

26 LUGLIO 2017

La gestione dei rifiuti in Europa:
un'analisi comparata

di Chiara Feliziani

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Macerata



La gestione dei rifiuti in Europa: un'analisi comparata *

di Chiara Feliziani

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Macerata

Sommario: 1. Inquadramento del tema e scelte metodologiche. 2. La gestione dei rifiuti in Europa: uno sguardo d'insieme. 3. Rifiuti e strumenti di mercato. 4. Italia, Francia e Inghilterra: un confronto. 4.1. Italia. 4.2. Francia. 4.3. Inghilterra. 5. Molte analogie e qualche differenza.

1. Inquadramento del tema e scelte metodologiche

Il tema della gestione dei rifiuti intercetta senz'altro più questioni tra loro inestricabilmente connesse. Innanzitutto ambiente e mercato¹. Ma anche, e più nello specifico, il *quomodo* dell'istituto del servizio pubblico², così come il tema della pianificazione territoriale e della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali volti alla assunzione di decisioni cruciali per i territori in cui essi vivono³ o, ancora, quello pure altrettanto rilevante, della tutela dei diritti fondamentali⁴.

Simile intreccio è ancora più evidente se, come in questo caso, la tematica viene affrontata in chiave comparata, poiché in tale eventualità alle tante sfaccettature che l'argomento già di per sé presenta si

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo costituisce una versione rivista ed ampliata della relazione tenuta nel corso della VIII Conferenza di Diritto dell'Energia «La disciplina della gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato», svoltasi a Roma nelle giornate del 5 e 6 aprile 2017.

¹ Sottolinea chiaramente tale nesso F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Studi di onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, vol. III, p. 2079 e ss.. Più in generale, sul rapporto tra ambiente e mercato si v. M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015 e ID., *Mercato e ambiente*, in M. P. CHITI - R. URSI (a cura di), *Studi sul Codice dell'ambiente*, Torino, 2009.

² Se si vuole, in argomento C. FELIZIANI, *Tutela ambientale e servizio pubblico. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, Roma, 2014.

³ Sul punto si veda ad es. M. LEE - J. PIKE, *Partecipazione pubblica e direttiva sulle discariche nel Regno Unito*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 5, 689. Più in generale, sul tema partecipazione e governo del territorio si vedano ad esempio E. SCOTTI, *La realizzazione delle infrastrutture tra politiche di semplificazione ed environmental justice*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Napoli, 2016, p. 443 e ss.; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica reticolare*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 3, p. 267; ID., *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella giurisprudenza amministrativa francese: enteque e z.a.c.*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, 1, p. 84.

⁴ *In primis* il diritto alla salute. Sul punto E. SCOTTI, *La localizzazione di opere pubbliche nocive tra responsabilità da atto lecito e principio di compensazione*, in *Apertacotrada*, 2013. Inoltre, con specifico riferimento al settore dei rifiuti, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 6, p. 999.

aggiungono inevitabilmente le peculiarità proprie dei Paesi in esame e, dunque, dei rispettivi ordinamenti giuridici⁵.

Di qui il bisogno di operare talune scelte "di metodo". Scelte che implicano, seppur *oborto collo*, delle rinunce ma che hanno una funzione fondamentale, vale a dire quella di mettere ordine nella vastità delle informazioni rinvenibili, consentendo all'interprete di individuare una o più chiavi di lettura dell'esistente⁶. Orbene, quanto al caso di specie, essenzialmente tre sono le scelte metodologiche che hanno guidato la ricerca e che pertanto si impongono qui in via di premessa.

La prima attiene al dato temporale e - convenendo con la più autorevole dottrina - muove dall'osservazione per cui il fiorire di una legislazione europea in tema di rifiuti ha costituito un vero e proprio spartiacque nella regolamentazione della materia (anche) a livello nazionale⁷.

L'avvento, intorno alla metà degli anni Settanta del secolo scorso, di una legislazione (allora) comunitaria in materia di rifiuti ha avuto infatti la capacità, non solo di assicurare una certa omogeneità tra le diverse discipline nazionali, ma soprattutto quella di favorire in molti casi addirittura la creazione stessa di una legislazione *ad hoc* per i rifiuti, laddove fino a quel momento essa mancava o era solo parziale o, ancora, aveva obiettivi altri rispetto a quelli di tutela propriamente ambientale⁸. È questo, come vedremo, il caso dell'Italia, ma anche - ad esempio - della Francia e dell'Inghilterra.

È per questa ragione, dunque, che le riflessioni che di qui a breve seguiranno avranno riguardo essenzialmente di quanto avvenuto all'interno degli Stati membri a partire dal 1975, vale a dire dal

⁵ Ha parlato di comparazione come «ponte che unisce mondi lontani» L. MOCCIA, *Comparazione giuridica, diritto e giurista europeo: un punto di vista globale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, 3, p. 767. Da ultimo, sulla comparazione in materia ambientale F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi.it*, n. 7/2017.

⁶ Sull'importanza irrinunciabile di contestualizzare gli istituti oggetto di analisi nella «cornice politica, sociale, economica e dunque culturale tout court (il contesto)» in cui essi vivono e operano si v. R. FERRARA, *Il «metodo giuridico» negli scritti di Antonio Romano Tassone: il diritto fra regole e regolarità*, in *Dir. amm.* 2014, 3, p. 525 che richiama, tra gli altri, il fondamentale saggio di A. ROMANO TASSONE, *Metodo giuridico e ricostruzione del sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, 1, p. 11.

⁷ Se è vero, infatti, che caratteristica precipua dell'intero diritto ambientale è quella di essere disceso dall'alto, vale a dire di aver avuto origine da un piano internazionale e poi di qui di essere transitato, quasi "a cascata", a quello europeo e - infine - a quello nazionale (F. DE LEONARDIS, *Trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente, cit.*, ma anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, III ed., 2005), è altrettanto vero che i rifiuti costituiscono un esempio particolarmente calzante di detto fenomeno. Ciò quanto meno per quel che concerne i rapporti tra il livello normativo europeo e quello dei singoli Stati membri, mentre minore è stata l'influenza del diritto internazionale, eccezion fatta per il contributo che questo ha avuto nello sviluppo e nella affermazione di alcuni principi cardine del diritto dell'ambiente, come tali riferibili anche al settore in esame (ad es. il principio dello sviluppo sostenibile).

⁸ Sul punto sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Tendenze evolutive della legislazione in materia di ambiente e rifiuti tra diritto dell'Unione europea e diritti nazionali. Dall'assenza dell'Europa alla (quasi) scomparsa dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015.

momento in cui è stata emanata la prima direttiva europea in materia di rifiuti⁹, e poi specialmente a partire dal 2008, quando le istituzioni europee hanno adottato l'ultima direttiva generale sui rifiuti¹⁰. Mentre, per converso, i riferimenti ai tempi pregressi saranno limitati all'essenziale, ovvero a quanto di precipuo interesse ai presenti fini.

La seconda premessa metodologica attiene ai termini della comparazione. Nell'impossibilità di analizzare con lo stesso grado di approfondimento il sistema di gestione dei rifiuti proprio di ciascun Stato membro dell'Unione europea, si è scelto di prenderne in esame alcuni che per consonanza o, al contrario, per "distanza" rispetto al modello italiano e alla nostra tradizione giuridica paiono maggiormente significativi. Dunque, premesse alcune considerazioni di carattere generale volte a dare contezza del fenomeno dei rifiuti in Europa nel suo complesso, l'attenzione si appunterà poi specialmente su tre realtà, vale a dire: Italia, Francia e Inghilterra.

Orbene, se la scelta della Francia si spiega per ragioni di contiguità geografica ma anche, e soprattutto, culturale rispetto al nostro Paese¹¹, quella dell'Inghilterra trova invece ragione nella "distanza" che da tali punti di vista si frappone tra le due realtà. Una "distanza" che affonda le proprie radici nella storia, anche "costituzionale"¹², dell'Inghilterra e nelle sue tradizioni giuridiche¹³ e che contribuisce a farne da sempre

⁹ La prima direttiva generale in materia di rifiuti è la 75/442/Cee del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti. La stessa, peraltro, era stata di poco preceduta dalla direttiva 75/439/Cee del Consiglio del 16 giugno 1975 sull'eliminazione degli oli usati. Inoltre, la stessa è stata seguita a distanza di poco dalla direttiva 76/403/Cee del Consiglio del 6 aprile 1976 concernente lo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e dalla direttiva 78/319/Cee del Consiglio del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi.

¹⁰ Si tratta della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 n. 98, 2008/98/Ce relativa ai rifiuti che abroga alcune direttive. In dottrina, per un commento si v. E. SCOTFORD, *The New Waste Directive - Try to Do It All ... An Early Assesment*, in 11 [2009] *ELR* 1, 75.

¹¹ Si pensi, in particolare, allo sviluppo in Francia dell'istituto del servizio pubblico e a come la concezione francese di tale istituto fosse ben presente alla dottrina italiana che prima si è occupata del tema. Aspetto, questo ultimo, costantemente sottolineato nei saggi e nelle trattazioni sul tema. Per tutti, si v. E. SCOTTI, *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, Padova, 2003.

¹² Come sottolineato ad esempio da A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, 2005, in Inghilterra "non si è mai verificato il magico momento storico in cui la costituzione è stata scientemente elaborata da un singolo legislatore o da un nucleo di padri fondatori consapevoli di esercitare *hic et nunc* un ruolo di costituenti", al contrario la stessa essendo il frutto di "episodi normativi" stratificatisi nel tempo.

¹³ Basti pensare al ruolo assegnato al principio di sovranità parlamentare, al valore del precedente o, ancora, al lento e accidentato percorso che ha portato allo sviluppo in tale Paese di una branca del diritto qualificabile come diritto amministrativo. A tale ultimo proposito, fondamentale il richiamo a A. V. DICEY, *Introduction to the Study to the Law of the Constitution*, Indianapolis, 1885. Più di recente, inoltre, si v. P. CHIRULLI, *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale in Gran Bretagna. Dal locus standy alla justiciability*, Torino, 1996.

- e oggi, per certi aspetti, forse ancor più che in passato¹⁴ - un *unicum* o, se si preferisce, un'isola nel panorama europeo, anche in senso giuridico¹⁵.

Infine, la terza scelta di metodo riguarda l'oggetto dell'indagine che - come si avrà modo di leggere - sarà incentrata prevalentemente sui rifiuti urbani. Ciò in quanto è innanzitutto a tale tipologia di rifiuti che storicamente le pubbliche autorità hanno prestato attenzione, sebbene per ragioni che avevano poco a che fare con l'ambiente, ed inoltre perché proprio questi rifiuti (o, per meglio dire, i rifiuti diversi da quelli c.d. "speciali") sono l'oggetto precipuo delle direttive generali europee nella materia *de qua*, compresa dunque la già citata direttiva 2008/98/Ce.

2. La gestione dei rifiuti in Europa: uno sguardo d'insieme

Orbene, premessa la complessità del tema di indagine e premesse altresì le scelte metodologiche che hanno guidato la ricerca, è ora possibile procedere ad inquadrare il fenomeno dei rifiuti in Europa nei suoi termini generali.

A tale riguardo preme anzitutto ribadire come, a partire orientativamente dal 1975, a segnare la rotta della disciplina e della regolazione dei rifiuti in Europa siano state le (allora) istituzioni comunitarie¹⁶. Queste ultime, infatti, benché al tempo sprovviste di una solida base normativa per intraprendere azioni *ad hoc*¹⁷, hanno tuttavia iniziato a legiferare sulla materia in esame, finendo per determinarne - negli anni a seguire - le principali trasformazioni¹⁸. Al punto tale che oggi da più parti si parla in proposito di un fenomeno

¹⁴ Il riferimento è con tutta evidenza al contrastato processo di integrazione europea che ha interessato il Paese in argomento e, in specie, al recente episodio della c.d. Brexit. *Amplius* sul tema C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 13/2016; C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio di interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *RivistaAic*, n.1/2017; F. SGRÒ, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *Federalismi.it*, n.5/2017.

¹⁵ Non a caso costante nella letteratura è il riferimento al concetto di "insularità", vale a dire alla eccentricità anche giuridica dell'Inghilterra, e più in generale del Regno Unito, rispetto ai Paesi dell'Europa continentale. In dottrina, oltre al già citato contributo di C. MARTINELLI, *L'isola e il continente: un matrimonio di interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, si v. per tutti L. VOLPE, *British Way and Constitutional View*, in A. TORRE - L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione Britannica*, Torino, 2005.

¹⁶ Per tutti, F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 308 e ss. e L. KRAMER, *EU Environmental Law*, London, 2011, p. 329 e ss..

¹⁷ Sul punto, giova ricordare come il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (1957) non contenesse alcun riferimento all'ambiente e come, pertanto, tale materia non rientrasse tra quelle attribuite alla competenza della Cee. Ne deriva che quando, intorno agli anni Settanta del secolo scorso, la Comunità avvertì la necessità di occuparsi dell'ambiente "si pose la questione del fondamento sostanziale, del titolo formale e degli strumenti utilizzabili per l'azione politica e gli interventi normativi di protezione ambientale della Comunità" (M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, 2009, 3 - 4, p. 649).

¹⁸ In proposito, se si vuole, v. *amplius* C. FELIZIANI, *Tendenze evolutive della legislazione in materia di ambiente e rifiuti. Dall'assenza dell'Europa alla (quasi) scomparsa dello Stato*, cit..

di "europeizzazione"¹⁹, quanto meno con riguardo a taluni profili della materia quali in particolare la nozione di rifiuto e quelle degli istituti ad esso contigui (i.e. sottoprodotto ed *end of waste*)²⁰.

Orbene, come in parte anticipato, l'avvento di una legislazione comunitaria in tema di rifiuti è andata in prima battuta a colmare le vistose lacune normative all'epoca presenti negli ordinamenti di molti Stati membri²¹. Ma poi, soprattutto, ha favorito il determinarsi una tendenziale omogeneità nella regolazione del settore all'interno dei diversi contesti nazionali (di qui "l'europeizzazione" di cui sopra). "Tendenziale" nel senso che - come si avrà modo di apprezzare tra breve - alcune differenze, talvolta anche piuttosto sensibili, permangono ancora oggi, specie in un contesto allargato di Europa a 28 (tra poco 27)²². Ciò nonostante, però, si registra anche una certa convergenza di obiettivi e questa, si, è indubbiamente merito dell'opera delle istituzioni europee che, pur lasciando alcuni margini di manovra agli Stati membri, hanno via via tracciato in maniera chiara la strada da seguire.

Senza ripercorrere pedissequamente tutte le fasi di tale processo, basti qui ricordare come l'ultima tappa in ordine di tempo sia rappresentata dalla direttiva rifiuti 2008/98/Ce, la cui importanza risiede specialmente nell'aver determinato un vero e proprio "capovolgimento di prospettiva"²³ nella gestione dei rifiuti. Ciò in quanto la stessa ha posto al vertice della gerarchia dei rifiuti (*rectius*, "la gerarchia delle modalità di approccio alle problematiche ambientali generate dalla produzione dei rifiuti"²⁴) il principio di prevenzione o azione preventiva²⁵, seguito dalla preparazione per il riutilizzo e poi, ancora, dal riciclo e dal recupero di altro tipo e infine, solo all'ultimo posto, dallo smaltimento.

Avendo disposto in tal senso, dunque, la direttiva citata ha segnato una definitiva distanza con tutto quanto avvenuto in precedenza. In particolare, la stessa ha lasciato intendere che mentre il legislatore europeo del 2006²⁶ mirava ancora a regolare i rifiuti, dando per scontato che essi fossero «un prodotto necessario e non eliminabile della società», nel 2008 ha davvero avuto inizio una nuova era, poiché «il

¹⁹ In questi termini innanzitutto C. VERDURE, *The Europeanization of the Definition of Waste*, paper presentato al convegno "Globalization and Europeanization of Environmental Law and Policy", Copenhagen 22 - 23 marzo 2010.

²⁰ F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, cit..

²¹ Si v. *infra* quanto riportato con riguardo a ciascuno dei Paesi oggetto di comparazione.

²² Il riferimento è, chiaramente, al caso Brexit. Cfr. nota n. 14, *retro*.

²³ F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, cit..

²⁴ Così F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.*, 316.

²⁵ *Amplius* sul principio in questione cfr. F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, cit.. Più in generale, sul rilievo e sul ruolo dei principi in materia ambientale cfr. R. FERRARA, *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 6, p. 1945 e, ancora prima, ID., *Principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, p. 509.

²⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 n. 12, 2006/12/Ce, relativa ai rifiuti. Per un commento cfr. *amplius* E. SCOTFORD, *Trash or Treasure: Policy Tensions in EC Waste Regulation*, in 19 [2007] *JEL* 3, p. 67.

nuovo approccio è rivolto fundamentalmente a evitare e/o ridurre la formazione del rifiuto»²⁷. Obiettivo dichiarato delle istituzioni era ed è, infatti, quello di «aiutare l'Unione europea ad avvicinarsi a una società del riciclo, cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse»²⁸, ossia come entità potenzialmente suscettibili di nuova vita e produttive di nuove utilità. Questo, del resto, era anche il pensiero sotteso al Sesto Programma di azione ambientale varato dalle istituzioni nel 2002²⁹.

Ora, questi essendo - quanto meno a livello di obiettivi e di principi - i cardini del nuovo approccio alla materia dei rifiuti inaugurato nel 2008 dalle istituzioni europee, occorre verificare quali risultati siano stati raggiunti a quasi dieci anni di distanza.

A tal fine, può essere dunque interessante prendere in esame alcuni dati. Innanzitutto, da una ricerca resa nota dalla Commissione europea nel 2015 e condotta sulla base delle informazioni elaborate dall'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat)³⁰, risulta che nel 2012 la produzione totale di rifiuti generati da attività economiche e domestiche in un contesto di Europa a 28 era pari a 2.515 milioni di tonnellate. Si tratta di un ammontare (ingente ma) sicuramente inferiore a quello prodotto nel 2004, benché di poco superiore a quelli riferiti rispettivamente al 2008 (2427 milioni di tonnellate) e al 2010 (2460 milioni di tonnellate). Anni questi ultimi, tuttavia, in cui la contrazione delle attività produttive determinata dalla crisi economico - finanziaria ha certamente avuto un peso decisivo ai fini di tale flessione negativa. In altri termini: si è prodotto di meno perché minore era la richiesta di beni e, dunque, di riflesso sono stati generati meno rifiuti.

Di questi 2.515 milioni di tonnellate di rifiuti prodotti nel 2012, la quota maggiore - pari a ben il 33% del totale, ossia 821 milioni di tonnellate - è dipesa dalle attività di costruzione e demolizione. Il secondo posto è spettato alle attività estrattive (29%, vale a dire 734 milioni di tonnellate), mentre solo l'11% e l'8% sono derivati rispettivamente dalle attività manifatturiere (270 milioni di tonnellate) e dai rifiuti

²⁷ Così, ancora, F. DE LEONARDIS *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, cit..

²⁸ In questi termini il considerando n. 28 della direttiva 2008/98/Ce.

²⁹ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, 106/2002/Ce, Sesto Programma di azione ambientale (2001 - 2010). In dottrina, F. FONDERICO, *Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e strategie tematiche*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 5, p. 698 e con specifico riguardo ai nessi tra il Sesto programma e la materia dei rifiuti D. POCKLINGTON, *The significance of the proposed changes to the waste framework directive*, in [2006] *EELR*, 1, p. 175.

³⁰ Waste statistics 2016 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statisticsexplained>). In proposito si segnala che, in forza di un accordo avvenuto nel 2005 tra quattro organismi dell'Unione europea - vale a dire, Eurostat, il Centro Comune di Ricerca, la DG Ambiente della Commissione e l'Agenzia europea dell'Ambiente - Eurostat guida l'Environmental Data Centre on Waste tra i cui obiettivi figura quello di convogliare e custodire i dati in materia di rifiuti, conformemente a quanto previsto dal Regolamento Ce n. 2150 del 2002 relativo alle statistiche sui rifiuti. Si precisa inoltre che i dati riportati nella ricerca citata sono - al momento in cui si scrive - i più aggiornati e completi tra quelli a disposizione. Stando a quanto è possibile leggere nel sito Eurostat, ulteriori aggiornamenti dovrebbero essere resi noti nel mese di luglio 2017.

domestici (213 milioni di tonnellate). Da ultimo, ha pesato il settore energetico con una percentuale del 4% (96 milioni di tonnellate)³¹.

Muovendo da questi dati, è stato inoltre calcolato che - sempre nel 2012 - la quantità media di rifiuti derivanti da attività economiche e domestiche era per ciascun abitante dell'UE a 28 pari a circa 5 tonnellate. Tuttavia, dietro tale risultato si celano in realtà profonde differenze tra gli Stati membri, da cui quella "tendenziale omogeneità" di cui si diceva poco sopra. Si passa, infatti, dalle 22,1 tonnellate di rifiuti per abitante della Bulgaria ai 791 Kg per abitante della Croazia³². In tale quadro, l'Italia si colloca al di sotto della media, così come la Spagna e l'Inghilterra, mentre superano ancorché di poco i valori medi - ad esempio - Germania, Francia e Belgio³³.

Venendo ora ai dati relativi alla gestione e al trattamento dei rifiuti, dal rapporto della Commissione UE emerge che nel 2012 in Europa sono stati trattati oltre 2.303 milioni di tonnellate di rifiuti, compresi quelli pericolosi e quelli importati nell'Unione³⁴. Di questi, poco meno della metà (48,3 %) sono stati oggetto di operazioni di smaltimento, prevalentemente in discarica. Un dato evidentemente ancora molto alto, specie se considerato alla luce degli obiettivi fissati dalla direttiva 2008/98/Ce³⁵. Il 45,7 %, invece, è stato sottoposto a operazioni di recupero diverse dal recupero energetico. In particolare: il 36,4 % è stato oggetto di riciclo e il 9,3 % di colmatazione, ossia è stato utilizzato per operazioni di messa in sicurezza di porzioni di terreno (i.e. contenimento di scaricate) o interventi legati alla tutela del paesaggio. Infine, il

³¹ L'ulteriore 15% è stato ascritto alla voce "altre attività economiche".

³² In tale classifica certamente hanno pesato molto i rifiuti minerali (ben il 63% del totale). Molti dei Paesi che hanno superato la soglia delle 5 mila tonnellate di rifiuti per abitante hanno infatti un'economia fortemente incentrata sulle attività estrattive e/o di costruzione. Tra questi senz'altro: Bulgaria, Finlandia, Estonia, Svezia, Romania ma anche il Lussemburgo. Viceversa, scomputando dal calcolo i rifiuti di origine minerale si vede che la quota media per ciascun abitante dell'Unione nel 2012 scende al di sotto delle 2 tonnellate - 1,8, per l'esattezza - ossia il 5,8% in meno rispetto al 2004 (cfr. Waste statistics pag. 4 grafico 3). Di queste circa due tonnellate di rifiuti, la maggior parte è stata prodotta da attività domestiche (per un totale di 208,1 milioni di tonnellate) e manifatturiere (per un totale di 200,8 milioni di tonnellate). Mentre, però, i rifiuti del primo tipo hanno mantenuto valori sostanzialmente costanti dal 2004 al 2012, ad essere diminuite sono le quantità di rifiuti provenienti dal settore manifatturiero (- 26%) così come, peraltro, quelli derivanti da agricoltura e pesca (- 49%). D'altra parte, come osservato in precedenza, erano quelli gli anni più difficili della crisi finanziaria che ha interessato l'economia del nostro continente (e non solo). Anche in questo caso, tuttavia, sussistono delle importanti differenze tra Stato e Stato. Il bollino nero spetta all'Estonia, con una media di 8,6 tonnellate per abitante, seguita - seppur a notevole distanza - da Belgio e Finlandia. I risultati migliori, invece, in Croazia, dove nel 2012 ciascun abitante ha prodotto in media 620 Kg di rifiuti (esclusi sempre quelli di origine minerale). Da segnalare, inoltre, che in alcuni Stati i dati mostrano una tendenza inversa rispetto a quella generale sopra ricordata. In Belgio, così come in Italia, Germania e Danimarca i valori medi nel 2012 sono infatti cresciuti rispetto al 2004, seppur talvolta non di molto (cfr. Waste Statistics pag. 4 grafico 3).

³³ Waste statistics pag. 3 grafico 1.

³⁴ Waste statistics pag. 7 tavola 3.

³⁵ Il riferimento è in particolare alla gerarchia dei rifiuti *ex art. 4* della direttiva 2008/98/Ce.

6% dei rifiuti è stato interessato da operazioni di incenerimento che per il 4,4% dei rifiuti ha consentito il recupero di energia.

Come è intuibile, anche sotto il profilo delle tecniche di trattamento dei rifiuti è possibile osservare delle discrasie tra gli Stati membri. A fronte infatti di Paesi quali - ad esempio - Italia, Belgio e Germania che mostrano di privilegiare le attività di recupero, ci sono ancora Stati come Bulgaria, Romania e Grecia che invece optano prevalentemente per lo smaltimento in discarica³⁶. Ecco, dunque, di nuovo un argomento a supporto del riferimento alla solo "tendenziare omogeneità" di cui si diceva all'inizio, nel senso che pur essendo i risultati complessivamente abbastanza buoni si registrano anche dei dati che lasciano intendere come alcune realtà siano ancora ben lontane dal raggiungere gli obiettivi auspicati dalle istituzioni europee per la costruzione di una "società rifiuti zero".

Peraltro, se quanto da ultimo affermato è vero prendendo in esame i rifiuti nel loro complesso (dunque ad es. anche quelli pericolosi, ecc.), limitando l'analisi ai soli rifiuti urbani è possibile notare come le differenze si assottiglino. Informazioni rilevanti sul punto si traggono, ad esempio, dal rapporto ISPRA 2015 (che peraltro muove anch'esso dall'analisi dei dati raccolti da Eurostat) perché qui, oltre alla scala di aggregazione territoriale massima - vale a dire quella dell'UE a 28 - si tiene conto anche dell'UE a 15, ossia degli Stati che già facevano parte della (allora) Comunità nel 2004 (anno in cui si è avuto l'allargamento a 25) e del gruppo dei 13 "nuovi" Stati membri entrati nell'Unione tra il 2004 e il 2013³⁷.

Più nel dettaglio, con riferimento all'anno 2013 il rapporto evidenzia nell'UE a 28 una flessione rispetto all'anno precedente del 1,2%. Si è passati, infatti, da 246,1 milioni di tonnellate a 243,2 milioni di tonnellate di rifiuti urbani. Nello stesso arco temporale, tuttavia, mentre l'UE a 15 ha registrato un calo pari allo 0,8%, il gruppo dei "nuovi" Stati membri ha fatto rilevare una flessione pari a ben il 3,4%³⁸. Tra i Paesi più virtuosi figurano Cipro (- 7,1%), seguito da Bulgaria (- 6,8%), Polonia (- 6,5 %) e Ungheria (- 6,3 %). Tra i "vecchi" Stati europei, la medaglia d'oro spetta alla Spagna che ha registrato una flessione del 4,4 %, mentre il risultato peggiore è quello del Regno Unito che ha visto addirittura crescere la produzione di

³⁶ Waste statistics pag. 7 tavola 3.

³⁷ In proposito si ricorda che a partire dal 1 maggio 2004 sono entrati a far parte dell'allora Comunità europea: Slovenia, Ungheria, Malta, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Lituania, Lettonia, Estonia e Cipro. Dal 1 gennaio 2007, invece, è stata la volta di Romania e Bulgaria. Infine, dal 1 luglio 2013 della Croazia.

³⁸ Tra gli Stati appartenenti a questo gruppo - si legge nel rapporto - "i maggiori produttori di rifiuti urbani sono la Polonia (circa 11,3 milioni di tonnellate), la Romania (circa 5,4 milioni di tonnellate), l'Ungheria (circa 3,7 milioni di tonnellate), la Repubblica Ceca (circa 3,2 milioni di tonnellate) e la Bulgaria (3,1 milioni di tonnellate), che insieme determinano il 78,6% della produzione di tale raggruppamento territoriale".

rifiuti dell'1,6%. L'Italia ha invece riportato un buon risultato con una flessione pari all'1,4%, peggio di noi - tra gli altri - la Francia con un calo nella produzione dei rifiuti urbani limitato allo 0,5%³⁹.

Ovviamente anche passando dai dati totali a quelli di produzione pro capite si registra per il 2013 un complessivo segno meno rispetto all'anno precedente. Segnatamente: - 1,4 % nell'UE a 28, che diventa - 1,2% nell'UE a 15 e - 3,3 % nel gruppo dei "nuovi" Stati membri⁴⁰. Si passa, ad esempio, dai 747 kg per abitante della Danimarca a 272 kg (quasi un terzo) per abitante della Romania. In tale forbice, l'Italia si colloca a metà con una produzione annua pro capite di rifiuti urbani pari a 491 Kg.

Per verificare che tali dati non dipendano esclusivamente da fattori congiunturali - quali in particolare la crisi economica e i suoi postumi - ma siano effettivamente dovuti all'affermarsi di modelli di produzione e di consumo più virtuosi, come auspicato dalle istituzioni europee, la ricerca è andata a valutare «la presenza di una tendenza alla dissociazione della produzione di rifiuti urbani dall'andamento di fattori di carattere economico»⁴¹. A tal fine, lo studio ha fatto perno sulla spesa per consumi finali delle famiglie, utilizzando tale indicatore «come parametro di tipo economico e consideran[do lo stesso] come driver della produzione di rifiuti urbani»⁴².

I risultati - calcolati in un arco temporale che va dal 2007 al 2013 - hanno mostrato tra l'UE a 28 e l'UE a 15 andamenti sostanzialmente analoghi, caratterizzati in via tendenziale da un fenomeno di dissociazione assoluta. Fa eccezione il biennio 2008 - 2009 quando a livello complessivo si è registrata una dissociazione relativa, mentre nel più ristretto gruppo dei "vecchi" Stati membri si è avuta una dissociazione inversa, ossia un tasso di riduzione della spesa per i consumi finali delle famiglie superiore al tasso di riduzione della produzione di rifiuti urbani. In altri termini: si è consumato di meno, ma non è stata prodotta una minore quantità pro capite di rifiuti urbani.

Per quel che concerne invece le tecniche di gestione, si osserva che nel 2013 nell'Unione complessivamente intesa (UE a 28) i rifiuti urbani sono stati trattati come segue: per il 28 % sono stati interessati da tecniche di riciclo, 15% compostaggio, 26% incenerimento e - nota dolente - per il 31% si è fatto ricorso allo smaltimento in discarica.

³⁹ Peraltro il rapporto sottolinea che la quantità di rifiuti prodotti complessivamente in Italia, Spagna, Regno Unito, Germania e Francia "ammonta nel 2013 a circa 166 milioni di tonnellate (circa 1,1 milione di tonnellate in meno rispetto all'anno precedente), ed è pari al 68,2% della produzione a scala di UE 28.

⁴⁰ A tal proposito nel rapporto si legge: "dall'analisi dei dati emerge una netta differenza tra i vecchi e i nuovi Stati membri, con questi ultimi caratterizzati da valori di produzione pro capite decisamente più contenuti rispetto ai primi, probabilmente a causa di minori consumi legati a condizioni economiche mediamente più modeste" (p. 4).

⁴¹ Così si legge nel citato rapporto ISPRA p.7, dove si specifica altresì che "la dissociazione avviene quando il tasso di crescita di una pressione ambientale è minore di quello del driver economico (per esempio il PIL) in un determinato periodo. La dissociazione si dice assoluta quando al crescere del driver economico la variabile ambientale è stabile o decresce. Si dice relativa quando il tasso di crescita della variabile ambientale è positivo, ma inferiore a quello della variabile economica".

⁴² Ancora, rapporto ISPRA p.7.

Chiaramente se poi dai dati generali si passa all'analisi di quelli riferiti a ciascun Stato membro è possibile notare come sussistano differenze di approccio al problema del trattamento dei rifiuti urbani anche molto marcate. Ad esempio, per quel che concerne lo smaltimento in discarica - vale a dire la modalità di approccio indubbiamente meno in linea con i dettami della attuale politica europea - si passa da Paesi come la Germania, che conferiscono in discarica appena lo 0,5% dei rifiuti urbani prodotti, a Paesi come la Romania, dove si registra un tasso di smaltimento in discarica superiore addirittura al 90% (segnatamente, 96,8%)⁴³. Più in generale, la ricerca mostra che, ad eccezione della Grecia, gli Stati in cui si fa ricorso alla discarica per la gestione di oltre il 65% dei rifiuti urbani prodotti appartengono tutti al gruppo dei "nuovi" Stati membri dell'Unione.

Vi è da dire però che, confrontando i dati del 2013 con quelli dell'anno precedente, complessivamente è possibile apprezzare una generale flessione nella percentuale dei rifiuti urbani conferiti in discarica a beneficio, dunque, di un tendenziale avvicinamento alla gerarchia dei rifiuti indicata dalla direttiva 2008/98/Ce⁴⁴. E vi è da dire altresì che, quasi paradossalmente rispetto a quanto evidenziato poc'anzi, la riduzione più significativa si è registrata proprio nel gruppo dei "nuovi" Stati membri, dove si è passati dal 75% del 2012 al 70% dell'anno seguente⁴⁵. Il che probabilmente può essere spiegato avendo riguardo al fatto che lì sono in corso modifiche al sistema impiantistico necessitate «dall'esigenza di conformarsi, in tempi brevi, alle disposizioni UE in materia di rifiuti»⁴⁶.

⁴³ Nel rapporto si legge inoltre che "anche la Svezia, il Belgio, i Paesi Bassi e la Danimarca fanno registrare percentuali molto basse (fino all'1,6 %) di smaltimento in discarica, mentre, all'estremo opposto, Grecia, Lettonia, Croazia e Malta, smaltiscono in discarica una percentuale di rifiuti urbani compresa tra l'80,7% e l'88,3%" (p. 9).

⁴⁴ Stando ai dati raccolti da Eurostat e rielaborati dall'ISPRA "in UE 28 si assiste a un incremento della percentuale di rifiuti avviati a incenerimento (dal 25% al 26%) e a riciclaggio (dal 27% al 28%), mentre resta stabile il compostaggio. Con riferimento all'UE 15 (...), la percentuale d'incenerimento passa dal 28% al 29%, mentre restano invariate le percentuali relative al compostaggio (16%) e al [riciclo] (29%). Infine, riguardo ai nuovi Stati membri, alla riduzione della percentuale di smaltimento in discarica si contrappone un incremento di tutte le restanti forme di gestione: l'incenerimento passa dal 4% al 7%, il compostaggio dal 6% al 7%, il riciclaggio dal 15% al 16%". Per completezza, si segnala altresì che "in soli cinque Paesi si registra un incremento del ricorso alla discarica rispetto all'anno precedente. In particolare, si segnala un aumento dell'1% in Lettonia, dell'1,6% in Lussemburgo, dell'1,9% in Germania, del 2,4% in Croazia e del 3,7% in Svezia". Si precisa, tuttavia, che "considerate le esigue quantità smaltite, gli incrementi percentuali di Grecia, Svezia e Lussemburgo corrispondono a variazioni in assoluto poco significative".

⁴⁵ Detta riduzione - si legge nel citato rapporto - "è meno evidente nell'UE 28 (dal 33% al 31%) e nell'UE 15 (dal 27% al 26%)". Si tratta di un trend che trova conferma anche guardando ai dati relativi al valore pro capite dei rifiuti urbani smaltiti in discarica. Nel 2013 nei Paesi UE 28 si è registrata una media di 147 kg per abitante l'anno, pari al 6,4% in meno rispetto al 2012. "Il dato è - però - diversificato sul territorio [europeo], con valori più contenuti nell'UE 15 (in media 133 kg/abitante per anno), nei quali le misure intraprese per l'allontanamento dei rifiuti dalla discarica sono ormai consolidate, e valori molti più elevati nei NSM (in media 204 kg/abitante), nei quali l'attuazione della normativa UE è stata avviata più recentemente. In entrambi i raggruppamenti si registra una riduzione rispetto al 2012 (- 5% nei vecchi Stati e - 8% nei NSM)".

⁴⁶ Così il Rapporto ISPRA 2015, p. 10.

Ovviamente, tutto ciò che non viene più conferito in discarica deve essere gestito secondo altri criteri e modalità. A tale riguardo, dati interessanti - tenuto conto soprattutto dei principi e degli obiettivi fissati dalle istituzioni europee - sono specialmente quelli relativi al riciclo⁴⁷. Sul punto, si segnala innanzitutto che nel 2013 nell'UE 28 sono stati riciclati 66,1 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, pari a 131 kg per abitante, ossia lo 0,3% in più rispetto all'anno precedente. Di questi, ben il 92,5% proviene dai "vecchi" Stati europei. Tuttavia, proprio in questo raggruppamento di Paesi si è registrata una leggera flessione negativa (- 0,1%), mentre i c.d. "nuovi" Stati hanno fatto segnare un aumento della quantità di rifiuti avviati ad operazioni di riciclo che supera, seppur di poco, il 5% (precisamente si tratta del 5,1 %). Tra i più virtuosi, Slovenia (+ 29,1 %) e Polonia (+ 20,5 %). L'Italia dal proprio canto si è difesa bene, avendo destinato al riciclo una percentuale pari a + 2,2% di rifiuti urbani.

3. Rifiuti e strumenti di mercato

È peraltro interessante rilevare - proprio a riprova del nesso stringente che lega ambiente e mercato - come i dati poc'anzi riportati e, più in generale, le *performance* conseguite dagli Stati in punto di gestione dei rifiuti (anche) urbani siano strettamente legate, tra le altre cose, agli strumenti di mercato impiegati nella materia *de qua*.

Al riguardo, informazioni di rilievo si rinvengono in una ricerca condotta dalla DG Environment della Commissione europea e resa nota nel 2012, recante «*Use of economic instruments and waste management performances*»⁴⁸. Obiettivo dello studio - operato a margine dei lavori per l'adozione della Strategia tematica sui rifiuti nel 2011⁴⁹ - era quello di verificare se e quanto un approccio comune nell'impiego degli strumenti economici a disposizione potrebbe aiutare a raggiungere più elevati *standard* di sostenibilità ambientale in materia di gestione dei rifiuti.

⁴⁷ Per quel che riguarda, invece, il compostaggio si segnala che, stando al citato Rapporto ISPRA, nel 2013 nell'Unione a 28 sono stati interessati da tale forma di trattamento 35,7 milioni di tonnellate di rifiuti urbani. Di questi, circa il 94,3% è stato trattato dai "vecchi" Stati membri. Rispetto all'anno precedente i dati evidenziano «un incremento a scala di UE 28 dello 0,1% (pari a 31 mila tonnellate), risultato di una diminuzione dello 0,5% nei vecchi Stati (da circa 33,8 milioni a circa 33,6 milioni di tonnellate) e di un aumento del 10,7% nei Paesi di più recente adesione (da circa 1,8 milioni a circa 2 milioni di tonnellate)» (p.20).

Ancora, quanto ai rifiuti urbani avviati a incenerimento è stato rilevato che - sempre nel 2013 - l'ammontare complessivo nell'UE a 28 è stato di 61,6 milioni di tonnellate. Di questi, circa il 96,3% è stato incenerito negli Stati dell'UE a 15. Ancora più nel dettaglio, il rapporto evidenzia che «circa 29,4 milioni di tonnellate (pari al 47,7% del totale UE 28) sono inceneriti nelle sole Germania e Francia, mentre 4 Stati membri (Grecia, Cipro, Lettonia e Romania) non ricorrono affatto a questa opzione di trattamento e altri tre, Croazia, Malta e Slovenia, avviano a incenerimento quantità di rifiuti urbani particolarmente esigue (rispettivamente pari allo 0,1%, 0,5% e 0,7% dei rifiuti trattati)» (p. 14).

⁴⁸ Reperibile qui: http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf.

⁴⁹ Documento consultabile qui: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52011DC0013>.

La ricerca - che ovviamente si basava sui dati al tempo disponibili - muoveva dal rilevare come nel 2010 nell'UE a 15 fossero stati prodotti in media 542 Kg di rifiuti urbani pro capite e come, rispetto al 2005, in alcuni Paesi - tra cui l'Italia e la Francia - la produzione fosse aumentata. Viceversa in Stati quali, ad esempio, la Germania, la Spagna e l'Inghilterra.

Orbene, secondo lo studio citato, tra le ragioni capaci di spiegare i buoni risultati conseguiti in tali Paesi figurerebbero proprio l'utilizzo e/o l'implementazione di taluni strumenti economici⁵⁰, come il regime del c.d. *pay as you throw* (ossia, la tariffa) o il divieto di conferire in discarica determinate tipologie di rifiuti urbani. Strumenti, questi, impiegati ad esempio proprio in Germania.

Più nel dettaglio, lo studio ha dimostrato che gli Stati che possono vantare percentuali più alte di riciclo e compostaggio sono quelli in cui maggiore è il costo per lo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani⁵¹. Tuttavia, la ricerca ha altresì messo in evidenza come l'impiego di tale tassa, pur avendo un impatto indubbiamente rilevante, di per sé non sia sufficiente a determinare l'innalzamento delle percentuali dei rifiuti recuperati e riciclati. Infatti, per poter ottenere risultati davvero significativi da tale ultimo punto di vista, secondo la DG Environment occorrerebbe utilizzare detta tassa in combinato con l'imposizione sia di limiti all'utilizzo *tout court* della discarica sia di una tassa sulla produzione stessa dei rifiuti. Con il solo *caveat* per cui - sempre stando ai risultati della ricerca in commento - al divieto di conferimento in discarica potrebbe conseguire, quanto meno in alcuni casi, un maggiore ricorso all'incenerimento invece che al recupero e/o al riciclo.

Quanto, poi, allo strumento della tariffa imposta ai cittadini in relazione al servizio di gestione dei rifiuti urbani (c.d. *pay as you throw*), questo risulta abbastanza diffuso negli Stati membri seppure in maniera non omogenea⁵². Inoltre, in considerazione dei diversi criteri utilizzati per calcolare la c.d. parte variabile di detta tariffa (i.e. peso, frequenza, volume, numero dei sacchi, ecc.), la cui scelta peraltro è spesso rimessa a livello locale, i regimi non risultano agevolmente comparabili.

Provando tuttavia a schematizzare: ci sono casi in cui si applicano spese fisse annuali per nucleo familiare, come a Stoccarda (2.415 Euro per un bidone da mille litri) o in alcuni Comuni della Catalogna (40 Euro, circa); casi in cui, invece, si paga una certa somma per lo svuotamento dei bidoni, come accade in Francia

⁵⁰ Non si nega, tuttavia, come un ruolo determinante possa essere giocato anche da altre politiche come, ad esempio, una corretta informazione, la promozione delle attività di riciclo o ancora un efficace regime di responsabilità estesa dei produttori.

⁵¹ Segnatamente, lo studio afferma che i Paesi membri in cui la soglia dei rifiuti riciclati tocca o supera il 50% sono quelli in cui il costo del conferimento in discarica si aggira intorno ai 100 Euro per tonnellata.

⁵² Lo studio evidenzia infatti come l'impiego del sistema PAYT a livello territoriale risulti molto variabile. Stando ai dati, si passa da un impiego molto basso in Spagna (i.e. Catalogna) e Regno Unito, a percentuali più significative nei Paesi Bassi (20% dei Comuni) e in Lussemburgo (40%), fino ad una copertura pressoché totale in Austria e Irlanda.

(0,50 centesimi di Euro a Ribeuuillé) o in Finlandia (anche 4,20 Euro, in alcuni paesi a nord di Helsinki) o - ancora - casi in cui il criterio utilizzato è quello del peso dei rifiuti prodotti, come avviene in Slovenia (0,17 centesimi di Euro/kg) e in Svezia (0,36 centesimi di Euro/kg).

In ogni caso, e in disparte le differenze riscontrabili da Paese a Paese, lo studio condotto dalla DG Environment ha messo in evidenza come l'impiego di tale strumento economico sia capace di dare risultati migliori quando i costi risultino abbastanza alti da spingere i cittadini ad adottare comportamenti improntati ad una logica preventiva, ma allo stesso tempo non siano percepiti come eccessivamente esosi. In tale seconda eventualità, infatti, il rischio è quello che si venga a determinare una sorta di effetto *boomerang* nella misura in cui i singoli potrebbero essere indotti ad adottare pratiche di smaltimento illegali. A questo rilievo si deve poi aggiungere la considerazione (solo in parte ovvia) per cui un sistema che faccia applicazione della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani al fine precipuo di incentivare il recupero e il riciclo deve (*rectius*, dovrebbe) essere supportato anche da una campagna di sensibilizzazione dei cittadini circa la *ratio* ambientale che sorregge una simile scelta di politica fiscale e poi, da un punto di vista meramente tecnico-operativo, da una rete di impianti e di infrastrutture oggettivamente idonee a realizzare detto obiettivo.

Orbene, da quest'ultimo punto vista, stando ad un altro recente studio della Commissione europea recante «*Screening of Waste Management Performance of EU Member States*»⁵³, nella maggior parte degli Stati dell'UE 15 non si registrerebbe di principio un sottodimensionamento degli impianti per il trattamento dei rifiuti urbani. Tuttavia all'interno di taluni Paesi, come ad esempio l'Italia e (per certi versi) la Francia⁵⁴, sarebbero riscontrabili delle discrasie talvolta anche abbastanza vistose da Regione a Regione, o più in generale da zona a zona⁵⁵, capaci di compromettere la bontà del risultato complessivo.

⁵³ Consultabile al seguente link: http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf.

⁵⁴ Più nel dettaglio lo studio evidenzia come, pur non sussistendo al tempo problemi particolari, fosse tuttavia legittimo avanzare qualche preoccupazione per il futuro. Ciò specialmente nella misura in cui, con riguardo ad alcune Province, era prevista per gli anni a venire la chiusura di svariate discariche.

⁵⁵ Con precipuo riferimento al caso italiano la ricerca ha messo in evidenza come, a fronte di una media nazionale di rifiuti conferiti in discarica pari al 49%, fossero riscontrabili differenze significative tra Regione e Regione. Più nel dettaglio, nel 2010 la Lombardia risultava essere la Regione che smaltiva in discarica la percentuale inferiore di rifiuti urbani (solamente l'8%). Buoni risultati erano poi ottenuti dal Friuli Venezia Giulia (15%), così come dal Veneto (19%), dall'Emilia Romagna (28%) e dal Trentino Alto Adige (29%). Tutte le Regioni, in sostanza, in cui trovava largo impiego il sistema di raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Viceversa, la situazione cambiava drasticamente nelle Regioni del Centro e poi specialmente del Sud Italia, dove i dati mostravano come - ancora nel 2010 - il conferimento in discarica rappresentasse lo strumento prevalentemente impiegato. Se, infatti, Regioni come la Toscana e la Sardegna riuscivano a far registrare percentuali inferiori al 50% (rispettivamente 43% e 41%), Regioni come il Molise e la Basilicata superavano abbondantemente tale soglia, raggiungendo rispettivamente l'84% e l'83%. Il dato più preoccupante, però, era quello della Sicilia dove i rifiuti urbani conferiti in discarica erano ben il 93% di quelli prodotti.

4. Italia, Francia e Inghilterra: un confronto

Dopo aver offerto una panoramica generale sullo stato dell'arte della gestione dei rifiuti in Europa, è possibile ora posare lo sguardo su alcuni Stati membri in particolare e spendere rispetto a ciascuno di essi alcune considerazioni. Segnatamente - si diceva all'inizio - l'attenzione si appunterà sui sistemi di gestione in uso in Italia, Francia e Inghilterra con l'obiettivo di metterne in evidenza analogie e differenze.

4.1. Italia

Per quel che concerne il nostro Paese occorre innanzitutto osservare come a metà degli Settanta - quando cioè le istituzioni comunitarie hanno preso ad interessarsi ai rifiuti - da noi trovasse ancora applicazione la L. 20 marzo 1941 n. 366⁵⁶, vale a dire la prima legge sui rifiuti adottata in Italia.

Questa, pur essendo una legge (relativamente) «moderna per l'epoca in cui fu emanata»⁵⁷, presentava tuttavia una serie di limiti. Innanzitutto, si occupava dei soli rifiuti urbani, mentre la disciplina dei rifiuti prodotti nelle campagne - che in realtà erano la maggior parte, stante la ancora scarsa urbanizzazione - «restava affidata agli strumenti normativi secondari e amministrativi previsti per la tutela dell'igiene pubblica a livello locale»⁵⁸. Di qui il secondo grande limite della legge in argomento, ossia il fatto che il suo obiettivo primo non era quello di tutelare l'ambiente, bensì quello - comune, come si vedrà, anche alla coeva legislazione di altri Stati europei - di assicurare il decoro e l'igiene nelle città, onde evitare il diffondersi di epidemie e pestilenze⁵⁹.

Da allora molte cose sono indubbiamente cambiate, anche e (forse) soprattutto grazie agli stimoli provenienti dall'Europa. Attualmente il cuore della disciplina sui rifiuti è contenuto nella Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006⁶⁰, vale a dire il T.U. o Codice dell'ambiente⁶¹. Tale Parte IV (artt. 177 - 266), così

⁵⁶ L. 20 marzo 1941 n. 366, recante "Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani". Su tale legge nonché sui relativi "limiti" v. *amplius*, G. BOTTINO - R. FEDERICI, *Rifiuti*, in M. P. CHITI - G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2006; P. DELL'ANNO, *Rifiuti*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; A. MONTAGNA, *Rifiuti (gestione dei)*, in *Enc. giur.*, 2003.

⁵⁷ B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2005.

⁵⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *op. ult. cit.*.

⁵⁹ Si tratta di un aspetto, questo, chiaramente messo in evidenza da G. BOTTINO - R. FEDERICI, *Rifiuti, cit.*.

⁶⁰ D. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, Norme in materia di ambiente (G.U. 14 aprile 2006 n. 88), adottato sulla base della delega contenuta nella L. 15 dicembre 2004 n. 308.

⁶¹ Per una ricostruzione del dibattito cfr. *amplius* F. FONDERICO, *La muraglia e i libri: legge delega, testo unico e codificazione del diritto ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 6, p. 585; ID., *La codificazione del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 3, p. 612; F. GIAMPIETRO, *Nè testo unico nè codice dell'ambiente ... ma un unico contenitore per discipline differenziate*, in *Ambiente e sviluppo*, 2006, 5, p. 405.

In questa sede basti solo ricordare che la qualifica di "codice", oltre ad essere stata sottolineata dal legislatore in occasione dell'introduzione, nel 2008, dell'art. 3 *quater*, è stata fatta propria anche dalla Corte costituzionale nelle sentenze che nel luglio del 2010 hanno interessato sotto svariati profili il decreto in argomento. In dottrina, per un commento alla c.d. giurisprudenza Maddalena si v. F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvolta*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 7, p. 1455.

come del resto l'intero decreto, ha subito nel corso degli anni svariate modifiche e/o integrazioni⁶². Tra queste, ai nostri fini, rileva in particolare quella operata con il d. lgs. n. 205 del 2010⁶³, attraverso il quale il legislatore italiano ha inteso recepire l'ultima direttiva generale in materia di rifiuti, ossia la più volte citata direttiva 2008/98/Ce.

Dal punto di vista dell'organizzazione del servizio, tuttavia, si deve evidenziare come le basi del modello attualmente in uso siano state poste già alcuni anni prima dal d. lgs. n. 22 del 1997, il c.d. Decreto Ronchi⁶⁴. Questo, adottato al fine precipuo di recepire le direttive europee dei primi anni '90⁶⁵, è stato già nell'immediato della sua entrata in vigore modificato svariate volte⁶⁶, senza tuttavia trovare mai il plauso della Corte di giustizia⁶⁷. In ogni caso, allo stesso, va comunque riconosciuto il merito di aver costituito la prima disciplina italiana in materia di rifiuti dotata di una qualche organicità.

Orbene - come si accennava - tale decreto, pur non avendo introdotto innovazioni di rilievo circa le forme di gestione del servizio, ha però imposto soluzioni peculiari quanto al suo profilo organizzativo. In specie, la novità più importante «era rappresentata dall'obbligo imposto ai Comuni di organizzare dett[o] servizi[o] non più isolatamente l'uno dall'altro, ma mediante forme di cooperazione di area vasta, di dimensione sovra-comunale»⁶⁸. L'art. 23 del decreto in parola, infatti, prevedeva che «la gestione dei rifiuti urbani [venisse] attuata secondo ambiti territoriali ottimali (ATO) [corrispondenti alle allora Province, e] finalizzati al superamento della frammentazione delle gestioni e alla razionalizzazione dimensionale delle medesime»⁶⁹.

Il "disegno" organizzativo iniziato con la previsione di tali Ambiti ha poi trovato un ideale completamento a quasi dieci anni di distanza, quando con il d. lgs. n. 152 del 2006 il legislatore ha disposto l'istituzione in ciascun ATO delle Autorità d'ambito, ossia di un ente pubblico dotato di personalità giuridica al quale

⁶² Si v. innanzitutto il d. lgs. 8 novembre 2006 n. 284, Disposizioni integrative e correttive del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152. E poi, il d. lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Ancora, sempre nel 2008, si ricordano: d. l. 23 maggio 2008 n. 90; d. l. 3 novembre 2008 n. 171; d.lgs. 2 novembre 2008 n. 188; d. l. 29 novembre 2008 n. 185; d. l. 30 dicembre 2008 n. 208.

⁶³ Si tratta del d. lgs. 3 dicembre 2010 n. 205, recante Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti che abroga alcune direttive (in G.U. 10 dicembre 2010 n. 288).

⁶⁴ Si tratta con esattezza del d. lgs. 5 febbraio 1997 n. 22.

⁶⁵ Il riferimento è, in particolare, alla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991 n. 156, 91/156/Cee, che sostituisce gli articoli da 1 a 12 della direttiva 75/442/Cee.

⁶⁶ Modifiche al decreto Ronchi furono apportate infatti con innanzitutto con il d. lgs. 8 novembre 1997 n. 389, c.d. Ronchi *bis*. E poi con la L. 9 dicembre 1998 n. 426 (c.d. Ronchi *ter*) e con la L. 23 marzo 2001 n. 93 (c.d. Ronchi *quater*) e, infine, con la L. 31 luglio 2002 n. 179.

⁶⁷ *Amplius*, P. DELL'ANNO, *Rifiuti*, cit..

⁶⁸ A. LOLLI - J. BERCELLI, *I servizi pubblici ambientali (acqua e rifiuti) in Italia. Novità normative*, in www.jus-publicum.com, 2011.

⁶⁹ C. IAIONE, *Le società in house. Contributo allo studio dei principi di auto - organizzazione e auto - produzione degli enti locali*, II ed., Napoli, 2012.

gli enti locali partecipano obbligatoriamente e al quale trasferiscono le proprie competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti⁷⁰. In altri termini, in virtù dell'assetto delineatosi nel 2006, alle Regioni doveva competere la regolamentazione in via generale delle attività di gestione e l'individuazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO), mentre l'organizzazione, l'affidamento e la verifica circa il corretto espletamento del servizio erano di competenza delle Autorità d'ambito, le quali erano chiamate anche a stilare il Piano d'ambito sulla base delle linee guida fissate dalle Regioni⁷¹.

C'è da dire, tuttavia, come dette Autorità non siano nate sotto una buona stella, giacché dapprima con L. finanziaria per il 2008⁷² e poi, in maniera apparentemente inequivoca, con la L. n. 42 del 2010⁷³ il legislatore ne aveva decretato la soppressione. Salvo poi con ulteriori provvedimenti normativi disporre l'ultra-vigenza delle stesse per tutto il 2012⁷⁴. Salvo, di nuovo, tornare sui propri passi e invitare - con l'art. 34, comma 23, della L. 221 del 2012⁷⁵ - le Regioni a istituire o designare gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali entro il 30 giugno 2012, con ciò facendo sorgere il dubbio se dovesse trattarsi enti nuovi o meno. Certamente nuovi, invece, almeno dal punto di vista nominalistico, dovevano essere infine quelli previsti dal decreto attuativo della L. n. 124 del 2015⁷⁶ che, al fine di una migliore organizzazione dei servizi pubblici locali (compreso, dunque, quello di gestione dei rifiuti urbani), prevedeva l'istituzione di "distretti".

⁷⁰ A. TRICARICO, *La gestione integrata dei rifiuti. Dall'entrata in vigore del Codice dell'ambiente alla bocciatura della c.d. seconda liberalizzazione*, in *www.giustamm.it*, 2011.

⁷¹ Ancora, A. TRICARICO, *op. ult. cit.*, che sottolinea come, in tal modo, si tendesse a porre in primo piano il ruolo delle Autorità d'ambito e delle Regioni, «superando il precedente sistema, caratterizzato da importanti competenze in capo ai Comuni e alle Province», e lasciando ampi margini di ingerenza allo Stato, specie attraverso la fissazione delle linee guida.

⁷² Vale a dire la L. 24 dicembre 2007 n. 224.

⁷³ Ossia la L. 26 marzo 2010 n. 42 di conversione del d. l. 25 gennaio 2010 n. 2, recante Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni.

⁷⁴ Il riferimento è innanzitutto al d. l. n. 225 del 2010, il c.d. decreto Milleproroghe. E poi, ancora, al d.p.c.m. 25 marzo 2011 e al d. l. n. 216 del 2011. *Amplius*, E. M. PALLI, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Ist. del federalismo*, 2012, 4, p. 881.

⁷⁵ Si tratta della L. 17 dicembre 2012 n. 221, il cui art. 34, comma 23, è andato in parte a modificare l'art. 3 *bis* del d. l. n. 138/2011 recante Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali.

⁷⁶ L. 7 agosto 2015 n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (cfr. B. G. MATTARELLA E A. *La riforma della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 5, p. 612 e ss.). In particolare, viene qui in rilievo l'art. 19 di tale Legge, recante Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. In attuazione di tale delega il Governo aveva dato vita ad un decreto attuativo il quale, tuttavia, è venuto meno per effetto della nota pronuncia della Corte costituzionale n. 251 del 2016.

In dottrina, con riguardo alla proposta di riforma dei servizi pubblici si v., tra gli altri, M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi.it*, n.1/2016. Invece, per un commento alla citata sentenza della Consulta cfr. ad es. J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 6, p. 705 e ss. e A. POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016.

Al fondo di tali "turbolenze" normative senza dubbio le esigenze di contenimento della spesa pubblica connesse alla crisi economico - finanziaria che proprio in quegli anni stava imperversando da noi⁷⁷ così come nel resto d'Europa e che, pertanto, vedremo essere state esigenze comuni anche ad altri Paesi membri⁷⁸.

Ancora più al fondo, tuttavia, ciò che "storicamente" ha pesato e in parte pesa tutt'ora in ordine alla esatta individuazione di un modello di gestione di questo come degli altri servizi pubblici locali è l'instabilità normativa che - specie tra il 2008 e il 2012⁷⁹ - ha caratterizzato la disciplina dei servizi pubblici⁸⁰. Instabilità che è stata essenzialmente il riflesso di un'idea non univoca circa il *quantum* di concorrenza che - al netto delle indicazioni dell'UE sul punto⁸¹ - è ammissibile (o desiderabile) nel settore in esame⁸².

4.2. Francia

Spostandoci in Francia possiamo notare come già nel 1506, per volere dell'allora re Luigi XII, Parigi avesse un sistema di raccolta dei rifiuti urbani. Tuttavia, come è stato alcuni anni dopo per l'Italia e per

⁷⁷ Oltre a quella delle Autorità d'ambito, emblematica è altresì la vicenda che ha interessato le Province e, più in generale, gli enti territoriali nel nostro Paese. Sul tema la dottrina è particolarmente vasta, senza pretesa di esaustività alcuna si ricordano tra gli altri P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012; F. MANGANARO, *La riforma delle Province*, in *Giustamm.it*, 2014; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere*, in *Rivista Aic*, n. 4/2013, nonché se si vuole C. FELIZIANI, *Le funzioni amministrative di Province e Città metropolitane nella legge Delrio e nel quadro della riforma costituzionale in fieri*, in *Giustamm.it*, 2016.

⁷⁸ Oltre a quanto si dirà *infra*, per un quadro delle diverse esperienze in Europa cfr. l'intero v. 3/2012 di Istituzioni del Federalismo dedicato a *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*.

⁷⁹ In estrema sintesi, si ricordano: l'art. 23 *bis* del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv. in L. 6 agosto 2008 n. 133; l'art. 15 del d. l. 25 settembre 2009 n. 135, conv. in L. 20 novembre 2009 n. 166; l'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv. in L. 14 settembre 2011 n. 148; l'art. 9 della L. 12 novembre 2011 n. 138; l'art. 25 del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, conv. in L. 24 marzo 2012 n. 27; e poi, dopo l'intervento della Corte costituzionale nel luglio 2012 (C. cost. 20 luglio 2012 n. 199), l'art. 34 d. l. 18 ottobre 2012 n. 179.

⁸⁰ In dottrina, ha parlato espressamente di "indefinizione della disciplina" G. CAIA, *I servizi pubblici economici di rilevanza economica (liberalizzazioni, deregolazioni e adeguamento alla disciplina comunitaria)*, in *Scritti in onore di Franco Pugliese*, Napoli, 2010.

⁸¹ Sul punto, tra gli altri, G. ROSSI, *Pubblico e privato nell'economia semiglobalizzata. L'impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, 1, p. 39. Ancor prima, inoltre, E. SCOTTI, *Servizi pubblici locali e ordinamento comunitario*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Torino, 2008 e A. TRAVI, *Servizi pubblici e tutela della concorrenza fra diritto comunitario e modelli nazionali*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005.

⁸² Così, ad esempio, G. ROSSI, *Ricomporre il quadro normativo delle società di gestione dei servizi pubblici. Alla ricerca del filo di Arianna*, in *Giustamm.it.*, 2011; F. SATTA, *Liberalizzare e semplificare*, in *Apertacontrada*, 2011; E. SCOTTI *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2012, nonché - se si vuole - C. FELIZIANI, *Tutela ambientale e servizio pubblico*, *cit.*, spec. pp. 133 ss..

l'Inghilterra, anche nella Francia del tempo le ragioni che portano all'istituzione di un simile servizio erano essenzialmente legate a motivi di tutela dell'igiene urbana e della salute pubblica⁸³.

E sebbene in tale Paese la prospettiva abbia iniziato a mutare nel senso da noi oggi condiviso prima che altrove⁸⁴, ciò non di meno fino all'incirca al 1975, ossia fino a quando le istituzioni europee non hanno preso a legiferare nella materia in esame, la disciplina dei rifiuti è stata caratterizzata - a detta dei più - dalla mancanza di organicità e, più in generale, dalla assenza di una politica ambientale coerente e lungimirante⁸⁵.

Ancora nel 1975, infatti, gli impianti di trattamento e i sistemi di raccolta dei rifiuti non erano diffusi in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale ed inoltre i rifiuti venivano smaltiti per la grandissima parte in discarica. Per questa ragione, l'avvento proprio nel 1975 della prima Legge quadro sui rifiuti⁸⁶ ha segnato un punto di svolta nell'approccio alla materia, consentendo di ascrivere ufficialmente il servizio in argomento nel novero dei servizi pubblici.

Negli anni successivi il quadro normativo ha poi conosciuto importanti evoluzioni. Nel 2000, con l'ordinanza n. 914⁸⁷, è stato introdotto nell'ordinamento francese il Codice dell'ambiente, seguito nel 2005 e nel 2007 due decreti attuativi⁸⁸. Tale Codice, elaborato attraverso il metodo del c.d. diritto costante⁸⁹, si compone di sette libri ma quello di precipuo interesse ai nostri fini è il V, molte delle cui disposizioni peraltro sono state modificate nel 2010 quando con l'ordinanza n. 1579 il legislatore ha inteso dare attuazione alla direttiva 2008/98/Ce⁹⁰.

⁸³ In tal senso V. FEDERICO, *Raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti tra inquadramento normativo e politiche pubbliche. L'esperienza francese*, in G. C. FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia, Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, p. 179 ss..

⁸⁴ Nel 1883 il Prefetto di Parigi Eugène Poubelle emise un'ordinanza con cui fece obbligo ai cittadini di Parigi di procurarsi recipienti speciali per il deposito dei rifiuti domestici. Tali contenitori presero ben presto il nome di "poubelles". Ancora, nel 1923 venne istituita la *Taxe d'enlèvement des ordures ménagères* a significare che la gestione dei rifiuti ha un costo che deve essere sostenuto dalla collettività. *Amplius*, in dottrina S. BARLES, *L'invention des déchets urbains. France 1790 - 1970*, Champ, Vallon, 2005.

⁸⁵ In questo senso, ad esempio, M. PRIEUR, *Du Granelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, in *Rev. Jur. Env.*, 2010, p. 11.

⁸⁶ Si tratta della L. 15 luglio 1975 n. 633.

⁸⁷ Ordinanza 18 settembre 2000 n. 914. Sul dibattito circa il ricorso, nel caso di specie, allo strumento della ordinanza anziché a quello della Legge del Parlamento in J. E. SCHOLETT, *Codification per ordonnance*, in *Actualité Juridique. Droit Administratif*, 2000, 1, p. 31.

⁸⁸ Si tratta nello specifico del decreto 2 agosto 2005 n. 205 e del decreto 22 marzo 2007 n. 397.

⁸⁹ V. FEDERICO, *Raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti tra inquadramento normativo e politiche pubbliche. L'esperienza francese*, cit., p. 195 "ovvero senza effettuare alcuna modifica sostanziale alle norme esistenti se non quelle indispensabili per la coerenza redazionale del testo e per assicurare la gerarchia delle fonti. In tal modo - prosegue l'A. - il Codice "ha sistematizzato e messo ordine nella materia, permettendo di consolidare l'acquis ambientale, in quanto l'opera di codificazione funge anche, in un certo modo, da conferma del diritto in vigore".

⁹⁰ Il riferimento è all'ordinanza 17 dicembre 2010 n. 1579 con la quale inoltre il legislatore francese è andato anche alcune disposizioni del *Code général des collectivités territoriales* (CGCE).

Ancora, fondamentale è il richiamo sia alla Carta dell'ambiente del 2004 - che ha ricevuto riconoscimento costituzionale l'anno seguente, con la L. cost. n. 205⁹¹ - sia alle c.d. leggi *Granelle*. Più nel dettaglio, nel luglio del 2007 l'allora presidente della Repubblica francese dava il via ad una consultazione pubblica con l'obiettivo di stilare una politica condivisa in materia ambientale. Sulla base dei risultati di tale consultazione tra il 2008 e il 2010 sono poi state adottate una serie di leggi - le leggi *Granelle* (dal nome dei famosi accordi firmati nel 1968), appunto - dedicate ciascuna ad un aspetto del diritto dell'ambiente⁹². Tra queste, meritano ai nostri fini di essere ricordate la c.d. *Granelle 1* e la c.d. *Granelle 2*. La prima, infatti, sulla scia degli obiettivi fissati dalla direttiva 2008/98/Ce, all'art. 46 auspicava la riduzione della «produzione di rifiuti domestici ed assimilati del 7% per abitante nei 5 anni a venire» e l'incremento delle attività volte al «il riciclo delle materie prime e dei rifiuti organici, al fine di raggiungere nel 2015 un tasso di [riciclo] del 45% dei rifiuti domestici ed assimilati e del 75% per gli imballaggi domestici e per i rifiuti ordinari dell'industria (...)»⁹³. La *Granelle 2*, invece, oltre ad una moltitudine di disposizioni e di riferimenti sparsi, dedica ai rifiuti addirittura un'intera sua parte dalla cui lettura emerge chiaramente come la gestione dei rifiuti costituisca un elemento chiave della politica ambientale e di sviluppo del Paese, specie in ragione delle sue connessioni con la politica energetica e con quella di governo del territorio⁹⁴. Per quel che concerne poi i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti e i modelli gestori utilizzati, i riferimenti normativi che precedono devono essere integrati con quelli contenuti nel *Code général des collectivités territoriales* (CGCT)⁹⁵ che fissa le competenze degli enti locali.

Qui - tra le altre cose - si rinviene una particolarità costituita dalla presenza di una definizione di "rifiuto" più ampia o per lo meno più articolata di quella fornita dalle istituzioni europee. All'art. L 541 -1 si legge infatti che costituisce rifiuto "ogni residuo di un processo di produzione, di trasformazione o di utilizzo, ogni sostanza, materiale, prodotto e, più generalmente, ogni bene mobile abbandonato o il cui proprietario ne destina l'abbandono".

⁹¹ Si tratta della L. cost. 1 marzo 2005 n. 205. Tra le altre cose, in forza di tale legge, il preambolo della Costituzione francese al suo primo comma oggi recita come segue: « Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004 ».

In dottrina, si v. ad es. A. CAPITANI, *La Charte de l'environnement, une leurre constitutionnelle?*, in *Rev. Fr. droit const.*, 2005, 3, p. 63; M. A. COHENDET, *La Charte et le Conseil constitutionnel*, in *Rev. Jur. Env.*, 2005; B. Mathieu, *Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement*, in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2004, p. 15.

⁹² Segnatamente: L. 25 giugno 2008 n. 595; L. 1 agosto 2008 n. 757; L. 3 agosto 2009 n. 967; L. 8 dicembre 2009 n. 1503; L. 12 luglio 2010 n. 788.

⁹³ Così V. FEDERICO, *Raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti tra inquadramento normativo e politiche pubbliche. L'esperienza francese, cit.*, p. 198, che ricorda anche come tra gli strumenti previsti per raggiungere detti obiettivi vi fossero "il sostegno allo sviluppo della comunicazione, dell'informazione e della ricerca sui rifiuti; una fiscalità sulle installazioni di stoccaggio e sugli inceneritori atta ad incoraggiare la prevenzione della produzione dei rifiuti e il riciclaggio; (...) la modernizzazione degli strumenti di trattamento dei rifiuti".

⁹⁴ *Amplius*, AA. VV., *Presentation de la loi portant sur l'engagement National pour l'environnement (Granelle 2)*, in *Rev. Jur. Env.*, 2010; D. BOY ET AL., *Le Grenelle de l'environnement: acteurs, discours, effects*, Paris, 2012.

⁹⁵ Adottato nel 1996 e successivamente più volte modificato (cfr. ad es. L. 12 luglio 1999 n. 586 e L. 30 dicembre 2004 n. 1485). Per un commento si v. J. C. DOUENCE (ed.), *Code général des collectivités territoriales*, Dalloz, Paris, 2011.

Un ruolo importante nella gestione dei rifiuti urbani e assimilati è svolto, infatti, dai Comuni. Da alcuni anni a questa parte, tuttavia, per ragioni di efficienza sul piano tecnico oltre che di sostenibilità economica del servizio, la maggior parte dei Comuni ha preso ad operare in forma associata⁹⁶. Si parla al riguardo di "organismi pubblici di cooperazione iter-comunale" (*établissement publics de coopération intercommunale* - EPCI), nella cui categoria rientrano - ad esempio - i "*syndacats*" di comuni, le comunità di comuni, le metropoli. Posto, dunque, che i Comuni possono affidare a tali organismi tutte o una parte delle funzioni che la legge (i.e. CGCT) attribuisce loro in materia di gestione dei rifiuti, secondo i dati resi noti dal Ministero dell'ambiente, dell'energia e del mare - ad oggi - circa «il 95% della popolazione francese vive in un comune che ha trasferito (...) le proprie competenze in materia di rifiuti a una struttura intercomunale»⁹⁷. Il che non è tuttavia privo di conseguenze, anche da un punto di vista economico. Stando, infatti, a uno studio condotto dal Ministero degli interni «questo spostamento massiccio di competenze dai comuni a strutture intercomunali [ha] spostato (...) più del 75% della tassa sulla raccolta dei rifiuti domestici [su queste ultime], mentre i comuni non ne percepiscono che un 20%». Di contro, nel 2001 il rapporto era esattamente rovesciato: il 30% della tassa andava alle strutture intercomunali e il 70% ai Comuni⁹⁸. Gli enti locali sono poi tenuti a stilare dei piani (locali, appunto) per quel che concerne la prevenzione dei rifiuti domestici e assimilati. La coerenza complessiva di tali piani e, più in generale, dell'organizzazione territoriale del servizio viene assicurata a livello dipartimentale, posto che spetta ai Consigli generali stilare i Piani dipartimentali decennali di smaltimento e gestione dei rifiuti domestici e assimilati⁹⁹. Ovviamente in ossequio a quelli che sono gli obiettivi fissati a livello nazionale e, dunque, di riflesso, a livello europeo. Al Governo centrale spetta, pertanto, il ruolo di fissare tali obiettivi e, più in generale, di vegliare sul rispetto del diritto europeo. In tale compito, peraltro, il Governo è in parte coadiuvato da due importanti organismi, vale a dire l'Agenzia per l'ambiente e la gestione dell'energia (*Agence de l'environnement et de la Maitrise de l'Energie* - ADEME)¹⁰⁰ e il Consiglio nazionale dei rifiuti (*Conseil National des déchets*)¹⁰¹. Mentre

⁹⁶ In dottrina, tra gli altri, A. BOYER, *La coopération intercommunale en France*, in *Ist. del federalismo*, 2012, 3, p. 583 ss..

⁹⁷ Lo studio da cui sono tratti i dati è consultabile all'indirizzo www.developpement-durable.gouv.fr.

⁹⁸ V. FEDERICO, *Raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti tra inquadramento normativo e politiche pubbliche. L'esperienza francese*, cit., p. 204 che rinvia a COUR DES COMTES, *Les collectivités territoriale set la gestion des déchets menagèrs et assimilés*, Parigi, 2011, p. 26.

⁹⁹ Così dal 2004, quando la L. 13 agosto 2004 n. 809 ha sottratto tale competenza ai Prefetti, ai quali oggi "resta l'onere di partecipare alla elaborazione dei Plans, di esercitare il controllo di legalità sulle decisioni assunte dalle collettività territoriali, ed autorizzare l'istallazione delle grandi infrastrutture" tra cui, ad esempio, i centri di stoccaggio dei rifiuti (V. FEDERICO, *Raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti tra inquadramento normativo e politiche pubbliche. L'esperienza francese*, cit., p. 206).

¹⁰⁰ www.ademe.fr.

¹⁰¹ http://www.developpement-durable.gouv.fr/?page=article&id_article=12760

la prima, istituita nel 1990¹⁰², è un ente pubblico controllato dal Ministero dell'ambiente il cui obiettivo è garantire un impiego razionale delle risorse in materia di ambiente, energia e, più in generale, di sviluppo sostenibile¹⁰³; il secondo è un organo creato nel 2001 in seno al Ministero stesso cui competono funzioni unicamente consultive con riguardo alla sola regolamentazione dei rifiuti¹⁰⁴.

Infine, per quel che concerne le modalità di gestione del servizio in argomento, così come per tutti gli altri servizi pubblici, l'alternativa è tra la gestione diretta e la gestione indiretta o esternalizzazione. Sul punto, tuttavia, vale la pena osservare che se da un lato è vero che tale scelta ha un carattere eminentemente politico, dall'altro lato è vero anche che la stessa risulta essere ampiamente condizionata da una serie di fattori che variano a seconda della comunità di riferimento. A mero titolo esemplificativo, si pensi, a variabili quali «l'esistenza di capacità tecniche, la quantità di rifiuti prodotti nella zona, la geografia del territorio, il livello di indebitamento della comunità locale, ecc.».

Orbene, in proposito può essere interessante sottolineare che, secondo un rapporto dell'ADEME¹⁰⁵, nel 2007 circa il 45% delle realtà territoriali effettuava la raccolta di rifiuti secondo il regime della gestione diretta, mentre la percentuale si abbassava al 14% per le attività di trattamento, le quali evidentemente nella maggior parte dei casi richiedono impianti particolarmente sofisticati tanto da giustificare l'esternalizzazione del servizio.

4.3. Inghilterra

Da ultimo, qualche cenno all'Inghilterra. Per quel che concerne la nascita di una legislazione interna in materia di rifiuti, anche questo Paese conferma la tendenza già riscontrata in Francia e in Italia. Nonostante, infatti, in Inghilterra già nella prima metà del XIX secolo fosse emersa la necessità di approntare delle soluzioni per far fronte alle carenze di un sistema urbanistico e fognario calibrato su un modello di società pre-industriale e, dunque, impreparato ad accogliere il repentino aumento della popolazione che seguì alla Rivoluzione industriale¹⁰⁶, tanto il *Public Health Act* del 1848 quanto il *Sanitary Act* del 1866 - vale a dire i principali atti normativi adottati dalle autorità pubbliche per regolare la materia

¹⁰² Con L. 19 dicembre 1990 n. 1130, seguita da un decreto attuativo del 26 luglio 1991 n. 93 (successivamente modificato dal decreto 28 maggio 2009 n. 603).

¹⁰³ *Amplius* C. JOUANO, *Les champs d'avenir de l'Ademe*, in *Passages*, 2018, 9, p. 156 ss..

¹⁰⁴ Si v. il Decreto 5 luglio 2001 n. 549.

¹⁰⁵ ADEME, *La collecte des déchets par le service public en France*, Paris, 2009.

¹⁰⁶ Si veda innanzitutto il famoso rapporto Chadwick del 1842, *An Inquiry into the Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain*, dove lo scienziato sottolineava l'impellente necessità di rendere più salubri i luoghi di lavoro e di migliorare le condizioni igienico-sanitarie della classe operaia. Inoltre, *amplius* L. PINNA, *Autoritratto dell'immondizia. Come la civiltà è stata condizionata dai rifiuti*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

dei rifiuti - risultarono essere «orientat[i] prioritariamente alla tutela dell'igiene pubblica, piuttosto che dell'ambiente»¹⁰⁷.

Il quadro normativo muta radicalmente già agli inizi degli anni Settanta del Novecento, dapprima con il *Deposit of Poisonous Act* del 1972 e poi ovviamente con l'avvento delle direttive europee in materia di rifiuti. A voler essere precisi, tuttavia, è possibile affermare come l'Inghilterra abbia - almeno per alcuni aspetti - anticipato l'Europa. Da più parti si sottolinea, infatti, come la prima direttiva generale in materia di rifiuti - la direttiva 75/442/Cee - abbia risentito dell'influenza del *Control of Pollution Act* adottato dall'Inghilterra nel 1974, specialmente per quel che concerne la definizione di rifiuto¹⁰⁸.

In ogni caso, anche in Inghilterra negli anni successivi si è verificato quel processo di progressivo adeguamento della legislazione nazionale ai precetti e agli obiettivi stabiliti dalle istituzioni europee che abbiamo visto altrove¹⁰⁹. Così, per effetto dell'entrata in vigore della direttiva 91/156/Ce¹¹⁰, l'*Environmental Protection Act* del 1990 è stato dapprima modificato con le *Waste Management Licensing Regulations* del 1994 e poi, nel 1995, abrogato e sostituito dall'*Environment Act*¹¹¹. E, ancora, a partire dal 2000 sono stati periodicamente adottati provvedimenti recanti "*Waste strategy*"¹¹², fino al 2011 quanto - con le *Waste (England and Wales) Regulations*¹¹³ - il legislatore inglese è andato a recepire la direttiva rifiuti 2008/98/Ce.

Allo stato, dunque, le *Waste Regulations 2011* rappresentano la normativa di riferimento per ciò che concerne la gestione dei rifiuti in Inghilterra. Articolate in undici Parti (o sezioni)¹¹⁴, queste mostrano chiaramente l'influenza dell'Europa, specie laddove elevano il principio di prevenzione a regola aurea nella gestione dei rifiuti in vista dell'obiettivo di realizzare una società "rifiuti zero"¹¹⁵. Il che peraltro trova ulteriore conferma in alcuni documenti di valore programmatico adottati dal Governo inglese, primo tra tutti la *Waste Policy Review* che fissa gli obiettivi di politica ambientale legati alla gestione dei rifiuti da raggiungere entro il 2020¹¹⁶.

¹⁰⁷ Così in AA.VV., *Environmental Law*, Butter Worths Lexisnexis, 2002.

¹⁰⁸ Così, ad esempio, S. BELL - D. MCGILLIVRAY, *Environmental Law*, Oxford, 2008.

¹⁰⁹ In tal senso D. OSBORN, *The impact of EC Environmental Policies on UK Public Administration*, in L. KRAMER (ed.), *European Environmental Law*, Ashgate, London, 2003.

¹¹⁰ Direttiva del Consiglio 18 marzo 1991 n. 156, 91/156/Cee, *cit.*.

¹¹¹ Per una ricostruzione più approfondita sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Tendenze evolutive della legislazione in materia di ambiente e rifiuti*, *cit.*.

¹¹² Ancora, se si vuole *amplius* in C. FELIZIANI, *op. ult. cit.*.

¹¹³ Sul punto si v. D. POCKLINGTHON, *The Law of Waste Management*, London, 2011.

¹¹⁴ Per un esame più dettagliato D. POCKLINGTHON, *op. ult. cit.*.

¹¹⁵ A mero titolo esemplificativo, si ricorda innanzitutto che la Parte II delle Regulations in commento è dedicata ai "Programmes of waste prevention". Inoltre, il principio di prevenzione trova posto anche nelle Parti IV e V, rispettivamente rubricate "Waste prevention programmes and waste management plants. General provisions" e "Duties in relation to waste management and improved use of waste as a resource".

¹¹⁶ Consultabile all'indirizzo www.defra.gov.uk.

Per quel che concerne poi l'organizzazione del servizio va detto innanzitutto che, anche in Inghilterra così come nei Paesi prima esaminati, questa ha risentito fortemente dell'idea (o meglio in questo caso della "non idea"¹¹⁷) di servizio pubblico invalsa in tale ordinamento giuridico. Allo stesso modo, inoltre, essa ha risentito altresì sia delle scelte politiche circa il modo di concepire il ruolo dello Stato nell'economia¹¹⁸ sia delle dinamiche *latu sensu* costituzionali relative ai rapporti tra centro e periferia¹¹⁹.

In ogni caso, e al netto di tutto ciò, con riguardo alla gestione dei rifiuti è possibile ricordare innanzitutto che l'*Environmental Protection Act* del 1990 individuava tre tipologie di autorità per l'espletamento del servizio in argomento. Nel dettaglio, si trattava delle *Waste Regulation Authorities* (WRAs), delle *Waste Disposal Authorities* (WDAs) e delle *Waste Collection Authorities* (WCAs). A queste ultime si aggiungevano poi i *Waste Disposal Contractors* (WDCs).

Le prime delle citate autorità - vale a dire le *Waste Regulation Authorities* - avevano il compito di svolgere funzioni amministrative e di regolazione a livello locale, pur nel doveroso rispetto di quanto previsto a livello centrale in questa come nelle materie contigue (ad es. urbanistica e governo del territorio)¹²⁰. Nel 1995, tuttavia, con l'*Environmental Act* il legislatore inglese ha disposto la soppressione di tali autorità e l'istituzione - al loro posto - di due agenzie nazionali, vale a dire l'*Environment Agency* e la *Scottish Environment Protection Agency* (SEPA) competenti rispettivamente per i territori dell'Inghilterra e del Galles, la prima, e della Scozia, la seconda¹²¹.

Dunque - di fatto - a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso si è verificata una sorta di attrazione o se si preferisce di spostamento delle funzioni *latu sensu* regolatorie verso livelli di governo centrale, posto che il compito di stilare i programmi per la gestione dei rifiuti, così come ad esempio quello di rilasciare

¹¹⁷ In proposito, cfr. L. BONECHI, *Il servizio pubblico locale in Gran Bretagna*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, 2, p. 788; H. HOLLMANN - G. MARCOU, *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, 2010, nonché - se si vuole - C. FELIZIANI, *The Perpetuation of an Ancient Prejudice: Public Services and Local Government in England*, in *IJPL*, 2016, 2, p. 348 e ss..

¹¹⁸ In argomento G. DI GASPARE, *Quadro economico del diritto pubblico dell'economia tra common law e civil law*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei*, cit.; T. PROSSER, *Regulation, Public Service and Competition Law*, in P. CHIRULLI - R. MICCÙ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, Napoli, 2011; ID., *The Limits of Competition Law. Markets and Public Services*, Oxford, 2004.

¹¹⁹ Sul punto *amplius* S. TROILO, *Il local government britannico: l'ente locale tra rappresentanza della comunità e amministrazione dei servizi pubblici*, Padova, 1997 e più di recente P. LEYLAND, *The Modernization of Local and Regional Government in the United Kingdom: Towards a New Democratic State?*, in C. BOLOGNA (a cura di), *Europa, Regioni e enti locali in Italia, in Spagna e nel Regno Unito*, Bologna, 2003; D. WILSON - C. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave, IV ed., 2006. Inoltre, sulle tendenze che da ultimo - anche in ragione della crisi economica - stanno interessando gli enti locali cfr. N. MCGARVEY, *Inter-municipal cooperation: the United Kingdom case*, in *Ist. del federalismo*, 2012, 3, p. 523.

¹²⁰ D. POCKLINGTHON, *The Law of Waste Management*, cit..

¹²¹ D. POCKLINGTHON, *op. ult. cit.*

autorizzazioni allo svolgimento delle connesse attività, ha preso ad essere svolto su scala nazionale dalle Agenzie all'uopo create e non più a livello regionale dalle *Waste Regulation Authorities*¹²².

Quanto invece alle altre autorità poc'anzi menzionate, va detto che le *Waste Disposal Authorities* sono tutt'ora responsabili per quel che concerne lo smaltimento dei rifiuti generati nelle aree territoriali di rispettiva competenza e raccolti dalle *Waste Collection Authorities*¹²³. I loro compiti, tuttavia, vengono talora svolti dai *Waste Disposal Contractors* i quali, a loro volta, possono consistere in società interamente private o in una sorta di *longa manus* della Autorità deputata allo smaltimento, ossia in una società creata *ad hoc* e controllata da quest'ultima¹²⁴.

Sul sistema organizzativo così come appena descritto sono poi andate ad inserirsi le *Waste (England and Wales) Regulations 2011*, adottate - come già detto - al fine recepire la direttiva rifiuti 2008/98/Ce. Dal punto di vista della allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, tuttavia, le nuove disposizioni si pongono in linea di sostanziale continuità con la riforma operata nel 1995, giacché mostrano di attribuire anch'esse un ruolo chiave alle autorità nazionali¹²⁵.

È infatti il *Secretary of State* il soggetto chiamato - a norma della Reg. 4 (1) - a «stabilire uno o più piani contenenti misure di prevenzione dei rifiuti» con riferimento al territorio dell'Inghilterra¹²⁶. Ed è sempre il *Secretary of State* l'autorità competente ad «assicurare che - in conformità con quanto previsto dall'art. 28 della direttiva 2008/98/Ce - siano predisposti uno o più piani contenenti misure per la gestione dei rifiuti in Inghilterra e in Galles» (Reg. (7))¹²⁷, potendo a tal fine anche impartire direttive specifiche all'*Environment Agency* (Reg. 9)¹²⁸.

In sostanza, dalla normativa vigente si desume come il legislatore inglese non abbia lasciato grandi spazi di autonomia alle autorità locali, almeno per quel che concerne le scelte strategiche in materia di regolazione e gestione del servizio. E ciò nonostante in alcuni documenti di carattere programmatico, primo tra tutti la *Government Waste Policy Review*¹²⁹, il Governo sembri riconoscere e perfino enfatizzare

¹²² *Amplius* sul punto in C. FELIZIANI, *The Perpetuation of an Ancient Prejudice: Public Services and Local Government in England*, cit.. Più in generale, riscontra questa tendenza anche T. PROSSER, *Regulation, Public Service and Competition Law*, cit..

¹²³ Più diffusamente D. POCKLINGTHON, *The Law of Waste Management*, cit..

¹²⁴ Sul punto si v. D. MINUSSI, *Affidamento in house di servizi pubblici locali: Regno Unito e Italia a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, 4, p. 1661.

¹²⁵ Se si vuole, considerazioni più approfondite in proposito in C. FELIZIANI, *The Perpetuation of an Ancient Prejudice: Public Services and Local Government in England*, cit..

¹²⁶ Mentre con riguardo al territorio del Galles, i Welsh Ministers (Reg. 3 (1) b).

¹²⁷ L'art. 28 della direttiva 2008/98/Ce è rubricato "Piani di gestione dei rifiuti" e stabilisce che "gli Stati provvedono affinché le rispettive autorità competenti predispongano a norma degli artt. 1, 4, 13 e 16, uno o più piani di gestione dei rifiuti. Tali piani comprendono singolarmente o in combinazione tra loro, l'intero territorio geografico dello Stato membro interessato".

¹²⁸ *Amplius*, D. POCKLINGTHON, *The Law of Waste Management*, cit..

¹²⁹ <http://www.devon.gov.uk/text/core-doc-k6-government-review-of-waste-policy-2011.pdf>.

l'importanza degli enti locali nella organizzazione (oltre che nella materiale erogazione) del servizio in esame¹³⁰.

5. Molte analogie e qualche differenza

Orbene, volendo provare a ricondurre ad unità quanto sin qui detto sembra possibile innanzitutto osservare come sostanzialmente in tutti i Paesi presi in esame lo sviluppo di una legislazione in materia di rifiuti sia stato ampiamente condizionato dal diritto Europeo¹³¹. Diritto che, come già più volte sottolineato, a partire dalla metà degli anni Settanta del Novecento è andato molto spesso a colmare dei veri e propri vuoti normativi e che, in ogni caso, ha avuto l'effetto di garantire una "tendenziale omogeneità" per quel che concerne la disciplina dei rifiuti nei diversi Stati membri¹³².

"Tendenziale omogeneità" che oggi si apprezza andando a guardare, ad esempio, la definizione di rifiuto - così come quelle degli istituti ad esso contigui (i.e. sottoprodotto ed *end of waste*) - invalsa nelle legislazioni dei diversi Paesi europei¹³³. E che si apprezza altresì anche con riguardo ai principi che presiedono alla gestione dei rifiuti e agli obiettivi cui quest'ultima tende (*rectius*, dovrebbe tendere), primo tra tutti quello della creazione di una società "rifiuti zero"¹³⁴.

Obiettivi il cui raggiungimento è indubbiamente subordinato a una serie di fattori, anche infrastrutturali, in ragione dei quali alcuni Stati - specie quelli che hanno fatto di recente ingresso in Europa - stanno faticando di più per raggiungere risultati ottimali¹³⁵. E ciò ancorché, come si è cercato di mettere in evidenza nelle pagine che precedono, si registrino comunque sforzi apprezzabili¹³⁶.

¹³⁰ Nel documento si legge infatti che è intenzione del Governo "lavorare di concerto con le autorità locali e le imprese al fine di promuovere e diffondere *best practices* nella prevenzione dei rifiuti e nella gestione delle risorse, in modo tale da ottenere benefici economici e ambientali sia per la società sia per l'economia. [Per questo motivo] il Governo si ripromette di intervenire solo ove necessario, in presenza di chiari fallimenti di mercato (...)". E, ancora, è possibile leggere che il Governo "ha intenzione di rafforzare l'autonomia degli enti locali, restituendo a questi parte dei poteri detenuti dal Governo centrale (...)".

¹³¹ In tal senso B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, cit.; F. DE LEONARDIS, *Trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, cit., nonché L. KRAMER, *EU Environmental Law*, cit..

¹³² Peraltro, fondamentale a tal fine l'opera della giurisprudenza, specie quella della Corte di giustizia. Sottolineano tale aspetto, oltre che la forte matrice giurisprudenziale dell'intero diritto ambientale, ad es. F. DE LEONARDIS, *Trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, cit. e P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, cit..

¹³³ Oltre alle considerazioni espresse nelle pagine che precedono, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Tutela ambientale e servizio pubblico*, cit., spec. pp. 45 ss..

¹³⁴ Così più diffusamente - se si vuole - già in C. FELIZIANI, *Tendenze evolutive della legislazione in materia di ambiente e rifiuti*, cit.. Più in generale, sul rilievo e sul valore unificante dei principi in materia ambientale si v. specialmente D. AMIRANTE, *Il diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, 2003; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, p. 509 e N. DE SADELEER, *Environmental Principles. From political slogans to legal rules*, Oxford, 2002.

¹³⁵ Si veda, in particolare, quanto evidenziato con riguardo ai "nuovi" Stati membri dell'Unione, p. II *retro*.

¹³⁶ Così nel rapporto ISPRA 2015, su cui più diffusamente nel p. II *retro*.

Se dunque sotto il profilo strettamente ambientale non si rinvergono differenze significative da Stato a Stato, quello che invece può divergere in taluni casi è il profilo organizzativo del servizio. Ciò dipende tuttavia essenzialmente dalle tradizioni giuridiche del Paese di volta in volta in esame¹³⁷ e, quindi, innanzitutto dal modo di intendere l'istituto del servizio pubblico, così come dal modo di concepire l'intervento dello Stato nell'economia o, ancora, dal ruolo che si intende assegnare alle autorità o enti locali.

Anche qui, in ogni caso, alcuni minimi comuni denominatori sono comunque rintracciabili. Si pensi innanzitutto alla tendenza a spostare verso il livello di governo centrale l'assunzione di decisioni aventi rilievo strategico¹³⁸, a fronte tuttavia dell'esigenza da più parti avvertita di una maggiore valorizzazione dei principi di adeguatezza, differenziazione ed autonomia nella organizzazione dei servizi pubblici, compreso ovviamente quello in esame¹³⁹. Ancora, si veda anche la propensione - di certo favorita dalla crisi economico-finanziaria - a ripensare l'articolazione degli enti locali¹⁴⁰, e con essa anche delle forme di gestione dei servizi, in modo da conseguire risparmi di spesa¹⁴¹. Infine, si pensi altresì all'attenzione che - quanto meno a parole - viene posta sugli aspetti qualitativi del servizio in vista del miglior soddisfacimento possibile dell'utente finale¹⁴². E, dunque, ancor prima anche al tentativo di attuare processi deliberativi condivisi onde scongiurare il c.d. fenomeno NIMBY¹⁴³.

¹³⁷ Per tutti, G. MORBIDELLI, *Introduzione: i servizi pubblici locali in Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, 3, p. 783 e A. Travi, *Servizi pubblici e tutela della concorrenza fra diritto comunitario e modelli nazionali*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, cit..

¹³⁸ Emblematica a tale riguardo la descritta vicenda del *local government* in Inghilterra. In dottrina, oltre ai riferimenti bibliografici già citati si v. A. LAYARD, *The Localism Act 2011: What is "local" and how do we (legally) construct it?*, in *Env. L. Rev.*, 2014, p. 134 e P. LEYLAND, *The Localism Act: Local Government Encounters the "Big Society"*, in *Ist. del federalismo*, 2012, 4, p. 767. Viceversa, sul rilievo che i governi locali hanno (o dovrebbero avere) in materia ambientale si v. F. DE LEONARDIS, *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2012, 4, p. 775.

¹³⁹ Sottolineano chiaramente questo aspetto, ad esempio, E. SCOTTI, *Servizi pubblici locali*, cit. e A. TRAVI, *Servizi pubblici e tutela della concorrenza fra diritto comunitario e modelli nazionali*, in G. FALCON (a cura di), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, cit., nonché da ultimo - se si vuole - C. FELIZIANI, *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, 2015, 3-4, p. 843.

¹⁴⁰ Per un quadro delle diverse soluzioni sperimentate in Europa cfr., per tutti, G. PIPERATA E A., *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*, cit..

¹⁴¹ Particolarmente significativa in tal senso la tormentata vicenda delle Autorità d'ambito nel nostro Paese. In proposito, cfr. per tutti E. M. PALLI, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, cit. e M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, cit..

¹⁴² Aspetto questo sottolineato ad esempio da E. SCOTTI, *Servizi pubblici locali*, cit.. *Ex multis*, cfr. F. GIGLIONI, *Le garanzie per gli utenti*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *I servizi pubblici locali*, cit.; ID., *Le carte di pubblico servizio e il diritto alla qualità delle prestazioni dei pubblici servizi*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 405; R. RINALDI, *Citizen's Charter e servizi pubblici in Inghilterra*, in A. TORRE - L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione Britannica*, cit..

¹⁴³ Emblematico a tal proposito quanto detto nelle pagine che precedono con riguardo alla genesi delle Leggi Grenelle in Francia.



Orbene, tutti questi elementi contribuiscono senz'altro a mettere in evidenza come il tema del servizio pubblico, ancorché ampiamente indagato, sia ben lontano dal perdere di attualità¹⁴⁴. Il che peraltro con riguardo al servizio di gestione dei rifiuti sembra particolarmente vero, attesi i fermenti normativi che si registrano a livello europeo in ordine - tra le altre cose - al tema dell'economia circolare¹⁴⁵. Fermenti che sembra ragionevole immaginare imporranno di qui ai prossimi anni, oltre ad uno sforzo di adattamento da parte degli Stati membri, anche un ripensamento generale della materia ambientale e del suo rapporto con la questione economica.

¹⁴⁴ In tal senso, ancora prima, G. MORBIDELLI, *Introduzione: i servizi pubblici locali in Europa*, cit..

¹⁴⁵ Di recente, il 14 marzo 2017, il Parlamento europeo ha approvato il II Pacchetto sull'economia circolare. Sul tema, si v. F. DE LEONARDIS, *Rifiuti ed economia circolare: verso una nuova frontiera della disciplina europea?*, in corso di pubblicazione in Atti della VIII Conferenza di Diritto dell'Energia - La disciplina della gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato, Roma 5 - 6 aprile 2017 e, ancora prima, Id., *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in www.aidambiente.it.