

LA DETERMINAZIONE REGIONALE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI E LE POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI ECONOMIA CIRCOLARE*

di Lavinia Del Corona**

221

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La ripartizione delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti urbani: gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). – 2.1. Il possibile ruolo delle Province. – 3. Le politiche dell'UE sull'economia circolare. – 4. La riforma dei servizi pubblici locali. – 5. Brevi osservazioni conclusive.

1. Introduzione. Il riparto delle funzioni amministrative nel territorio nazionale deve avvenire, come noto, sulla base del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost. Si tratta di un principio che spinge per il massimo decentramento, poiché, nel suo significato ultimo, richiede che nella distribuzione delle competenze si proceda dal basso verso l'alto. L'idea sottostante al principio di sussidiarietà è, infatti, che il livello ottimale di esercizio del potere pubblico sia quello più vicino al cittadino, ossia il più basso. Un'idea che, in termini di riparto di attribuzioni, comporta la configurazione di una competenza generale al livello inferiore¹.

Il principio di sussidiarietà, tuttavia, implica anche una spinta di segno opposto, che porta al trasferimento delle funzioni a livelli superiori di governo – seppure come eccezione alla regola del decentramento –, laddove ciò risulti necessario per il migliore esercizio delle stesse².

Tra le prime forme di riconoscimento espresso del principio di sussidiarietà verticale si può ricordare, a livello europeo, l'elaborazione dell'art. 3B del Trattato di Maastricht – oggi art. 5 TUE, in cui si prevede che «L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di

* Sottoposto a referaggio.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università di Milano.

¹ Sul principio di sussidiarietà verticale la letteratura è amplissima. Un primo studio sul principio si deve a E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959 (ora in *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, 1988, 85 ss.). Più recentemente, invece, si v., *ex multis*, L. Violini, *Il principio di sussidiarietà, in Sussidiarietà. La riforma possibile*, Milano, 1998, 58 ss.; A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova 1999; A. D'Atena, *Costituzione e principio di solidarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 25; P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà «verticale»*, Milano, 2002; A. Poggi, *Principio di sussidiarietà e il «ripensamento» dell'amministrazione pubblica: spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, 1103 ss.; F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.

² F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, cit., 1, parla di «voce proteiforme, composita se non ambigua, nella sua ascendenza filosofica, nella sua definizione, nella sua ricaduta politica e giuridica».

sussidiarietà e proporzionalità»³. A livello nazionale, invece, un passaggio fondamentale per l'affermarsi del principio di sussidiarietà si è avuto con l'approvazione della l. cost. n. 3/2001, con cui è stata prevista, in tema di riparto delle competenze legislative, una competenza legislativa generale residuale delle Regioni (art. 117, co. 4, Cost.), mentre, in tema di riparto delle funzioni amministrative, è stato modificato il testo dell'art. 118 Cost., così che divenisse chiaramente espressivo del principio di sussidiarietà verticale⁴.

La materia dei servizi pubblici locali è stata tradizionalmente un «ambito di applicazione privilegiata»⁵ del principio base della sussidiarietà verticale, che porta alla attribuzione, di regola, delle funzioni amministrative ai Comuni, ossia al livello di gestione più vicino all'interessato. Nel tempo, tuttavia, sono andate sviluppandosi discipline settoriali che hanno portato all'applicazione della sussidiarietà verticale in senso ascendente, ossia all'allocazione della funzione amministrativa a livello sovracomunale. Il fenomeno è stato tale per cui rispetto ai servizi pubblici locali la regola risulta essere divenuta quella dell'allocazione della funzione a livello sovracomunale.

Vi sono state ipotesi di statalizzazione del servizio (si pensi al caso del servizio di distribuzione e trasmissione dell'energia elettrica); ipotesi di regionalizzazione (si pensi al caso del servizio sanitario, con il passaggio dalle USL alle ASL); e ipotesi intermedie, in cui non vi è stata una totale sottrazione del servizio ai Comuni ma l'imposizione di obblighi di gestione associata dello stesso all'interno degli Ambiti Territoriali Ottimali (è il caso dei servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica).

Tale moto ascendente ha spesso la sua ragione d'essere nella complessità tecnica delle discipline di settore, rispetto a cui risulta più adeguato, secondo criteri di efficienza ed economicità, un livello di gestione sovracomunale⁶.

L'aspetto che nel presente lavoro si vuole evidenziare è relativo a come il diritto dell'Unione europea, pur non occupandosene direttamente, influisca in maniera crescente sulla allocazione delle funzioni amministrative nel territorio nazionale⁷. Ciò, anzitutto, perché è spesso il diritto dell'UE a determinare le discipline settoriali sopracordinate che richiedono, per la loro complessità, una riallocazione in senso ascendente delle funzioni amministrative. L'analisi si concentra, in particolare, sul caso di studio del servizio di gestione dei rifiuti urbani, con attenzione per l'influenza che le più recenti politiche europee in materia di economia circolare possono avere sull'assetto vigente.

2. La ripartizione delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti urbani: gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Rispetto al servizio di gestione dei rifiuti la regola generale risulta essere tutt'oggi quella dell'attribuzione della funzione al livello maggiormente vicino alla collettività, ossia ai Comuni. L'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012 convertito nella l. n. 135/2012, continua infatti ad annoverare tra le funzioni fondamentali dei Comuni «l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei

³ Sul tema si v. P. De Pasquale, A. Patroni Griffi, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009, 329.

⁴ Vi è chi riteneva che il principio di sussidiarietà fosse già implicito nella precedente formulazione dell'articolo 118 Cost. Si v. in tale senso A. D'Atena, *Costituzione e principio di solidarietà*, cit., 25.

⁵ Così N. Aicardi, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2, 2019, 225.

⁶ Sul tema, *Ibidem*, 232 ss.

⁷ Rispetto all'esercizio della funzione amministrativa l'UE ha fatto originariamente affidamento su un sistema di esecuzione indiretta, basato sulla attività delle amministrazioni statali. Sul tema si v. L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015; E. Chiti, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, 52.

rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi».

A tale regola generale si è però affiancata negli anni l'elaborazione della normativa sugli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), che richiede la creazione di ambiti di gestione unitaria del servizio di dimensione sovracomunale, al fine di dare luogo ad economie di scala e differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza del servizio⁸. La disciplina vigente non tiene dunque conto della sola spinta al decentramento che è insita nel principio di sussidiarietà ma anche dei suoi contraltari che l'art. 118 Cost. impone di considerare per garantire l'efficienza e l'unitarietà del servizio.

La contraddizione che parrebbe sussistere tra, da un lato, l'attribuzione della funzione ai Comuni e, d'altro lato, l'istituzione degli ATO si risolve grazie al fatto che nell'ATO i Comuni non abdicano all'esercizio delle loro funzioni ma passano ad un esercizio congiunto delle stesse, per il tramite delle Autorità d'ambito, cui partecipano obbligatoriamente⁹.

È interessante osservare come il concetto di ATO, e il profondo cambiamento che con esso si è determinato nel modo di declinare la sussidiarietà verticale nel nostro ordinamento, sia stato introdotto proprio nel contesto della elaborazione di una disciplina settoriale sui rifiuti attuativa del diritto UE.

A parlare per la prima volta nell'ordinamento italiano di ATO fu infatti il d.lgs. n. 22/1997, il c.d. decreto Ronchi, adottato in attuazione della dir. 91/156/CEE sui rifiuti. All'art. 23, d.lgs. n. 22/1997 si è in particolare previsto che «salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le province. In tali ambiti territoriali ottimali le province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti, sentiti i comuni». La complessità tecnica della materia, fortemente influenzata dalle indicazioni dell'UE, portò, quindi, a ritenere non più adeguato un livello di gestione comunale e ad innalzarlo, facendolo coincidere, salvo eccezioni, con quello provinciale.

Il d.lgs. n. 152/2006, il c.d. *Codice dell'ambiente* o *Testo Unico dell'Ambiente* (TUA), è intervenuto sulla disciplina, eliminando siffatta coincidenza dell'ATO con il territorio provinciale. È stato infatti attribuito alle Regioni il compito di delimitare gli ATO, «sentite le province ed i comuni interessati, nell'ambito delle attività di programmazione e di pianificazione di loro competenza» (art. 202, co. 2, TUA), sulla base di specifici criteri, indicati al c. 1, dell'art. 200 TUA.

Il legislatore mira, dunque, a massimizzare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio, attribuendo alle Regioni l'importante compito di individuare la dimensione che meglio consenta il raggiungimento di tali obiettivi.

Alle Regioni è stato inoltre attribuito il compito di istituire apposite Autorità d'ambito, cui viene trasferito, con il fine della gestione integrata dei rifiuti, l'esercizio delle competenze dei Comuni, con previsione dell'obbligo per questi ultimi di partecipazione alle stesse. A tali Autorità sono stati quindi demandati l'organizzazione, l'affidamento, nonché il controllo, del servizio di gestione dei rifiuti.

In base alla disciplina vigente, dunque, gli ATO possono avere dimensione regionale, sovraprovinciale, provinciale, o sub-provinciale. Sussiste, tuttavia, una preferenza legislativa per il

⁸ Sugli ATO per l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti si v., *ex multis*, A.M. Altieri, *I servizi pubblici locali organizzati in ambiti territoriali ottimali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 1191 ss.; A. Lucarelli, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari*, in Id. (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Torino, 2014, 47 ss.; J. Bercelli, *La riorganizzazione per ambiti ottimali del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Il caso del Veneto*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, 227 ss.; F. Giglioni, *La determinazione degli ambiti ottimali e le Autorità di governo locale nell'organizzazione e gestione del servizio rifiuti*, in L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2018. La gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato*, Bologna, 2018, 225 ss.

⁹ In tale senso TAR Campania, sent., n. 1682/2020.

dimensionamento almeno provinciale, posto che l'art. 3-bis, co. 1, d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, prevede che «la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio».

L'individuazione del perimetro dell'ATO dovrebbe effettuarsi nel perseguimento dell'obiettivo imposto dalla legge di massimo efficientamento del servizio, anche «a tutela della concorrenza e dell'ambiente» (art. 3-bis, d.l. n. 138/2011). Come ben emerge da quanto previsto all'art. 3-bis, co. 1, d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, si tratta di un obiettivo da perseguirsi bilanciando, da un lato, l'esigenza di realizzare economie di scala, che spinge per l'allargamento dell'ambito di riferimento, e, d'altro lato, quella di differenziazione del servizio in base alle peculiarità locali, che preme invece per una restrizione della dimensione dell'ATO.

Nonostante la complessità della valutazione, è mancato un coordinamento a livello statale sotto il profilo dell'individuazione di linee guida per l'istituzione degli ambiti, il che ha portato a un quadro fortemente frastagliato, con significative diversità sotto il profilo del dimensionamento degli stessi.

Il dimensionamento regionale risulta prevalente¹⁰, ma vi sono anche ATO provinciali¹¹, e Regioni che hanno optato per ATO aventi dimensione sub-provinciale¹².

Vi è infine il caso del tutto peculiare della Regione Lombardia, che si è avvalsa della clausola di flessibilizzazione prevista dal d.lgs. n. 152/2006. L'art. 200, co. 7, TUA riconosce infatti alle Regioni la possibilità di non istituire ATO e di organizzare diversamente il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, predisponendo però «un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195». La Regione Lombardia è l'unica Regione ad essersi avvalsa di tale possibilità, prevedendo, all'art. 15, l. reg. n. 26/2003, che la funzione dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani spetti ai Comuni.

La forte disomogeneità delle scelte organizzative operate dalle Regioni italiane può considerarsi in parte dovuta a caratteristiche che sono proprie del sistema di gestione dei rifiuti e che lo differenziano da altri servizi pubblici economici. In particolare, è da considerarsi che in tale settore l'allargamento dell'ambito territoriale di riferimento può dare luogo a «economie di densità» piuttosto che ad economie di scala, ed è quindi normale che a una diversa densità di popolazione corrisponda una diversa delimitazione dell'ATO.

Tuttavia, molte esperienze italiane risultano andare oltre ciò che rientra nel fisiologico adattamento della dimensione dell'ATO alla diversa densità di popolazione sussistente nelle Regioni e possono determinare, piuttosto, un inefficiente sottodimensionamento del livello di gestione rispetto alla dimensione che sarebbe ottimale. Tale aspetto era stato colto nell'indagine conoscitiva sui rifiuti urbani condotta dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato nell'agosto del 2014. L'Autorità aveva infatti rilevato un «sostanziale disallineamento delle dimensioni dei bacini di affidamento rispetto all'ampiezza ottimale per lo svolgimento del servizio di raccolta», in particolare un «sotto-dimensionamento dei bacini

¹⁰ In particolare, in tal senso si sono determinate: nel Nord d'Italia il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, il Piemonte, la Valle d'Aosta; nel Centro Italia l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna, l'Umbria; nel Sud d'Italia la Basilicata, la Calabria, il Molise, la Puglia, la Sardegna.

¹¹ Nel Nord d'Italia il Trentino-Alto Adige e nel Centro Italia le Marche e la Toscana.

¹² Nel Nord d'Italia il Veneto; nel Centro Italia il Lazio; nel Sud d'Italia la Campania e la Sicilia.

di affidamento rispetto alla scala minima efficiente per lo svolgimento del servizio» e la previsione di ATO che «appaiono spesso di dimensione eccessivamente ridotta, talvolta addirittura infra-provinciale, con la conseguenza che i principi di autosufficienza e prossimità operano su un raggio geografico ancora più ristretto».

2.1. Il possibile ruolo delle Province. Ferma restando, quindi, la diversità delle soluzioni organizzative e i segnalati problemi di sottodimensionamento, la tendenza generale – eccezione fatta per la Lombardia, dove, però, come si vedrà meglio oltre, si vanno sviluppando forme di aggregazione volontaria tra Comuni – è stata quella alla estensione delle aree di gestione dei rifiuti urbani oltre il tradizionale dimensionamento comunale, in alcuni casi arrivando addirittura ad un dimensionamento regionale, e, in altri casi, – specie in presenza di aree densamente popolate – arrestandosi a livelli intermedi, provinciali o sub-provinciali. Ciò apre spazi per una riflessione – cui nel presente scritto si vuole solo fare cenno – sul ruolo che in tale contesto potrebbe essere assunto dalle Province.

Esse sono enti territoriali d'aria vasta, il cui ruolo, a seguito della bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016, è oggetto di progressiva riscoperta e valorizzazione¹³.

In presenza delle Province, l'istituzione di Enti di governo per la gestione di servizi in bacini di dimensione provinciale o sub-provinciale potrebbe considerarsi una duplicazione non necessaria e non rispondente all'obiettivo di contenimento dei costi. Tale idea risultava sottesa alla scelta di disporre la soppressione delle Autorità d'ambito compiuta dall'art. 1, c. 1-*quinquies*, d.l. n. 2/2010, che aveva inserito l'art. 2, c. 186-*bis*, nel testo della l. 191/2009. Una previsione che, con tutta probabilità, avrebbe portato alla attribuzione delle relative funzioni alle Province¹⁴.

Tuttavia, prima che decorresse il termine – più volte posticipato – per la soppressione delle Autorità d'ambito, il legislatore è tornato sui propri passi. Come visto, infatti, l'art. 3-*bis*, d.l. n. 138/2011, ha demandato alle Regioni, non solo la determinazione degli ATO per la gestione dei servizi pubblici economici locali a rete, ma anche l'istituzione o la designazione dei relativi Enti di governo d'ambito.

È da considerarsi, tuttavia, che a seguito delle modifiche apportate dalla l. n. 56/2014 le Province hanno cessato di essere organi dotati di rappresentanza diretta delle comunità di riferimento, assumendo una natura che si avvicina molto a quella dell'associazione di Comuni¹⁵. In un tale contesto la presenza di Enti di governo d'ambito potrebbe risultare, quindi, di ancora più difficile giustificazione.

Non casualmente, dunque, all'art. 1, co. 90, l. n. 56/2014, è stata inserita la previsione – che però non ha fino ad ora trovato attuazione – per cui «Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o

¹³ Si segnala la sentenza della Corte cost. n. 129/2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di due leggi della Regione Toscana (l. reg. Toscana n. 22/2015, art. 2 c. 1 lett. d), n. 1 e l. reg. Toscana n. 25/1998, art. 5 c. 1 lett. e) e lett. p)) nella parte in cui allocavano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle previsioni di cui al d.lgs. n. 152/2006.

¹⁴ Sulla soppressione delle Autorità d'ambito si v. E.M. Palli, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 881 ss. Anche in giurisprudenza si osservò che l'eliminazione delle Autorità d'ambito era volta a superare la frammentazione gestoria ancora presente in vaste aree del Paese e a portare a una organizzazione delle attività su aree estese ad ambiti corrispondenti quantomeno alle Province (in tale senso si v. TAR Campania, sent., n. 1682/2020).

¹⁵ Sulla nuova natura delle Province, *ex multis*, F. Fabrizzi, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014; F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Torino, 2015.

provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale» si proceda alla soppressione con legge di tali enti o agenzie e all'attribuzione alle Province, nel loro «nuovo assetto istituzionale», delle relative funzioni.

È da segnalarsi, inoltre, che nel senso dell'attribuzione alle Province di competenze, sebbene di solo supporto amministrativo, rispetto all'organizzazione dei servizi pubblici locali che siano gestiti in aree sovra-comunali va anche la recente riforma dei servizi pubblici locali. All'art. 5 del d.lgs. n. 201 del 2022 relativo alla incentivazione delle aggregazioni si prevede, infatti, al c. 4, che «la provincia esercita funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia disciplinata dal presente decreto»¹⁶.

3. Le politiche dell'UE sull'economia circolare. La riflessione sul dimensionamento degli ATO per la gestione del servizio di igiene urbana non può prescindere dalla considerazione di come le caratteristiche, la funzione e la rilevanza del servizio in questione siano cambiate e continuino a mutare per effetto delle politiche dell'Unione europea in materia di transizione verde e, in particolare, di economia circolare.

Le politiche per l'economia circolare puntano, in estrema sintesi, a realizzare un passaggio da un modello di economia lineare, basato sulla sequenza «prendi-usa-consuma-getta», a un modello diverso, che si fonda sulla imitazione delle regole su cui si basano gli ecosistemi esistenti in natura, che possono riassumersi nel principio per cui tutto si riutilizza e nulla si perde¹⁷.

Lo sviluppo economico è andato fino ad ora di pari passo con l'aumento del consumo di risorse naturali, il che ha portato l'umanità a confrontarsi con la limitatezza di tali risorse, che rende tale modello di sviluppo insostenibile e destinato al fallimento nel lungo periodo. Di qui, dunque, l'idea di affidarsi alla biomimesi, ossia alla imitazione delle regole di funzionamento degli ecosistemi naturali, così da giungere alla costruzione di un modello economico in cui lo sviluppo possa avvenire senza comportare un corrispondente incremento del consumo di risorse naturali. In particolare, il fondamento dell'economia circolare consiste nell'impiego dei materiali di scarto dei processi produttivi, i c.d. sottoprodotti¹⁸, in successivi processi, con conseguente trasformazione dello scarto da fonte di costi a risorsa¹⁹.

È chiaro che la realizzazione di un tale modello non può che avere un impatto rilevante sulla gestione dei rifiuti, richiedendo la riduzione al minimo della quantità di rifiuti prodotta e la massimizzazione invece del riuso e del riciclo dei sottoprodotti.

Importanti cambiamenti nel sistema di gestione dei rifiuti sono specialmente conseguiti alla approvazione del pacchetto europeo sull'economia circolare, composto da quattro direttive, pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 14 giugno 2018, che hanno modificato le precedenti direttive su rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici, veicoli fuori uso e pile. Tra le nuove direttive vi è la dir. UE 2018/851, che ha

¹⁶ Sul tema C. Sgaraglia, *Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, 2023, 117-118.

¹⁷ F. de Leonardis, *Codice dell'ambiente, regolazione dei rifiuti e concorrenza nella nuova stagione dell'economia circolare*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2022, 64.

¹⁸ Sulla nozione di sottoprodotto, *ex multis*, M. Magri, *Rifiuto e sottoprodotto nell'epoca della prevenzione: una prospettiva di soft law*, in *Ambiente e sviluppo*, 1, 2010, 28 ss.

¹⁹ Sull'economia circolare si v. M. Cocconi, *Circular economy and environmental sustainability*, in *ambientediritto.it*, 3, 2020, 225-247; M. Frey, *Genesi ed evoluzione dell'economia circolare*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2020, 163-181; F. de Leonardis, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2020, 50-72; Id., *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 324 ss.

modificato la dir. 2008/98/CE relativa ai rifiuti, introducendo nuovi e più ambiziosi obiettivi il riciclaggio dei rifiuti urbani. Si è infatti previsto che entro il 2025 dovrà essere riciclato almeno il 55 % dei rifiuti urbani in peso (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035) e parallelamente si è vincolato lo smaltimento in discarica (fino ad un massimo del 10% entro il 2035). Il 65% degli imballaggi dovrà essere riciclato entro il 2025 e il 70% entro il 2030. I rifiuti tessili e i rifiuti pericolosi delle famiglie (come vernici, pesticidi, oli e solventi) dovranno essere raccolti separatamente dal 2025 e, sempre a partire dal 2025, i rifiuti biodegradabili dovranno essere obbligatoriamente raccolti separatamente o riciclati a casa attraverso il compostaggio. Per quel che riguarda la discarica, il pacchetto UE ha limitato la quota di rifiuti urbani da smaltire a un massimo del 10% entro il 2035.

Il pacchetto è stato recepito nell'ordinamento nazionale, sulla base della l. n. 117/2019 (legge di delegazione europea), con il d.lgs. n. 116/2019 (che ha recepito la direttiva rifiuti e quella imballaggi); con il d.lgs. n. 118/2019 (che ha recepito la dir. UE 849/2018 per quel che attiene alle pile e ai RAEE); con il d.lgs. n. 119/2020 (che ha recepito la dir. UE 849/2018 per quel che riguarda i veicoli fuori uso) e con il d.lgs. n. 119/2019 (che ha recepito la direttiva discariche)²⁰.

L'attuazione dell'economia circolare è inoltre parte fondamentale del *Green Deal* europeo, ossia di quell'insieme di politiche proposte dalla Commissione europea nel 2019, che mirano alla realizzazione di un'economia climaticamente neutra, efficiente sotto il profilo delle risorse, e competitiva. L'abbandono di un'economia lineare risulta infatti un passaggio obbligato per il raggiungimento di tali obiettivi, posto che l'estrazione delle risorse è all'origine della metà delle emissioni totali di gas a effetto serra e di oltre il 90% della perdita di biodiversità e dello stress idrico²¹.

La Commissione europea ha adottato nel 2021 un nuovo *Piano d'azione per l'economia circolare*²², con cui sono stati fissati le strategie e gli obiettivi sul tema. L'obiettivo di lungo periodo è quello di coinvolgere sempre più le aziende nella realizzazione dei prodotti con materiali nuovi, interamente riutilizzabili e che quindi non generino scarti, mentre quello a breve e medio termine è di gestire gli scarti prodotti in modo più responsabile, attraverso il riutilizzo ed il riciclo.

Alcune recenti iniziative dell'UE si sono quindi concentrate sulla riduzione dei materiali di scarto tramite la progettazione, la riparazione e il riuso dei prodotti. In questo senso sono andati ad esempio il reg. UE 2024/1781 sull'*Ecodesign*, che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili, e la dir. UE 2024/1799 relativa a norme comuni che promuovono la riparazione di beni.

Rispetto invece alla migliore gestione degli scarti, si è proceduto a riesaminare la legislazione europea rispetto a specifiche categorie di prodotti, come ad esempio gli imballaggi²³. A ciò si aggiungono gli sforzi necessari per raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati dalla dir. UE 2018/851 per i prossimi anni.

Il conseguimento di tali obiettivi richiede una adeguata rete delle infrastrutture, da ottenersi anche tramite la creazione di nuovi impianti per il riciclo e lo smaltimento dei rifiuti²⁴. Non

²⁰ Sulle modifiche che ci sono state nell'ordinamento interno per l'attuazione del pacchetto *Circular economy*, in particolare all'interno del TUA, si v. F. de Leonardis, *Codice dell'ambiente*, cit.

²¹ Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11 marzo 2020.

²² Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione*, cit.

²³ Entrerà in vigore l'11 febbraio 2025 il reg. UE 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il reg. UE 2019/1020 e la dir. UE 2019/904 e che abroga la dir. 94/62/CE.

²⁴ Sul tema si v. F. de Leonardis, *Codice dell'ambiente*, cit., 81. Si consideri che già la dir. 2006/12/CE disponeva, all'art. 5, che gli Stati membri provvedessero alla creazione di «una rete integrata e adeguata di impianti di

sorprende quindi che nel Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, nell'ambito della Missione 2 (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*), siano stati previsti investimenti per la «Realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e ammodernamento degli impianti esistenti», con l'obiettivo, in particolare, di « colmare i divari di gestione dei rifiuti relativi alla capacità impiantistica e agli standard qualitativi esistenti tra le diverse regioni e aree del territorio nazionale»²⁵.

Ma più in generale, il raggiungimento degli obiettivi di economia circolare stabiliti nella normativa europea richiede la massimizzazione dell'efficacia del servizio di raccolta, differenziazione e riciclo dei rifiuti, anche tramite la circolazione di *best practice* e l'armonizzazione dei sistemi di raccolta differenziata²⁶.

Si tratta di miglioramenti la cui realizzazione è demandata agli Stati membri, i quali a loro volta demandano agli enti locali cui è affidato il servizio di gestione dei rifiuti. In materia di gestione dei rifiuti, infatti, l'UE fissa sì gran parte delle regole e degli obiettivi, ma ne rimette l'attuazione agli Stati membri, sulla base del tradizionale modello di esecuzione indiretta della normativa unionale, che si realizza per il tramite degli apparati amministrativi statali.

In un tale contesto l'individuazione da parte delle Regioni della giusta misura degli ATO assume certamente rilevanza fondamentale, perché, come visto, si tratta di una operazione che consente il realizzarsi di economie di scala e di differenziazioni che portano alla massimizzazione dell'efficienza del servizio. E non è da escludersi che le nuove esigenze e i cambiamenti che si accompagnano al concetto di economia circolare, tra cui anche la creazione di nuovi impianti, possano rendere opportuna un'opera di revisione del dimensionamento degli ATO in alcune Regioni.

4. La riforma dei servizi pubblici locali. L'importanza del ruolo delle Regioni nella individuazione di un adeguato livello di gestione per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, e nella conseguente realizzazione di economie di scala, è stato oggetto di considerazione nella Riforma dei servizi pubblici locali realizzata dal d.lgs. n. 201/2022 sul *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*.

All'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 201/2022 è stato infatti previsto che «le regioni incentivano, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio».

Il d.lgs. n. 201/2022 affida, dunque, alle Regioni il compito di riorganizzare, nel senso di un più ampio dimensionamento, gli ambiti territoriali ottimali dei servizi pubblici locali a rete, esprimendo addirittura una preferenza per il dimensionamento regionale degli stessi, ove idoneo a determinare economie di scala o di scopo.

Rispetto ai servizi pubblici locali a rete, tra i quali rientra anche quello di gestione dei rifiuti, la tendenza ad una applicazione in senso ascendente del principio di sussidiarietà verticale è stata dunque confermata.

Il decreto ha individuato inoltre l'aggregazione volontaria tra enti locali come possibile strumento per la rideterminazione del livello di gestione del servizio pubblico e pertanto da incentivarsi.

Gli incentivi alle aggregazioni volontarie, in conformità a quanto previsto al c. 3 dell'articolo,

smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi».

²⁵ Investimenti 1.1, della Missione 2, Componente 1.1, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

²⁶ In questo senso Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione*, cit.

sono stati individuati da un apposito decreto ministeriale. Si tratta del d.m. 28 aprile 2023, *Misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*, che ha delineato vantaggi economici di vario tipo per gli enti locali che «aderiscono o hanno aderito, ai sensi della normativa di settore vigente, alla riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201»²⁷.

Tali misure, tuttavia, non interessano gli ATO per la gestione dei rifiuti, posto che il riferimento è alle aggregazioni *volontarie*, mentre gli ATO previsti dal TUA per la gestione dei rifiuti, come visto sopra, costituiscono una forma di gestione associata del servizio *obbligatoria*²⁸.

Tuttavia, una applicazione in materia di gestione dei rifiuti è ipotizzabile con riferimento allo specifico caso della Regione Lombardia, che, come detto, si è avvalsa della clausola di flessibilizzazione di cui all'art. 200, co. 7, TUA, prevedendo che la funzione dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani spetti ai Comuni.

In Lombardia, l'area della gestione permane dunque comunale, con il rischio però, specie in relazione a Comuni di piccole dimensioni, che essa sia sottodimensionata e porti a una situazione in cui ciascun Comune affida il servizio a soggetti diversi, senza sfruttare le economie di scala che possono invece discendere da una organizzazione uniforme del servizio in un'area più ampia.

Proprio per evitare costose e inefficienti frammentazioni, alcuni Comuni hanno già iniziato ad aggregarsi spontaneamente, vuoi per l'affidamento congiunto del servizio ad un unico gestore tramite l'espletamento di un'unica gara, vuoi invece uniformando, oltre all'espletamento della gara, anche le modalità di gestione del servizio²⁹.

L'incentivazione di tali aggregazioni volontarie potrebbe essere una strada da intraprendere per evitare che il servizio di gestione dei rifiuti in Lombardia, che pur vanta ottimi risultati in termini di efficienza, possa essere pregiudicato dal sottodimensionamento delle aree di gestione. Le aggregazioni volontarie consentono infatti di valutare di volta in volta, in modo flessibile, dove sia meglio aggregarsi per conseguire vantaggi in termini di costi di gestione³⁰.

5. Brevi osservazioni conclusive. Dalla ricostruzione fatta emerge come rispetto al servizio di gestione dei rifiuti le Regioni, pur non essendo titolari del servizio, abbiano acquisito nel tempo un ruolo di grande importanza sotto diversi profili.

Oltre alle funzioni previste all'art. 119 TUA, tra cui in particolare vi è l'elaborazione del PRGR, vi è l'importante compito di delimitazione degli ATO, di grande rilevanza per la massimizzazione dell'efficienza del servizio.

²⁷ Su tale d.m. si v. C. Sgaraglia, *Meccanismi di incentivazione*, cit., 112 ss.

²⁸ M. Delsignore, *Le aggregazioni nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 310.

²⁹ Nella relazione generale del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) 2014-2020 era stata evidenziata la sussistenza di un quadro «piuttosto variegato così come lo sono le ragioni che ne determinano la formazione: alcune aggregazioni, anche a scala limitata (es. Consorzi, Comunità Montane, Convenzioni intercomunali) sono, per esempio, finalizzate alla pubblicazione di un'unica gara di appalto; in altri casi, emerge una specializzazione a scala più vasta, per esempio nel caso di aziende derivanti da ex municipalizzate (es. Mantova Ambiente, Aprica, ASM Pavia), soprattutto dove la situazione territoriale è rappresentata da una serie di piccoli Comuni con modello di raccolta omogeneo».

³⁰ Anche il nuovo PRGR, adottato nel maggio 2022, *Piano verso l'economia circolare*, evidenzia che nel territorio regionale sono presenti varie forme di aggregazione tra Comuni per la gestione in forma associata del servizio di igiene urbana (punto n. 4.5.2. del PRGR). L'utilità di tali aggregazioni è chiaramente riconosciuta dal PRGR, che include tra le azioni di supporto alla *governance* proprio la promozione di accordi territoriali volti a favorire le aggregazioni tra Comuni nell'erogazione dei servizi.

È da considerarsi al riguardo che il territorio regionale è peraltro individuato come area di riferimento per la valutazione della sufficienza degli impianti esistenti. A livello nazionale vige, infatti, la regola per cui i rifiuti debbano essere smaltiti di norma all'interno del territorio regionale in cui sono prodotti, per cui le Regioni devono essere autosufficienti nello smaltimento dei rifiuti e gli spostamenti di rifiuti transregionali sono ammissibili solo in ipotesi eccezionali³¹. Ogni Regione dovrebbe, dunque, organizzarsi al suo interno in modo tale da essere autosufficiente nello smaltimento dei rifiuti e da massimizzare l'efficienza del servizio.

Nel presente scritto si è osservato come la situazione sia, inoltre, molto influenzata dalla disciplina dell'UE sull'economia circolare, che preme per un ulteriore innalzamento degli obiettivi di efficienza del servizio; per cui non è da escludersi che l'evolvere di tale disciplina possa spingere negli anni per un ripensamento delle scelte organizzative in materia di ATO. Ciò che emerge è, in particolare, una spinta ascendente del principio di sussidiarietà verticale, che risulta premere per una estensione della dimensione delle aree di gestione. Come visto anche la recente riforma dei servizi pubblici locali, sebbene senza riguardare specificamente il servizio di gestione dei rifiuti, incoraggia le Regioni ad operare una riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete in questo senso.

Le Regioni italiane sono pertanto titolari di un potere decisionale fondamentale per l'attuazione delle politiche europee sui rifiuti, ossia del nucleo centrale delle politiche europee per l'economia circolare. L'UE, difatti, secondo il modello dell'amministrazione indiretta, conta sulla capacità degli Stati membri e dei loro enti locali di dare corretta attuazione alla normativa europea.

Alla luce di ciò, in materia di gestione dei rifiuti emerge una particolare esigenza di cooperazione tra Istituzioni europee, da un lato, e Regioni, dall'altro, per il cui successo risulta di fondamentale importanza il potenziamento dei canali di dialogo. In questo senso, nel Piano d'azione europea la Commissione europea aveva fatto riferimento all'esigenza di «ulteriori sforzi per sostenere gli Stati membri nella gestione dei rifiuti» e di organizzare «scambi ad alto livello in materia di economia circolare e di rifiuti e intensificherà la cooperazione con gli Stati membri, le regioni e le città per utilizzare al meglio i fondi dell'UE».

È nell'interesse dell'UE che vadano diffondendosi nel territorio degli Stati membri modelli uniformi di gestione dei rifiuti, tanto quanto alle modalità di gestione, che rispetto al dimensionamento delle aree di gestione. L'obiettivo, dunque, dovrebbe essere la creazione di bacini uniformi di gestione nel territorio UE – ferme restando le differenziazioni rese necessarie dalle particolarità territoriali, soprattutto quanto a densità della popolazione. Ed è in tale contesto che, come visto, nell'ordinamento italiano le Province potrebbero acquisire in futuro un ruolo di rilievo, fornendo il supporto amministrativo necessario per l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nelle aree di gestione definite dalle Regioni.

Abstract. Il contributo analizza l'influenza del diritto dell'Unione europea sulla ripartizione delle funzioni amministrative nella gestione dei rifiuti urbani, con particolare attenzione per il delicato compito di delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che la legge italiana affida alle Regioni. Si osserva come le politiche dell'UE per l'economia circolare impongano standard più elevati di efficienza, influenzando il dimensionamento degli ATO.

³¹ Art. 182, co. 3, d.lgs. n. 152/2006. Sul tema la Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che il principio di autosufficienza a livello regionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi, ma non invece a quelli speciali pericolosi, né a quelli speciali non pericolosi. Si v. Corte cost. sentt. nn. 281/2000; 335/2001; 161/2005; 10/2009. La sussistenza nell'ordinamento italiano del principio di autosufficienza su base regionale è stata confermata anche nella sentenza Corte Giust., 4 marzo 2010, C-29-200.

Si evidenzia al riguardo l'importanza di un dialogo sul tema tra Regioni e Istituzioni UE, volto a consentire una uniformazione dei livelli di gestione dei rifiuti su scala nazionale ed europea. In tale contesto, è, inoltre, preso in considerazione il ruolo che le Province potrebbero assumere nella organizzazione del servizio.

Abstract. The paper analyses the influence of EU law on the allocation of administrative functions in municipal waste management, with a particular focus on the delicate task of delimiting the *Ambiti Territoriali Ottimali* (ATOs) that Italian law entrusts to the Regions. It is noted how EU policies for the circular economy impose higher standards of efficiency, influencing the sizing of ATOs. The importance of a dialogue on the issue between the regions and EU institutions is therefore highlighted, aimed at enabling a standardization of waste management levels on a national and European scale. In this context, the possible role of the Provinces in organizing the service is also considered.

Parole chiave. Gestione dei rifiuti – Ambiti territoriali ottimali – Economia circolare – Riforma dei servizi pubblici locali – Province.

Key words. Waste management – ATOs – Circular economy – Reform of local public services – Provinces.