

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. LXXXIX**  
**n. 26**

## SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA  
DEL 24 MAGGIO 2012, EMESSA NELL'AMBITO DEL  
PROCEDIMENTO C-97/11 (AMIA Spa IN LIQUIDAZIONE  
CONTRO PROVINCIA REGIONALE DI PALERMO) CON-  
CERNENTE IL TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN  
DISCARICA DI RIFIUTI SOLIDI

*(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)*

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 1° giugno 2012**  
—————



**SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)**

24 maggio 2012(\*)

«Ambiente – Deposito in discarica di rifiuti – Direttiva 1999/31/CE – Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi – Assoggettamento del gestore della discarica a tale tributo – Costi di gestione di una discarica – Direttiva 2000/35/CE – Interessi moratori – Obblighi del giudice nazionale»

Nella causa C-97/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Commissione tributaria provinciale di Palermo, con decisione del 14 ottobre 2010, pervenuta presso la cancelleria il 28 febbraio 2011, nel procedimento

**Amia SpA** in liquidazione

contro

**Provincia Regionale di Palermo,**

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. J.-C. Bonichot, presidente di Sezione, dai sigg. K. Schiemann, L. Bay Larsen, dalla sig.ra C. Toader e dal sig. E. Jarašiūnas (relatore), giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig. A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Varone, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, da A. Marghelis e A. Aresu, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sul punto se, alla luce della sentenza del 25 febbraio 2010, Pontina Ambiente (C-172/08, Racc. pag. I-1175), il giudice del rinvio debba disapplicare le disposizioni nazionali che ritiene contrarie all'articolo 10 della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182, pag. 1), come modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del

Consiglio, del 29 settembre 2003 (GU L 284, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 1999/31»), nonché agli articoli 1-3 della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (GU L 200, pag. 35).

- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra la società Amia SpA, in liquidazione (in prosieguo: l'«Amia»), e la Provincia Regionale di Palermo, relativamente ad un avviso di liquidazione di un tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi.

### **Contesto normativo**

#### *La normativa dell'Unione*

- 3 L'articolo 10 della direttiva 1999/31 dispone quanto segue:

«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 L 158, pag. 56)], gli Stati membri assicurano la trasparenza nella rilevazione e nell'uso delle informazioni necessarie in materia di costi».

- 4 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2000/35, le disposizioni della stessa si applicano ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale.
- 5 Come previsto dall'articolo 2, punto 1, della direttiva 2000/35, per «transazioni commerciali» si intendono i contratti tra imprese o tra imprese e pubbliche amministrazioni che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro pagamento di un prezzo.
- 6 L'articolo 3 della direttiva 2000/35, intitolato «Interessi in caso di ritardo di pagamento», stabilisce, segnatamente, che gli Stati membri assicurano l'esigibilità di interessi in caso di ritardo di pagamento e che gli stessi possano essere pretesi dal creditore che abbia adempiuto ai propri obblighi contrattuali e di legge e che non abbia ricevuto nei termini l'importo dovuto, a meno che il ritardo non sia imputabile al debitore.

#### *La normativa italiana*

- 7 La legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica (supplemento ordinario alla GURI n. 302, del 29 dicembre 1995; in prosieguo: la «legge n. 549/95»), al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, istituisce un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
- 8 Come previsto dall'articolo 3, comma 25, della legge n. 549/95, presupposto dell'imposta è il deposito in discarica di rifiuti solidi.
- 9 Dall'articolo 3, comma 26 della legge n. 549/95 deriva che soggetto passivo dell'imposta è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo, il quale ha l'obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento dei rifiuti.

- 10 L'articolo 3, comma 27 della legge n. 549/95 stabilisce che il suddetto tributo è dovuto alle regioni.
- 11 L'articolo 3, comma 30, della legge n. 549/95 dispone che il gestore della discarica deve versare il tributo speciale alla regione in cui è ubicata la discarica. Tale versamento deve avere luogo entro il mese successivo alla scadenza del trimestre solare nel quale sono state effettuate le operazioni di deposito.
- 12 L'articolo 3, comma 31, della legge n. 549/95 prevede sanzioni pecuniarie a carico del gestore della discarica per l'omessa o infedele registrazione delle operazioni di conferimento in discarica, per l'omessa o infedele dichiarazione e per l'omesso o tardivo versamento del tributo.

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 13 L'Amia gestisce una discarica sita a Palermo, in località Bellolampo, dove svolge le attività di smaltimento di rifiuti conferiti periodicamente dalle amministrazioni locali.
- 14 In base alla legge n. 549/95 ed alla legge regionale di esecuzione l'Amia è assoggettata al pagamento trimestrale, alla Provincia Regionale di Palermo, del tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, dovendo rivalersi di tale tributo sulle amministrazioni locali che conferiscono i propri rifiuti nella discarica.
- 15 L'Amia ha provveduto unicamente ad un versamento parziale del tributo relativo al primo e al secondo trimestre 2007, omettendo di versare il tributo relativo al terzo e al quarto trimestre del medesimo anno. Tale situazione ha fatto sì che le autorità competenti della Provincia Regionale di Palermo le indirizzassero un avviso di liquidazione, al fine di recuperare il tributo non versato per l'importo di EUR 3 574 205,19, maggiorato degli interessi, nonché una sanzione pari al 30% dell'importo del tributo in parola.
- 16 Il 22 marzo 2010 l'Amia ha proposto alla Commissione tributaria provinciale di Palermo un ricorso avverso il menzionato avviso di liquidazione.
- 17 In base all'ordinanza di rinvio, nel caso oggetto del procedimento principale il tardivo versamento sarebbe strettamente connesso al ritardo con cui le amministrazioni conferenti i rifiuti nella discarica rimborsano al gestore della discarica stessa il tributo in causa. Secondo quanto esposto dal giudice del rinvio, la legge n. 549/95 istituisce un tributo per il deposito in discarica dei rifiuti e fissa i termini per il suo recupero nei confronti del gestore della discarica, senza tuttavia prevedere il rimborso del tributo a favore di detto gestore da parte dell'amministrazione conferente, entro un termine ragionevole, né stabilire una procedura efficace ai fini di ottenere tale rimborso. Il giudice del rinvio aggiunge che la legge n. 549/95 non prevede nemmeno la possibilità per il gestore della discarica di riaddebitare al soggetto che deposita i rifiuti la sanzione amministrativa irrogata per il ritardo nel pagamento del tributo in discussione.
- 18 Tutto ciò premesso, la Commissione tributaria di Palermo ha deciso di sospendere il procedimento e di proporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:  
  
«[Se], alla luce della sentenza [Pontina Ambiente, cit.], possa procedersi alla non applicabilità dell'articolo 3, commi 26 e 31, della legge [n. 549/95], per contrasto con l'articolo 10 della direttiva 1999/31, nonché alla non applicabilità dell'articolo 3, commi 26 e 31, della legge [n. 549/95], per contrasto con gli articoli 1, 2 e 3 della direttiva 2000/35/CE».

**Sulla questione pregiudiziale**

- 19 Con la questione pregiudiziale il giudice del rinvio, sostanzialmente, chiede, se, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale e alla luce della citata sentenza Pontina Ambiente, occorra disapplicare disposizioni nazionali del genere di quelle controverse, dal momento che le condizioni espresse nella summenzionata sentenza affinché dette disposizioni nazionali possano essere considerate conformi all'articolo 10 della direttiva 1999/31 e agli articoli 1-3 della direttiva 2000/35 non sono soddisfatte.

*Sulla ricevibilità*

- 20 Il governo italiano contesta la ricevibilità della questione pregiudiziale. Da un lato, essa non sarebbe rilevante per la soluzione della controversia principale in quanto il giudice del rinvio sarebbe sfornito di giurisdizione in ordine alla cognizione dell'azione di rivalsa dell'ente gestore della discarica nei confronti dei soggetti che hanno usufruito delle attività di smaltimento rifiuti. Detto governo fa presente che, in base alla legislazione italiana, la competenza a conoscere di una simile azione spetta ai giudici amministrativi. D'altro canto, la questione pregiudiziale sarebbe stata posta senza previamente verificare se le condizioni formulate nella citata sentenza Pontina Ambiente effettivamente ricorressero nel procedimento principale e, segnatamente, se nel diritto italiano non sussistessero già, in via generale, opportuni rimedi giuridici.
- 21 Si deve ciò nondimeno constatare che dall'ordinanza di rinvio, la quale contiene un'esposizione sufficiente sia dei fatti della controversia, sia della normativa nazionale applicabile, emerge che la questione posta dal giudice del rinvio, cui spetta valutarne la necessità, è manifestamente attinente all'oggetto della controversia principale.
- 22 Di conseguenza, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere considerata ricevibile, in quanto le eventuali questioni relative alla competenza del giudice del rinvio a conoscere di un'azione di rivalsa nei confronti di un'amministrazione locale e dell'esistenza, nel diritto italiano, di strumenti giuridici che soddisfano le condizioni enunciate nella citata sentenza Pontina Ambiente, sollevate dal governo italiano, non incidono sulla ricevibilità della domanda di cui trattasi.

*Nel merito*

- 23 Nella citata sentenza Pontina Ambiente, la Corte ha dichiarato che l'articolo 10 della direttiva 1999/31 deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che assoggetta i gestori delle discariche ad un tributo che deve essere loro rimborsato dalle amministrazioni locali che depongano rifiuti nelle discariche, e che prevede sanzioni pecuniarie nei confronti dei gestori in caso di versamento tardivo del tributo, a condizione, tuttavia, che tale normativa sia accompagnata da misure volte a garantire che il rimborso del tributo medesimo avvenga effettivamente e a breve termine e che tutti i costi connessi al recupero e, in particolare, i costi derivanti dal ritardo nel pagamento delle somme a tal titolo dovute dalle amministrazioni locali ai gestori medesimi, ivi comprese le sanzioni pecuniarie eventualmente inflitte a questi ultimi in ragione del ritardo, vengano ripercossi nel prezzo che le amministrazioni stesse sono tenute a corrispondere ai gestori. La Corte ha altresì precisato che spetta al giudice nazionale verificare se tali requisiti siano soddisfatti.
- 24 Nella medesima sentenza la Corte ha inoltre dichiarato che gli articoli 1-3 della direttiva 2000/35 devono essere interpretati nel senso che le somme dovute al gestore di una discarica

- da parte di un'amministrazione locale che abbia depositato rifiuti nella discarica stessa, come quelle dovute a titolo di rimborso di un tributo, ricadono nella sfera di applicazione della menzionata direttiva e che gli Stati membri devono pertanto far sì che, conformemente all'articolo 3 della direttiva stessa, il gestore possa esigere interessi in caso di mora nel pagamento di dette somme imputabile all'amministrazione locale interessata.
- 25 Ad avviso del giudice del rinvio le disposizioni della legge n. 549/95 appaiono, stante la loro configurazione e concreta applicazione, incompatibili con l'articolo 10 della direttiva 1999/31 nonché con gli articoli 1-3 della direttiva 2000/35.
- 26 Dal canto suo, il governo italiano sostiene che la normativa italiana contiene rimedi giuridici tali da permettere di ottenere, in un termine ragionevole, il rimborso, da parte delle amministrazioni locali utilizzatrici, dei costi complessivamente sostenuti dal gestore della discarica. In particolare, esso sottolinea che quest'ultimo dispone di un'azione di rivalsa dinanzi al giudice amministrativo, competente in via esclusiva a conoscerne.
- 27 In proposito occorre, anzitutto, rilevare che la questione se una disposizione nazionale che sia contraria al diritto dell'Unione debba essere disapplicata si pone solo se non risulta possibile alcuna interpretazione conforme di tale disposizione (sentenza del 24 gennaio 2012, Dominguez, C-282/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 23).
- 28 Risulta da una giurisprudenza costante che, nell'applicare il diritto interno, i giudici nazionali sono tenuti ad interpretarlo per quanto possibile alla luce del testo e dello scopo della direttiva in questione, così da conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'articolo 288, terzo comma, TFUE. L'esigenza di un'interpretazione conforme del diritto nazionale attiene infatti al sistema del Trattato FUE, in quanto permette ai giudici nazionali di assicurare, nell'ambito delle rispettive competenze, la piena efficacia del diritto dell'Unione quando risolvono le controversie ad essi sottoposte (sentenza Dominguez, cit., punto 24 e giurisprudenza ivi citata).
- 29 Il principio di interpretazione conforme esige inoltre che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena effettività della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima (v. sentenza Dominguez, cit., punto 27 e giurisprudenza ivi citata).
- 30 Conseguentemente, prima di disapplicare talune disposizioni nazionali in una controversia come quella principale, è compito del giudice nazionale verificare, prendendo in considerazione non soltanto tali disposizioni, bensì anche il diritto interno nel suo complesso, e utilizzando i metodi interpretativi da quest'ultimo riconosciuti, se non gli è possibile giungere ad un'interpretazione del menzionato diritto nazionale che risulti conforme al dettato e alla finalità della direttiva in parola.
- 31 Ne discende che, nella fattispecie, in primis spetta al giudice del rinvio, prima di procedere ad un'eventuale disapplicazione delle disposizioni rilevanti della legge n. 549/95, verificare, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo complesso, tanto sotto il profilo materiale come sotto quello procedurale, se non gli sia in nessun caso possibile giungere ad un'interpretazione del suo diritto nazionale conforme al dettato e alla finalità delle direttive 1999/31 e 2000/35.
- 32 Qualora una simile interpretazione non sia possibile, occorre verificare se l'articolo 10 della direttiva 1999/31 e gli articoli 1-3 della direttiva 2000/35 producano direttamente i loro

effetti e, eventualmente, se l'Amia possa avvalersene nei confronti della Provincia Regionale di Palermo.

- 33 A questo proposito, da una costante giurisprudenza della Corte risulta che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, categoriche e sufficientemente precise, i soggetti dell'ordinamento possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato membro, vuoi qualora esso abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, vuoi qualora l'abbia recepita in modo scorretto (sentenza Dominguez, cit., punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 34 Nella fattispecie l'articolo 10 della direttiva 1999/31 soddisfa detti criteri, dal momento che stabilisce, in termini inequivocabili, un preciso obbligo di risultato a carico degli Stati membri e non impone alcuna condizione quanto all'applicazione della previsione disposta. Tale 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 tutti i costi connessi all'impianto e alla gestione delle discariche (sentenza Pontina Ambiente, cit., punto 35).
- 35 Sebbene l'articolo 10 della direttiva 1999/31 non imponga agli Stati membri alcun metodo specifico per quanto attiene al finanziamento dei costi delle discariche, tale circostanza tuttavia non incide sul carattere preciso e categorico dell'obbligo previsto da tale articolo.
- 36 Quanto agli articoli 1-3 della direttiva 2000/35, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 3 della stessa, gli Stati membri devono assicurare l'esigibilità di interessi in caso di ritardo di pagamento e che questi possono essere pretesi dal creditore che abbia adempiuto ai propri obblighi contrattuali e di legge e che non abbia ricevuto nei termini l'importo dovuto, a meno che tale ritardo non sia imputabile al debitore.
- 37 Tale obbligo gravante sugli Stati membri è categorico e sufficientemente preciso per poter produrre direttamente i suoi effetti. Le somme dovute al gestore di una discarica da parte di un'amministrazione locale che abbia depositato rifiuti nella discarica stessa, come quelle dovute a titolo di rimborso di un tributo, ricadono nella sfera di applicazione della direttiva 2000/35, conseguendone che il gestore può esigere interessi in caso di mora nel pagamento di dette somme imputabili all'amministrazione locale interessata (v., in tal senso, sentenza Pontina Ambiente, cit., punto 48).
- 38 Poiché l'articolo 10 della direttiva 1999/31 e gli articoli 1-3 della direttiva 2000/35 soddisfano le condizioni necessarie per produrre direttamente i loro effetti, tali disposizioni s'impongono a tutte le autorità degli Stati membri, ossia non soltanto ai giudici nazionali, bensì anche a tutti gli organi amministrativi, comprese le autorità decentrate, e tali autorità sono tenute a darne applicazione (v., in tal senso, sentenze del 22 giugno 1989, Costanzo, 103/88, Racc. pag. 1839, punti 30-33, nonché del 14 ottobre 2010, Fuß, C-243/09, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).
- 39 Un'autorità come la Provincia Regionale di Palermo rientra quindi nel novero dei soggetti ai quali si possono opporre le norme di una direttiva idonee a produrre direttamente i loro effetti.
- 40 Da ciò discende che, nella controversia principale, l'articolo 10 della direttiva 1999/31 e gli articoli 1-3 della direttiva 2000/35 possono essere fatti valere dall'Amia dinanzi al giudice del rinvio nei confronti della Provincia Regionale di Palermo.

- 41 Di conseguenza spetta al giudice del rinvio, allorché un'interpretazione conforme del diritto nazionale non è possibile, disapplicare, nel procedimento principale, le disposizioni nazionali contrarie all'articolo 10 della direttiva 1999/31 e agli articoli 1-3 della direttiva 2000/35.
- 42 Si deve pertanto rispondere alla questione posta che, in circostanze come quelle sussistenti nella controversia principale:
- in primis, spetta al giudice del rinvio, prima di procedere ad un'eventuale disapplicazione delle disposizioni rilevanti della legge n. 549/95, verificare, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo complesso, tanto sotto il profilo materiale quanto sotto quello procedurale, se non gli è in nessun caso possibile giungere ad un'interpretazione del suo diritto nazionale che gli consenta di dirimere la controversia di cui al procedimento principale in modo conforme al dettato e alla finalità delle direttive 1999/31 e 2000/35,
  - allorché siffatta interpretazione non è possibile, spetta al giudice nazionale disapplicare, nel procedimento principale, le disposizioni nazionali contrarie all'articolo 10 della direttiva 1999/31 e agli articoli 1-3 della direttiva 2000/35.

#### **Sulle spese**

- 43 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 (Quarta Sezione) dichiara:

#### **In circostanze come quelle sussistenti nella controversia principale:**

- **in primis, spetta al giudice del rinvio, prima di procedere ad un'eventuale disapplicazione delle disposizioni rilevanti della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, verificare, prendendo in considerazione il diritto interno nel suo complesso, tanto sotto il profilo materiale quanto sotto quello procedurale, se non gli è in nessun caso possibile giungere ad un'interpretazione del suo diritto nazionale che gli consenta di dirimere la controversia di cui al procedimento principale in modo conforme al dettato e alla finalità delle direttive 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, come modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003, e 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;**
- **allorché siffatta interpretazione non è possibile, spetta al giudice nazionale disapplicare, nel procedimento principale, le disposizioni nazionali contrarie all'articolo 10 della direttiva 1999/31, come modificata dal regolamento n. 1882/2003, e agli articoli 1-3 della direttiva 2000/35.**

Firme

---

\*Lingua processuale: l'italiano.



