

*Il principio «chi inquina paga» rileva soprattutto in quanto l'inquinatore è incentivato ad evitare l'inquinamento ambientale: qualora tale principio non venga attuato quale divieto di porre in essere comportamenti che inquinano l'ambiente, bensì sotto forma di una regolamentazione dei costi, l'inquinatore può decidere se cessare l'inquinamento ovvero ridurlo o sostenere invece le spese necessarie alla sua cessazione.*

*Il principio «chi inquina paga», inoltre – espressione del principio di proporzionalità, concretizzazione del principio della parità di trattamento ovvero di non discriminazione – è inteso a ripartire equamente i costi legati all'inquinamento dell'ambiente. Essi non vengono addossati ad altri, e segnatamente alla collettività, o semplicemente ignorati, bensì vengono imputati a colui che è responsabile dell'inquinamento.*

*Il principio «chi inquina paga» sembra ostare a disposizioni in cui l'ammontare dell'imposta non corrisponde necessariamente allo sforzo impiegato per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti prodotti dai soggetti tenuti al pagamento.*

(Per una disciplina dei costi dello smaltimento dei rifiuti urbani che corrisponda esattamente alla quantità dei rifiuti, secondo l'Avvocato generale occorrerebbe registrare i rifiuti conferiti e i costi che ne derivano e fatturarli al produttore di rifiuti: l'incentivo ad evitare di produrre rifiuti sarebbe relativamente forte, in quanto ogni diminuzione della quantità di rifiuti comporterebbe un risparmio dei costi. Tuttavia, avverte, è controverso se il modello della liquidazione esatta dei costi debba essere applicato allo smaltimento dei rifiuti urbani).

Lo smaltimento dei rifiuti urbani riveste pertanto il carattere di un «affare di massa»: già questa considerazione potrebbe giustificare di non liquidare in maniera esatta i costi, ma di ripartirli mediante un regime forfettario.

Inoltre, è difficile effettuare una liquidazione precisa [...]

Si deve constatare che vi possono essere senz'altro motivi per non fondare la disciplina dei costi dello smaltimento dei rifiuti urbani su una liquidazione esatta dei costi causati dal singolo produttore di rifiuti.

Nell'attuazione del principio «chi inquina paga» sussiste una certa flessibilità. Essa ha infatti collegato talvolta l'obbligo di sopportare i costi non all'aver causato il danno, ma alla circostanza che il responsabile al quale è richiesto il pagamento ha contribuito a generare i rifiuti o i danni.

Di conseguenza, non si può esigere un'esatta liquidazione dei costi, ma occorre fare riferimento all'appartenenza ad un gruppo responsabile nel suo complesso per l'inquinamento ambientale, espressione della responsabilità di gruppo.

La capacità di reddito di un produttore di rifiuti non è direttamente connessa alla sua quantità di rifiuti (è vero che non si può escludere che le imprese più redditizie producano una quantità di rifiuti particolarmente elevata, ma si può assumere anche il contrario), e non può giustificare tariffe più elevate neanche sotto il profilo sociale.

Il principio «chi inquina paga», infatti, è inteso a garantire che tutti gli strati sociali assumano un comportamento che danneggi nella minor misura possibile l'ambiente. Sarebbe pertanto incompatibile con tale principio esonerare direttamente taluni gruppi, a causa dell'estrema indigenza o della ridotta capacità produttiva, dai costi legati all'inquinamento ambientale da essi causato.

Ciò non esclude tuttavia la necessità di prendere in considerazione tali costi – segnatamente nella misura in cui l'inquinamento ambientale costituisca una componente inevitabile del tenore di vita – nel calcolare eventuali misure di sostegno in campo sociale.

In tal modo verrebbe infatti garantita la funzione di incentivo svolta dal principio «chi inquina paga».

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JULIANE KOKOTT

presentate il 23 aprile 2009

Causa C-254/08

Futura Immobiliare srl Hotel Futura,

Meeting Hotel,

Hotel Blanc,

Hotel Clyton e

Business srl

contro

Comune di Casoria

(domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Tribunale amministrativo regionale della Campania)

«Direttiva 2006/12/CE – Rifiuti – Costi dello smaltimento dei rifiuti – Principio “chi inquina paga” – Parità di trattamento»

### I – Introduzione

1. Nel presente procedimento occorre chiarire in che misura il principio «chi inquina paga», proprio della normativa in materia di rifiuti, limiti la libertà organizzativa degli Stati membri nel disciplinare le modalità di ripartizione dei costi di smaltimento dei rifiuti urbani. Numerose imprese alberghiere contestano infatti i costi ad esse imposti ed affermano che essi non corrisponderebbero alla quantità di rifiuti prodotta.

### II – Contesto normativo

#### A – La direttiva quadro sui rifiuti

2. Il principio «chi inquina paga», proprio della normativa sui rifiuti, viene sancito dall'art. 15 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006, 2006/12/CE relativa ai rifiuti(in prosieguo: la «direttiva quadro sui rifiuti»):

«Conformemente al principio "chi inquina paga", il costo dello smaltimento dei rifiuti deve essere sostenuto:

- a) dal detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore o ad una impresa di cui all'articolo 9; e/o
- b) dai precedenti detentori o dal produttore del prodotto causa dei rifiuti».

3. Questa disposizione è identica all'art. 15 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, di cui la direttiva 2006/12, con le sue modifiche, costituisce la codificazione. L'art. 20 disciplina il passaggio dalla precedente direttiva alla direttiva attualmente vigente:

«La direttiva 75/442/CEE è abrogata, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini di attuazione di cui all'allegato III, parte B.

I riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla presente direttiva e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato IV».

4. L'allegato III parte B indica i termini di attuazione della direttiva 75/442 nonché delle direttive che la modificano.

5. La direttiva 2006/12 è entrata in vigore, ai sensi dell'art. 21, il ventesimo giorno successivo a quello di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, ossia il 17 maggio 2006.

6. Nel frattempo, veniva adottata la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 19 novembre 2008, 2008/98/CE, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, la quale abroga la direttiva quadro sui rifiuti con effetto a decorrere dal 12 dicembre 2010. L'art. 14 della direttiva 2008/98 contiene una disposizione analoga sui costi dello smaltimento dei rifiuti, la quale tuttavia non contempla tutti i detentori precedenti del prodotto causa dei rifiuti.

B – Normativa italiana

7. Nella domanda di pronuncia pregiudiziale la normativa italiana rilevante viene sostanzialmente illustrata come segue:

8. Ai sensi del diritto finora vigente (artt. 58 e segg. del decreto legislativo n. 507/1993), i comuni istituiscono un'imposta annuale per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Il presupposto per la riscossione dell'imposta è l'occupazione o la detenzione di locali e di aree scoperte nel territorio comunale. L'ammontare dell'imposta è commisurata alle superfici imponibili e al coefficiente di produttività quantitativa stimato per l'uso del locale.

9. Questa normativa deve essere sostituita da un sistema tariffario i cui fondamenti erano fissati in un primo momento nell'art. 49 del decreto legislativo n. 22/1997 e che nel frattempo sono disciplinati nell'art. 238 del decreto legislativo n. 152/2006. Il sistema è disciplinato nei dettagli dal decreto del Presidente della Repubblica n. 158/1999. In particolare, la tariffa è composta da una parte fissa, la quale è intesa a coprire i costi essenziali della prestazione di servizi ed è determinata sulla base delle superfici dei locali utilizzati o detenuti, e da una parte variabile, rapportata alla quantità di rifiuti conferiti.

10. L'applicazione del sistema tariffario è stata tuttavia rinviata più volte, in particolare da parte dell'art. 1, n. 184, della legge n. 296/2006.

### III – Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

11. Nei procedimenti a quibus diverse imprese alberghiere situate nel Comune di Casoria presso Napoli si oppongono al calcolo delle imposte che sono tenute a versare per lo smaltimento dei rifiuti. Tale imposta sarebbe stata, nel 2006, otto volte superiore a quella relativa ad appartamenti privati analoghi e, nel 2007, nove volte superiore.

12. I ricorrenti fanno valere che l'imposta fissata per le imprese alberghiere sarebbe sproporzionatamente elevata rispetto a quella applicabile alle abitazioni e sarebbe calcolata sulla capacità di reddito invece che sulla capacità di produrre rifiuti, senza tenere conto del livello di prenotazione delle camere, della presenza di servizi di ristorazione, del fenomeno dell'attività stagionale o delle superfici non abitate destinate alla prestazione di servizi.

13. Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sottopone pertanto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con il summenzionato articolo 15 della direttiva comunitaria sui rifiuti e con il principio «chi inquina paga» ivi menzionato la normativa nazionale dettata dagli artt. 58 e segg. del decreto legislativo n. 507/1993 e le norme transitorie che ne hanno prolungato la vigenza, per effetto dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 488/1999, con le successive modificazioni, e dell'art. 1, n. 184, della legge n. 296/2006, con ciò determinando la

sopravvivenza di un sistema di carattere fiscale, per la copertura dei costi del servizio di smaltimento dei rifiuti, procrastinando l'introduzione di un sistema tariffario nel quale il costo del servizio sia sostenuto dai soggetti che producono e conferiscono i rifiuti».

14. Il Comune di Casoria, la Repubblica italiana e la Commissione delle Comunità europee hanno partecipato al procedimento presentando osservazioni scritte. La trattazione orale non ha avuto luogo.

#### IV – Valutazione giuridica

##### A – Ricevibilità e interpretazione del rinvio

15. Il Comune di Casoria e il governo italiano sottolineano a ragione che, in un procedimento instaurato ai sensi dell'art. 234 del Trattato, non spetta alla Corte pronunciarsi sulla compatibilità di un provvedimento nazionale con il diritto comunitario.

Essa è tuttavia competente a fornire al giudice a quo tutti gli elementi di interpretazione, che rientrano nel diritto comunitario, atti a consentirgli di valutare tale compatibilità per pronunciarsi nella causa per la quale è stato adito.

16. La domanda di pronuncia pregiudiziale solleva in via principale la questione se il principio «chi inquina paga» osti all'imputazione dei costi per lo smaltimento dei rifiuti sotto forma di un'imposta.

Il giudice chiede infatti se un sistema di carattere fiscale debba essere sostituito da un sistema tariffario.

17. Non è tuttavia necessario chiarire come il diritto italiano definisca in dettaglio tale sistema. Piuttosto, i procedimenti a quibus sollevano sostanzialmente la questione della misura in cui un produttore di rifiuti possa esigere che i pagamenti che gli vengono imposti per lo smaltimento dei rifiuti corrispondano ai rifiuti da lui conferiti e non alla capacità di reddito economica della sua impresa.

18. In ciò risiede anche la distinzione, qui determinante, fra le due normative in materia di costi: la nuova normativa italiana concernente l'imposta sui rifiuti, finora rimasta inapplicata nei casi in esame, fa dipendere in maniera più evidente rispetto alla normativa sull'imposta sui rifiuti attualmente in vigore l'ammontare del pagamento dai rifiuti conferiti.

19. La domanda di pronuncia pregiudiziale deve pertanto essere intesa nel senso se l'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti osti ad una normativa in forza della quale i pagamenti per lo smaltimento dei rifiuti vengono calcolati sulla scorta delle superfici utilizzate e della capacità di reddito economica del produttore di rifiuti, e non invece sulla base dei rifiuti effettivamente prodotti.

20. Poiché il significato della questione pregiudiziale risulta in tal modo sufficientemente chiaro, il rinvio – contrariamente all'avviso del governo italiano – non è irricevibile in quanto insufficientemente motivato.

#### B – Applicabilità temporale della direttiva quadro sui rifiuti

21. Il Comune di Casoria sostiene che la direttiva quadro sui rifiuti 2006/12 non sarebbe ancora applicabile ai casi in esame, i quali si riferiscono agli anni 2006 e 2007. Il termine di trasposizione scadrebbe nel 2008.

22. Un termine di trasposizione per la direttiva quadro sui rifiuti 2006/12 tuttavia non esiste affatto: ai sensi dell'art. 20, n. 1, della direttiva quadro sui rifiuti 2006/12, la direttiva 75/442 viene abrogata e il n. 2 chiarisce che al suo posto si applicano le disposizioni della direttiva 2006/12 ai sensi della tavola di concordanza di cui all'allegato IV.

23. In tal modo la situazione giuridica non è stata tuttavia modificata. Piuttosto, rileva unicamente chiarire, sotto il profilo redazionale, le disposizioni nel complesso applicabili. La nuova direttiva quadro sui rifiuti sostituisce pertanto formalmente, a partire dalla sua entrata in vigore, le disposizioni precedentemente valide, ed è quindi applicabile.

24. Nella fattispecie non è rilevante se la questione delle disposizioni applicabili debba essere valutata diversamente qualora si sia verificata, sotto il profilo obiettivo, una modifica della direttiva sostituita. Il principio «chi inquina paga» qui in esame, proprio della normativa in materia di rifiuti, non è stato in ogni caso pregiudicato sotto il profilo sostanziale.

#### C – Sull'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti

25. L'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti disciplina la responsabilità finanziaria per lo smaltimento dei rifiuti. Ai sensi del primo trattino, conformemente al principio «chi inquina

paga», essa ricade sul detentore che consegna i suoi rifiuti ad un raccoglitore o ad una impresa di smaltimento. Il secondo trattino menziona inoltre il precedente detentore o il produttore del prodotto causa dei rifiuti.

26. Ai sensi dell'art. 249 CE, gli Stati membri, pur disponendo della competenza in merito alla forma e ai mezzi, sono vincolati per quanto riguarda lo scopo della direttiva, e segnatamente in relazione all'attribuzione dei costi per lo smaltimento dei rifiuti. Di conseguenza, secondo la sentenza *Commune de Mesquer*, essi sono tenuti a garantire che il loro diritto nazionale consenta l'imputazione dei costi a precedenti detentori o al produttore del prodotto che ha generato i rifiuti .

27. L'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti accorda dunque, in primo luogo, un certo potere discrezionale di scelta nella determinazione del soggetto tenuto a sopportare i costi dello smaltimento dei rifiuti. La cerchia di persone da prendere in considerazione viene limitata dal testo della disposizione, ma non viene fissata in via definitiva. In secondo luogo, sussiste un margine di discrezionalità nella scelta della forma e dei mezzi della trasposizione.

28. Nel caso presente, viene in considerazione solo il detentore dei rifiuti, il quale consegna i propri rifiuti ad un raccoglitore o ad un'impresa di smaltimento. Non riveste un significato apparente, nel presente contesto, la misura in cui possano per esempio essere presi in considerazione anche i produttori di prodotti che si trasformeranno in rifiuti.

29. È tuttavia controverso se il principio informatore dell'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti, ossia il principio «chi inquina paga», consenta di calcolare i pagamenti per lo smaltimento dei rifiuti sulla scorta delle superfici utilizzate e della capacità di reddito economica del produttore di rifiuti, ma non sulla base dei rifiuti effettivamente prodotti.

1. Contenuto essenziale del principio «chi inquina paga»

30. Il principio «chi inquina paga» è, ai sensi dell'art. 174, n. 2, CE, uno dei principi della politica comunitaria in materia ambientale. Esso sancisce che colui che ha prodotto dei rifiuti è tenuto a provvedere al loro smaltimento.

31. Per la protezione dell'ambiente, il principio «chi inquina paga» rileva dunque soprattutto in quanto l'inquinatore è incentivato ad evitare l'inquinamento ambientale. Qualora esso – come nell'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti – non venga attuato quale divieto di porre in essere comportamenti che inquinano l'ambiente, bensì sotto forma di una

regolamentazione dei costi, l'inquinatore può decidere se cessare l'inquinamento ovvero ridurlo o sostenere invece le spese necessarie alla sua cessazione.

32. Il principio «chi inquina paga» è inoltre inteso a ripartire equamente i costi legati all'inquinamento dell'ambiente. Essi non vengono addossati ad altri, e segnatamente alla collettività, o semplicemente ignorati, bensì vengono imputati a colui che è responsabile dell'inquinamento.

La Corte ha pertanto considerato il principio «chi inquina paga» come un'espressione del principio di proporzionalità. Non sarebbe infatti opportuno addossare i costi per lo smaltimento dei rifiuti a qualcuno che non li ha prodotti.

33. Quale principio della ripartizione dei costi, il principio «chi inquina paga» è al contempo una concretizzazione del principio della parità di trattamento ovvero di non discriminazione. Esso esige che situazioni analoghe non vengano trattate in modo dissimile e che situazioni diverse non vengano trattate nello stesso modo, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato.

Per assimilare ed eventualmente giustificare gli obblighi di pagamento per lo smaltimento dei rifiuti risulta determinante, secondo il principio «chi inquina paga», l'aver contribuito all'inquinamento. Inteso in tal senso, tale principio assicura anche la concorrenza leale, quando esso viene applicato in maniera coerente ed uniforme alle imprese.

34. La Corte ritiene da un lato incompatibile con il principio «chi inquina paga» la possibilità per i soggetti coinvolti nella produzione di rifiuti di sottrarsi ai loro obblighi finanziari come previsti dalla direttiva quadro sui rifiuti; dall'altro, nessuno dovrebbe essere obbligato ad addossarsi oneri legati all'eliminazione di un inquinamento al quale non ha contribuito. La Corte ha originariamente riferito quest'ultima affermazione all'inquinamento delle acque; essa è tuttavia trasponibile allo smaltimento dei rifiuti.

35. Ne ho tratto la conseguenza che non si devono sopportare i costi per lo smaltimento di rifiuti prodotti da altri. Questi altri produttori di rifiuti verrebbero infatti esonerati dagli obblighi loro imposti dal principio «chi inquina paga».

36. In conclusione, il principio «chi inquina paga» potrebbe essere dunque inteso quale disciplina precisa dell'imputazione dei costi, in maniera analoga, per esempio, al criterio del nesso causale nel diritto della responsabilità extracontrattuale.

## 2. Sulla disciplina dei costi per lo smaltimento dei rifiuti urbani

37. A prima vista, il principio «chi inquina paga» sembra ostare alla disposizione in oggetto, relativa allo smaltimento dei rifiuti, poiché l'ammontare dell'imposta non corrisponde necessariamente allo sforzo impiegato per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti prodotti dai soggetti tenuti al pagamento. Per una disciplina dei costi dello smaltimento dei rifiuti urbani la quale corrisponda esattamente alla quantità dei rifiuti, occorrerebbe registrare i rifiuti conferiti e i costi che ne derivano e fatturarli al produttore di rifiuti. L'incentivo ad evitare di produrre rifiuti sarebbe relativamente forte, in quanto ogni diminuzione della quantità di rifiuti comporterebbe un risparmio dei costi.

38. È tuttavia controverso se il modello della liquidazione esatta dei costi debba essere applicato allo smaltimento dei rifiuti urbani.

39. I rifiuti urbani sono una conseguenza prevedibile del nostro stile di vita attuale. Essi vengono perlopiù prodotti da un numero elevato di consumatori finali e di piccole imprese. I costi che ne derivano in ciascun caso concreto sono tipicamente limitati. Lo smaltimento dei rifiuti urbani riveste pertanto il carattere di un «affare di massa». Già ciò potrebbe giustificare di non liquidare in maniera esatta i costi, bensì di ripartili mediante un regime forfettario.

40. A ciò si aggiunge lo sforzo notevole legato ad una liquidazione precisa. Manifestamente, lo sforzo legato all'imputazione dei costi è relativamente basso qualora, per esempio, ci si limiti a raccogliere i sacchi della spazzatura al bordo della strada e per tale servizio ogni abitante versi una tariffa unica. Un controllo più preciso della quantità dei rifiuti esigerebbe molto probabilmente investimenti supplementari e costi di gestione più elevati.

41. Sistemi più dispendiosi fanno riferimento in maniera approssimativa ai quantitativi di rifiuti, per esempio mettendo a disposizione sacchi della spazzatura speciali o cassonetti standard dietro il pagamento di un corrispettivo. Sistemi ancora più sviluppati pesano in occasione della raccolta i rifiuti prodotti e ne tengono conto al momento di calcolare le tariffe.

42. Si potrebbe addirittura tenere conto della composizione dei rifiuti. Ciò risulterebbe tuttavia ancora più oneroso, a causa dell'impiego, per esempio, di strumenti di misurazione speciali o di un'indagine visiva dei rifiuti. Specialmente l'analisi approfondita della composizione dei rifiuti domestici intaccherebbe inoltre la vita privata dei produttori dei rifiuti. I rifiuti consentono infatti di trarre conclusioni sull'organizzazione della vita privata.

43. Ulteriori difficoltà per l'imputazione esatta dei costi di smaltimento dei rifiuti nascono nel caso di case o edifici multiappartamenti. Mentre le abitazioni monofamiliari consegnano ai raccoglitori pubblici solo i rifiuti di un nucleo familiare, i rifiuti degli immobili plurifamiliari vengono tipicamente raccolti insieme. L'imputazione individuale della quantità di rifiuti presupporrebbe misure supplementari nell'ambito dell'amministrazione dell'immobile.

44. Come giustamente afferma la Commissione, in tale contesto occorre parimenti osservare che un incentivo più forte a diminuire i rifiuti conferiti può comportare anche uno smaltimento illegale. I produttori di rifiuti potrebbero essere tentati di smaltire i propri rifiuti quali «free rider» di sistemi di raccolta altrui (per esempio, utilizzando i bidoni della spazzatura del vicino o i cassonetti pubblici), oppure, nell'ipotesi peggiore, abbandonandoli.

45. Occorre infine considerare che lo smaltimento dei rifiuti urbani esige la messa a disposizione di un sistema di raccolta e di smaltimento dei rifiuti.

46. Anche qualora i produttori di rifiuti smaltiscano da soli, in via eccezionale, i rifiuti, per esempio attraverso il compostaggio, essi non hanno in linea di principio né un interesse né la capacità di smaltire adeguatamente da soli tutti i propri rifiuti. In molte località, i rifiuti domestici sono inoltre prodotti in grandi quantitativi. Si dovrebbero temere considerevoli problemi ambientali qualora essi non vengano raccolti ad intervalli di tempo regolari ed utilizzati rapidamente in maniera opportuna oppure smaltiti.

47. Gli Stati membri sono pertanto tenuti, ai sensi dell'art. 5 della direttiva quadro sui rifiuti, a creare (e mantenere) una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, i quali tengano conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi. Tale rete è adeguata se dispone di capacità sufficienti per accogliere i quantitativi di rifiuti che saranno prevedibilmente prodotti.

48. Diviene di conseguenza necessario creare un sistema di raccolta dei rifiuti. È vero che la direttiva quadro sui rifiuti non esige espressamente la creazione di un tale sistema; di regola, essa dovrebbe tuttavia risultare praticamente obbligatoria.

49. I costi legati alla creazione e alla manutenzione di impianti di smaltimento dei rifiuti e di sistemi di raccolta non dipendono direttamente dai quantitativi di rifiuti effettivamente prodotti. Specialmente qualora la quantità di rifiuti diminuisca considerevolmente, ma gli impianti già costruiti debbano continuare ad essere finanziati, i costi possono distaccarsi persino in larga misura dalla quantità dei rifiuti.

50. Un sistema del genere costituisce un vantaggio per il singolo anche qualora egli produca in quantità minima rifiuti da smaltire o non ne produca affatto. Lo stesso può infatti contare sul fatto che può consegnare al sistema rifiuti eccezionalmente esistenti. Già siffatta possibilità può, a certe condizioni, giustificare un certo contributo alle spese. Normative che regolano i costi sulla base dei quantitativi di rifiuti effettivamente prodotti prevedono pertanto molto spesso un canone di base, il quale consente l'accesso al sistema di smaltimento dei rifiuti. Modelli di finanziamento analoghi vengono applicati anche nel caso di altre prestazioni di servizi legate a reti, pur non essendo escluse, anche in tali casi, tariffe senza canoni di base.

51. Concludendo, si deve constatare che vi possono essere senz'altro motivi per non fondare la disciplina dei costi dello smaltimento dei rifiuti urbani su una liquidazione esatta dei costi causati dal singolo produttore di rifiuti.

3. Sulla flessibilità in sede di applicazione del principio «chi inquina paga»

52. È tuttavia controverso se il principio «chi inquina paga», applicabile ai sensi dell'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti, consenta di tenere conto di tali motivi.

53. La Corte lascia intuire che nell'attuazione del principio «chi inquina paga» sussiste una certa flessibilità. Essa ha infatti collegato talvolta l'obbligo di sopportare i costi non alla causazione bensì alla circostanza che il responsabile al quale è richiesto il pagamento ha contribuito a generare i rifiuti o i danni.

54. Il conseguente corollario è non esigere un'esatta liquidazione dei costi bensì fare riferimento all'appartenenza ad un gruppo responsabile nel suo complesso per l'inquinamento ambientale. Ciò è manifestamente conforme al principio «chi inquina paga» qualora, pur essendo accertato che tutti i membri del gruppo hanno contribuito all'inquinamento, non sia tuttavia possibile stabilire in maniera univoca il rispettivo contributo individuale e i costi che ne risultano. Allo stesso modo può essere espressione della responsabilità di gruppo assicurare congiuntamente un rischio che interessa tutti i membri, come è per esempio stato riconosciuto dalla Corte nel caso di incidenti prodotti dal petrolio in mare.

55. Il fondamento giuridico per un'attuazione ampiamente flessibile del principio «chi inquina paga» è situato, a mio avviso, nel principio di proporzionalità. Tale principio fa parte dei principi generali del diritto comunitario, principi che gli Stati membri sono tenuti ad osservare quando attuano e applicano il diritto comunitario.

56. Secondo il principio di proporzionalità, una misura non può superare i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi con essa perseguiti. Qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva; inoltre, gli inconvenienti causati devono essere proporzionati rispetto agli scopi perseguiti.

57. Nell'attuare il principio «chi inquina paga», gli Stati membri devono in particolare ponderare vantaggi e svantaggi delle diverse alternative. In tale contesto essi possono e devono tenere conto delle summenzionate considerazioni. Il risultato di tale ponderazione dipende ampiamente dalle condizioni locali, quali per esempio le condizioni geografiche, il tipo di insediamento, lo stadio di sviluppo del sistema di raccolta e smaltimento rifiuti utilizzato o la valutazione del rischio di uno smaltimento illegale dei rifiuti.

Risulterà inoltre rilevante se un calcolo esatto dei costi individuali consenta di prevedere divergenze sufficientemente sensibili sotto il profilo pratico nell'onere finanziario o se il singolo produttore di rifiuti, nonostante un dispendioso controllo dei rifiuti, debba pagare lo stesso importo versato fino a quel momento, se non addirittura un importo superiore, già a causa dei costi più elevati sostenuti per la realizzazione dei controlli.

58. La ponderazione esige pertanto complesse decisioni di natura previsionale. Gli Stati membri dispongono al riguardo, in linea di principio, di un ampio potere di apprezzamento e determinazione («potere discrezionale»). È peraltro inconferente la tesi dell'Italia e del Comune di Casoria, secondo la quale l'art. 15 della direttiva quadro sui rifiuti sarebbe troppo vago per poter consentire al singolo di invocare la violazione. È vero che l'ampio potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri comporta l'improbabilità di una siffatta violazione; tuttavia, se le autorità competenti oltrepassano i limiti dei poteri loro spettanti, il singolo può far valere tale violazione del diritto comunitario.

59. Il criterio sostanziale per accertare una violazione è se le autorità competenti disconoscono manifestamente i requisiti del principio «chi inquina paga». Una valutazione complessa può di regola essere messa in discussione solo se non è rinvenibile alcun fondamento ragionevole. Poiché tuttavia siamo in presenza della concretizzazione del principio «chi inquina paga», non è sufficiente una qualsiasi considerazione ragionevole, bensì ciò che rileva è se sussista o meno un legame ragionevole con il contributo causale del produttore dei rifiuti.

60. La disciplina finanziaria italiana deve essere valutata sulla scorta di tale parametro.

4. Sull'utilizzazione delle superfici quale fattore di ripartizione

61. Secondo il diritto italiano applicabile, l'importo del contributo ai costi si basa, da un lato, sull'estensione dei locali utilizzati e delle aree scoperte, dall'altro, sul coefficiente di produttività quantitativa stimato per il tipo di uso.

62. Entrambi i fattori non si prestano di per sé manifestamente ad obiezioni. L'estensione delle superfici utilizzate e il tipo di utilizzazione consentono, in linea di principio, di formulare ipotesi plausibili sui quantitativi di rifiuti che saranno prevedibilmente prodotti, in particolare qualora siano disponibili corrispondenti dati empirici.

63. È vero che essi conducono ad una disciplina dei costi caratterizzata da fattispecie tipiche, la quale non tiene conto della quantità di rifiuti concreta. Le autorità competenti degli Stati membri possono tuttavia, ponderando i vantaggi e gli svantaggi di un'imputazione più esatta dei costi, pervenire alla conclusione che occorre privilegiare tale sistema.

5. Sulla considerazione della capacità di reddito

64. Quanto esposto non chiarisce tuttavia ancora che il contributo ai costi a carico delle imprese alberghiere ricorrenti non è contestabile. Esso si fonda infatti in maniera decisiva sul coefficiente stimato per il tipo di utilizzazione delle superfici. Nel 2006, lo stesso era otto volte superiore al coefficiente delle superfici utilizzate da privati, nel 2007 nove volte superiore. A fondamento di tale stima il giudice del rinvio si è limitato a comunicare che le imprese alberghiere ricorrenti hanno esposto, nel procedimento nazionale, che essa farebbe riferimento non alla loro capacità di produrre rifiuti, bensì alla loro capacità di reddito.

65. La capacità di reddito di un produttore di rifiuti non è direttamente connessa alla sua quantità di rifiuti. È vero che non si può escludere che le imprese più redditizie producano una quantità di rifiuti particolarmente elevata; si può tuttavia assumere parimenti il contrario. Una capacità più elevata può infatti fondarsi su un comportamento caratterizzato da un basso consumo delle risorse.

66. La capacità di reddito non può giustificare tariffe più elevate neanche sotto il profilo sociale. Il principio «chi inquina paga» è inteso a garantire che tutti gli strati sociali assumano un comportamento che danneggi nella minor misura possibile l'ambiente. Sarebbe pertanto incompatibile con tale principio esonerare direttamente taluni gruppi, a causa dell'estrema indigenza o della ridotta capacità produttiva, dai costi legati all'inquinamento ambientale da essi causato. Ciò non esclude tuttavia la necessità di prendere in considerazione tali costi – segnatamente nella misura in cui l'inquinamento ambientale costituisca una componente inevitabile del tenore di vita – nel calcolare eventuali misure di sostegno in campo sociale. In

tal modo verrebbe infatti garantita la funzione di incentivo svolta dal principio «chi inquina paga».

67. Si deve pertanto ritenere che la capacità di reddito sia un criterio manifestamente inidoneo per attuare il principio «chi inquina paga».

6. Sugli altri criteri esposti

68. Le imprese alberghiere ricorrenti hanno preteso, nel procedimento a quo, la necessità di tenere conto anche del livello di prenotazione delle camere, della presenza di servizi di ristorazione, del fenomeno dell'attività stagionale o degli effetti delle superfici non abitate destinate alla prestazione di servizi.

69. Tali criteri consentono eventualmente di trarre conclusioni in merito alla quantità di rifiuti che sarà prevedibilmente prodotta e non sarebbero dunque manifestamente inidonei ad attuare il principio «chi inquina paga». Non sarebbe tuttavia neppure manifestamente errato rinunciare a tali criteri. Essi non devono pertanto essere necessariamente presi in considerazione nel calcolo dei contributi.

V – Conclusione

70. Propongo pertanto di risolvere nel modo seguente la presente domanda di pronuncia pregiudiziale:

Il principio «chi inquina paga», sancito dall'art. 15 della direttiva 2006/12/CE relativa ai rifiuti, deve essere interpretato nel senso che esso osta a normative nazionali che impongono ai singoli costi manifestamente inadeguati per lo smaltimento dei rifiuti per il fatto che essi non dimostrano un legame sufficientemente ragionevole con la produzione dei rifiuti.