare, creare garanzie contrattuali back-to-back o adottare altri tipi di accorgimenti per evitare di trovarsi in circostanze in cui divenga responsabile per detta sanzione amministrativa [33].

64. Nel descritto contesto, la ratio sottostante all'irrogazione di una sanzione amministrativa appare essenzialmente il fatto che un operatore economico *avrebbe potuto* gestire i propri affari in modo tale da evitare di incorrere nella sanzione. La sua normale attività economica non implica che egli debba «necessariamente» incorrervi.

65. Esporrò di seguito cosa succede quando la suddetta analisi viene applicata al presente caso.

66. Ritengo, sulla base degli atti prodotti dinanzi alla Corte, che la Pontina Ambiente abbia in qualche modo fornito un principio di prova del fatto che non poteva evitare di pagare in ritardo e, quindi, di dover pagare una sanzione amministrativa. Non so se essa possa produrre ulteriore documentazione sufficiente per dimostrarlo dinanzi al giudice nazionale, unico giudice del fatto. Non si tratta, comunque, di una questione di competenza di questa Corte.

67. Nel decidere su tale questione, il giudice nazionale dovrebbe risolvere il seguente problema: la sanzione amministrativa è un costo che in concreto la Pontina Ambiente deve *necessariamente* sostenere, oppure è un costo *evitabile*? Nel primo caso, deve essere incluso, unitamente al tributo, fra i costi per i quali ci si possa rivalere sulle amministrazioni municipali come voce del prezzo per il servizio, ai sensi dell'art. 10 della direttiva

30 — V. paragrafo 49 supra.
31 — Sentenza della Corte 11 luglio 2002, causa C-210/2000 (Racc. pag. I-6453).
32 — Punti 35-52.
33 — Punti 60-68.

discariche. Nell'altro caso, si tratta di un costo a carico della Pontina Ambiente.

Conclusione sulla direttiva discariche

68. In considerazione di quanto precede, concludo che l'art. 10 della direttiva 26 aprile 1999, 1999/31, relativa alle discariche di rifiuti, deve essere interpretato nel senso che esso osta a disposizioni nazionali, come l'art. 3, commi 26 e 31, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che istituiscono un tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti e stabiliscono i termini per la sua riscossione nei confronti del gestore della discarica, senza tuttavia che il sistema tributario in cui esse rientrano imponga a coloro che conferiscono i rifiuti di rimborsare l'importo del tributo entro un termine ragionevole o preveda una procedura efficace per ottenere detto rimborso.

69. Una sanzione amministrativa imposta al gestore di una discarica per il tardivo pagamento di un siffatto tributo non può essere oggetto di rivalsa nei confronti di chi ha conferito i rifiuti ai sensi dell'art. 10 della direttiva 1999/31, a meno che il gestore della discarica possa dimostrare che la sanzione amministrativa è un costo che deve necessariamente sostenere a causa del mancato rimborso del tributo in maniera tempestiva da parte di chi ha conferito i rifiuti, circostanza che spetta al giudice nazionale accertare.

Direttiva ritardi di pagamento

70. Il governo italiano sostiene che la situazione in oggetto esula dall'ambito di applicazione della direttiva ritardi di pagamento. A suo avviso, il tributo è una tassa; e l'applicazione e le modalità di recupero di una tassa non sono equiparabili a una «transazione commerciale».

71. Mentre è chiaro che il tributo di per sé è proprio una tassa, non posso concordare sul fatto che questo precluda il suo recupero con le modalità di cui alla direttiva ritardi di pagamento.

72. Rammento che l'art. 1 della direttiva ritardi di pagamento stabilisce che essa si applica ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale. L'art. 2, punto 1, definisce le «transazioni commerciali» come i «contratti tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro pagamento di un prezzo».

73. Il gestore di una discarica fornisce un servizio in base a un contratto tra un'«impresa» e una «pubblica amministrazione». Egli lo fa «contro pagamento di un prezzo» poiché dovrebbe ricevere, in base a detto contratto, il prezzo fissato dalla regione per tale servizio [34]. Il prezzo comprende il recupero dei costi sostenuti dal gestore per lo smaltimento dei rifiuti più il suo profitto.

74. La responsabilità del gestore di una discarica per il versamento del tributo sorge come diretta conseguenza del contratto, al momento del deposito dei rifiuti da parte dell'amministrazione municipale per il loro trattamento [35]. La componente «recupero costi» del prezzo include pertanto il tributo che il gestore della discarica ha anticipato rispetto ai rifiuti depositati e per il quale ha l'obbligo di rivalsa nei confronti dell'amministrazione municipale [36]. Sulla base del contratto, la cui prestazione costituisce la «transazione commerciale» tra il gestore della discarica e l'amministrazione municipale, il primo può ottenere dalla seconda soltanto il rimborso del tributo debitamente versato alla regione [37].

75. In tale contesto, ritengo che il recupero del tributo (unitamente alle spese necessariamente sostenute per finanziare il versamento anticipato di esso ed evitare così di incorrere in sanzioni) sia parte del prezzo che il gestore della discarica è legittimato ad ottenere dall'amministrazione municipale in corrispettivo delle prestazioni effettuate [38]. Esso rientra dunque nell'ambito applicativo delle previsioni della direttiva ritardi di pagamento, in particolare dell'art. 3.

76. Ne consegue che un gestore di discarica come la Pontina Ambiente ha diritto agli interessi ai sensi delle disposizioni nazionali attuative dell'art. 3 della direttiva ritardi di pagamento se un'amministrazione municipale ometta di pagare il prezzo concordato entro i «termini di pagamento contrattuali o legali» [39].

34 — V. paragrafo 21 supra.

35 — V. art. 3, comma 28, della legge n. 549/95 e paragrafi 17 e 18 supra.

36 — V. art. 3, comma 26, della legge n. 549/95 e paragrafo 17 supra.

37 — In effetti, in udienza, il governo italiano ha sottolineato che la Pontina Ambiente, quando si occupava del recupero delle somme non pagate dalle amministrazioni municipali solvibili o insolvibili, era nella posizione di un creditore contrattuale ordinario.

38 — Aggiungo, per ragioni di completezza, che ciò vale indipendentemente dal fatto che il rimborso del tributo sia fatturato separatamente dal corrispettivo per il servizio prestato all'amministrazione municipale.

39 — V. la definizione di «ritardi di pagamento» all'art. 2, punto 2, della direttiva ritardi di pagamento. Dato che apparentemente i termini standard per i pagamenti delle amministrazioni municipali sono pari a 120 giorni (v. paragrafo 22 supra), confesso di nutrire dubbi circa la reale efficacia del ricorso alla direttiva ritardi di pagamento nel risolvere le difficoltà pratiche che hanno dato luogo al procedimento dinanzi al giudice nazionale.

Conclusione

77. In considerazione di quanto precede, propongo alla Corte di risolvere le questioni sollevate dalla Commissione Tributaria Provinciale di Roma nei termini che seguono:

1) Gli artt. 12 CE, 14 CE, 43 CE e 46 CE non sono applicabili alla fattispecie che ha dato luogo all'ordinanza di rinvio.

2) L'art. 10 della direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti, deve essere interpretato nel senso che esso osta a disposizioni nazionali, come l'art. 3, commi 26 e 31, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che istituiscono un tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti e stabiliscono i termini per la sua riscossione nei confronti del gestore della discarica, senza tuttavia che il sistema tributario in cui esse rientrano imponga a coloro che conferiscono i rifiuti di rimborsare il tributo entro un termine ragionevole al gestore stesso o preveda una procedura efficace per ottenere detto rimborso.

3) Una sanzione amministrativa imposta al gestore di una discarica per il tardivo pagamento di un siffatto tributo non può essere oggetto di rivalsa nei confronti di chi ha conferito i rifiuti ai sensi dell'art. 10 della direttiva 1999/31, a meno che il gestore della discarica possa dimostrare che la sanzione amministrativa è un costo che deve necessariamente sostenere a causa del mancato rimborso del tributo in maniera tempestiva da parte di chi ha conferito i rifiuti, circostanza che spetta al giudice nazionale accertare.

4) Il rimborso del suddetto tributo costituisce parte del prezzo di una transazione commerciale tra un'impresa e una pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 29 giugno 2000, 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e, di conseguenza, rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva ai sensi del suo art. 1. Gli Stati membri sono pertanto tenuti ad assicurare, in caso di ritardo nel rimborso di tale tributo, il diritto di riscuotere interessi, unitamente alle spese necessariamente sostenute per finanziare il versamento anticipato di esso ed evitare così di incorrere in sanzioni, ai sensi dell'art. 3 della direttiva medesima.