

Tante buone intenzioni e non pochi problemi nel D.Lgs. n. 116 del 2020 su rifiuti ed economia circolare.

Alberto Pierobon, Assessore dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana

Il c.d. pacchetto sulla “*circular economy*” composto da quattro direttive europee è stato attuato nel nostro Paese con altrettanti decreti legislativi¹, tra i quali svetta il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 (relativo alle direttive UE 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti e alla direttiva 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE relativa agli imballaggi), il quale incide *funditus* sulla parte quarta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'economia circolare è divenuta ormai un tema “gettonato”, ma ancora – a nostro sommo avviso - poco meditato nei suoi effetti e limiti².

Il senso comune (nel quale il sismografo giuridico non a caso ha tardato la sua “registrazione” se non anticipazione nel suo “dover essere”) come pure la logica ci porta a guardare dai rifiuti al prodotto, da uno degli effetti materiali alla sua origine artefatta.

È chiaro che coraggiosi interventi (per ora limitati p.c.d. agli effetti di rimbalzo della normativa posta “a valle”) vanno posti “a monte”, cioè nel momento ove si progettano e si producono dei beni/prodotti, successivamente collocati da altri soggetti (del commercio e della distribuzione) nel circuito del mercato, per poi venire acquistati per il consumo/utilizzo in altri processi produttivi.

In questo ciclo compaiono (si badi, non solo per mera volontà umana, ma pure - richiamandoci a E. SEVERINO³ - per la potenza della tecnica) in vario modo e in diverse tipologie, dei rifiuti.

Scarti, perdite, materiali abbandonati o rifiutati che dovrebbero tornare alle risorse: con il recupero alle vecchie materie prime secondarie; con il riciclaggio ai medesimi beni/prodotti.

Ma, appunto, ci sono questioni chimiche e fisiche, come pure del sistema tecnologico e, andando oltre, di un modo criticabile di sviluppo produttivo e consumistico che limitano questa virtuosità.

1

d.lgs. emanati in data 3 settembre 2020 e sono, oltre al d.lgs. n. 116 sul quale ci intratterremo, il n. 117 “Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso”; il n. 118 “Attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano le direttive 2006/66/CE relative a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche” e il n. 121 “Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”.

2

A. PIEROBON, Prime notazioni sul D.Lgs. 116 del 2020 sui rifiuti e sull'economia circolare, *Ambientediritto.it*, novembre 2020; ID, Nuova disciplina sui rifiuti: dalla responsabilità estesa del produttore, alla poscenza gestionale e tariffaria dei servizi pubblici locali, *Azienditalia*, Milano, n.11, 2020. Con un taglio più ampio, non solo filosofico, bensì culturale e metodologico si vedano i contributi offerti nel volume (a cura di F. MAZZOCCHIO - G. NOTARSTEFANO), *Ecologia integrale? Etica, economia e politica in dialogo*, Istituto Jacques Maritain, Trieste, 2020.

3

La bibliografia è sterminata ed il pensiero del grande filosofo è ben noto al grande pubblico anche *in parte qua*.

Ora, per vari motivi (anche di logica economica) si vuole evitare di continuare in questa depredazione di risorse ambientali che scombinano gli equilibri di Gaia.

Si vuole, con la nuova normativa, imporre un diverso meccanismo che retroagisca sui processi anche decisionali dei vari soggetti che intervengono in questo complessivo sistema.

Ma basta veramente un colpo di normativa, ancorché di rango europeo, per cambiare lo stato delle cose?

Se forziamo i ragionamenti, una negazione porta a una affermazione? E, ancora, una negazione da sola basta o ci sono diverse negazioni? Quali sono gli effetti? E quali i soggetti coinvolti?

Nell'economia del presente contributo, cercheremo di fornire la nostra modesta interpretazione a queste novità che sono anche di ordine concettuale.

Anzitutto, entra in scena il soggetto produttore dei prodotti, col principio di capacità finanziaria di contribuzione al riutilizzo e riciclo dei rifiuti, fermo restando, l'auspicabile prevenzione e riduzione dei rifiuti.

Tra prodotto e rifiuto lo iato però si accorcia, non si azzera.

Da lustri cerchiamo di evidenziare il valore metodologico e quindi anche operativo che deriva (o che viene costituito) dalle relazioni tra le cose, tra le persone e tra le cose e le persone, proprio perché le relazioni portano ad altro, non si guarda più all'oggetto per sé stesso. Un po' come nella fisica quantistica per intenderci, dove più che i fatti contano i processi.

Ad esempio, nella nuova disciplina assumono maggiore importanza le attività preliminari (dopo la raccolta e il trasporto) di riparazione/preparazione⁴ per il riutilizzo⁵ e per il riciclaggio.

Esse vengono svolte da soggetti che in tal modo possono far diventare l'oggetto (rifiuto) funzionale al nuovo prodotto oppure quale recupero di materiale che ritorna al circuito produttivo.

Un eterno ritorno delle cose? Dal rifiuto al prodotto, dal prodotto al rifiuto?

I soggetti grazie a talune azioni (*rectius*, processi) creano le "relazioni" tra essi, tra essi e le cose, tra le cose e cose, dove si conduce (in una sorta di "divenire") ad "altro".

Tornando ad aspetti più concreti (che sono però impregnati di teoria): se il bene/prodotto per propria composizione costruttiva e/o di elementi chimico-fisici, se non tecnologici non si inserisce in questo "divenire" delle cose (nonostante i processi di cui si è detto) si contraddice (nel non "divenuto" della economia circolare) al "voluto" dalla legge.

Ciò deriva dal fatto che la economia circolare, per come posta, è una sorta di teologia che inserisce all'immanenza della realtà un principio trascendente, ma senza considerare lo stato e il momento della ancor soverchiante dimensione della tecnica e dell'organizzazione.

Occorre infatti una più minuziosa attenzione alle specificità e dettagli tecnici e di

4

Cfr. art. 178 *ter*, comma 1, lett. a); art. 181; art. 183, comma 1, lett. t *bis*), etc.

5

Cfr. art. 178 *bis*; art. 217, comma 1; art. 218, comma 1, lett. e); art. 219, commi 2 e 3, lett. c), punto 2; art. 219 *bis* commi 1 e 2.

processo, fuori dalle teoriche giuridiche⁶.

Diversamente si costituisce una ontologia dei prodotti/rifiuti che ha i piedi sulle nuvole, dove si pretende con la sola norma (in un sistema di regole e di soggetti istituzionalizzati) di riportare il Molteplice ad Uno, peraltro trascurando la realtà qualitativa.

Accennavamo prima alle diversità giuridiche, più che alle distinzioni, tra il prodotto e il rifiuto. Va aggiunto che il rifiuto non è più tale con l'*end of waste* (art. 184 *ter*); che il rifiuto non è il sottoprodotto (art. 184 *bis*), come pure non lo sono tutte le sostanze o materie che sono escluse dalla definizione di rifiuto (art. 185).

Valgono nel diritto le affermazioni, negazioni, opposizioni, limitazioni, esclusioni, definizioni, come pure lo ordine di focaultiana memoria, che qui porta alla tassonomia.

Sostanzialmente, nella logica duale (manichea?) abbiamo il rifiuto urbano (RU) e il rifiuto speciale (RS)⁷.

Per noi vale il "percolamento"⁸, non zona di confine o di frontiera, ma terreno giuridico poroso, ove i rifiuti passano e non passano al mondo dei prodotti, tramite le operazioni di preparazione al riutilizzo/riciclaggio.

Di tutto questo si può trovare un banco di prova guardando al servizio pubblico locale, al mercato ed ai loro diversi proventi (TARI/TP e corrispettivo/prezzo), come pure ai soggetti che, nelle loro attività gestiscono materiali/oggetti, in modo tale che possono (a seconda) rimanere, o non, nel mondo dei rifiuti.

Rinveniamo, tra altro, la responsabilità estesa del produttore (REP): nell'art. 178 *bis*; nei requisiti minimi di cui all'art. 178 *ter*, fermo restando la responsabilità della gestione dei rifiuti dell'art. 188⁹ e i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti dell'art. 179, e, prima ancora, nel campo di applicazione e nelle finalità di cui all'art. 177 del d.lgs. n.152 del 2006.

Si definisce il regime di REP all'art. 183, comma 1, lett. *g bis*), altresì richiamando obiettivi, responsabilità, costi e adempimenti, ovvero nelle "misure volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità

6

Si veda il capitolo "Norme tecniche tra politiche pubbliche e interessi particolari" in AA.VV., *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009, nonché (a cura di A. PIEROBON) "Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa", Santarcangelo di Romagna, 2012.

7

Ossia: *a*) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 del c.c. (impresa agricola) e della pesca; *b*) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'art. 184 *bis*; *c*) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2; *d*) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2; *e*) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2; *f*) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2; *g*) i rifiuti derivanti all'attività di recupero e smaltimento dei rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie; *h*) i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi da quelli all'art. 183, comma 1, lett. *b ter*; *i*) i veicoli fuori uso.

8

È un termine riferito al tempo dal francese *passoire*, che equivale all'italiano "passabrodo", "colabrodo", "colapasta", ma il lessema francese non è composto come in italiano, essendo il verbo "passer" (passare) unito al suffisso "oire", che serve appunto a formare nomi di strumenti. Di qui il "percolare" con significato di "che passa e non passa", in proposito vedasi le argute osservazioni di M. SERRES, *Chiarimenti. Cinque conversazioni con Bruno Latour*, Manduria (TA), 2001, pagg. 65-66.

9

Per la definizione di "gestione dei rifiuti" si veda l'art. 183, comma 1, lett. *n*).

finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto”.

E, per i “Criteri direttivi dei sistemi di gestione” (art. 237, comma 3) i produttori del prodotto (PdP), dispongono dei mezzi finanziari e organizzativi della gestione del ciclo di vita in cui il prodotto diventa rifiuto; tale responsabilità finanziaria riguarda determinati servizi (raccolta, trasporto e operazioni preliminari cit.) e viene limitata ai costi necessari (CN) di tali servizi che sono determinati in modo trasparente tra gli attori interessati, inclusi i PdP, i sistemi collettivi che operano per loro conto e le autorità pubbliche.

Di qui il contributo ambientale determinato (vedi il comma 4 del cit. art.), per tipologia, per unità o per peso del prodotto immesso sul mercato nazionale, assicurando la copertura dei costi di gestione del rifiuto generato dal prodotto, in conformità ai principi di cui all’art. 178, sempre al netto degli introiti ricavabili dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime ottenute dal prodotto, nonché da eventuali cauzioni di deposito non reclamate.

Mentre per le misure necessarie per raggiungere i previsti obiettivi (art. 181, comma 4) sono responsabilizzate le autorità competenti¹⁰.

Al contempo i RU vengono ampliati grazie alle nuove definizioni e alla venuta meno dell’assimilazione, ma non solo, ad esempio rilevando *ex art. 183, comma 1, lett. b quinquies*), “la definizione di rifiuti urbani di cui alla lettera *b ter*) (che n.d.r) segnatamente per gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio nonché per le relative norme di calcolo, non pregiudicando la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati”. Da notare poi che gli obiettivi *ex art. 205, commi 1, 2 e 3* (cfr. anche l’art. 220) vengono “misurati” col peso dei RU effettivamente trattati, non solo pesati allo ingresso degli impianti¹¹.

Gran parte degli *ex* rifiuti assimilati, anzi una maggior quantità di essi, con la “similarità” *ope legis* rendono pingue la categoria dei RU mercé la nuova definizione (art. 183, comma 1, lett. *b ter*), anche se permangono ambiguità che creano incertezze (cfr. art. 184, comma 1, lett. da *c*) ad *f*), ove si apre l’argine con il “se diversi da quelli di cui al comma 2”), ma altri elementi di riflessione derivano dalla “sottrazione” operata (per scelta legislativa) con le esclusioni. Inoltre quella p.c.d. “zona grigia” ancora fluttuante dagli incroci normativi (es. dagli artt. 183-184) che è anfibia, ad esempio per i rifiuti codice EER 191212, qualificabile (si badi non giuridicamente, ma caso per caso, secondo la metodica ISPRA ed altro), RU o RS¹².

10

Occorre raggiungere: *a*) entro il 2020: preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti (PXRR) quali carta, metalli, plastica e vetro da utenza domestica e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà complessivamente aumentata, almeno al 50 per cento in termini di peso; *b*) entro il 2020: PXRR e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 170504 dell’elenco rifiuti sarà aumentata almeno al 70 per cento in termini di peso; *c*) entro il 2025: la PXRR dei RU che saranno aumentati almeno al 55 per cento in termini di peso; *d*) entro il 2030 la PXRR dei RU che saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso; *e*) entro il 2035 la PXRR dei RU che saranno aumentati almeno al 65 per cento in peso.

11

A. PIEROBON, *Oltre l’apparenza della gestione: pensiamo al concreto*, in *Azienditalia*, n. 5/2017; ID, *Controlli e monitoraggi dei Comuni verso gli appaltatori di un servizio*, *ivi*, n. 6/2018.

12

Non esiste più la categoria del rifiuto assimilato giuridicamente¹³, ma per quanto si è sopra osservato la “similarità” ed altri elementi normativi portano al, diciamo, “potenziamento” dei rifiuti pubblici¹⁴ e di chi è preposto alla loro gestione.

Ne deriva (come) una maggior estensione del perimetro del servizio pubblico, beneficiando del regime della privativa e quindi un maggior gettito dei proventi TARI/TP, proprio perché aumenta la platea delle UND; delle superfici amministrate, etc..

Altra (prima) riflessione a corollario delle precedenti: i nuovi rifiuti urbani possono (o non) essere conferiti in impianti di recupero direttamente da parte dei soggetti cui le UND produttrici hanno affidato la loro gestione, a fronte di una riduzione della parte variabile della tariffa? La privativa si applica sicuramente per la raccolta (salvo quanto oltre) fino allo smaltimento (operazioni di cui all'allegato “D” alla parte Quarta del d.lgs. n.152). Ove però questi rifiuti simili delle UND vengano avviati al recupero, cioè fuori privativa, con riduzione tariffaria, che succede?

Uscendo dal flusso gestito dal SS.PP.LL. essi accederanno agli impianti di RU (ove i titolari lo decideranno) in modo distinto, alla stregua dei rifiuti “privati”, a tariffazione diversa.

Ne troviamo conferma (piaccia o non piaccia) anche dalla metodica della tariffa, salvo che l'Arera decida di tenere distinti gli impianti pubblici (con tariffe non solo a cancello) da quelli privati.

Ancora siamo nella contraddizione parassitaria della categoria dei RU, ove coesistono rifiuti che poi seguono destini diversi, pur se considerati uguali (*rectius*, simili) e, addirittura, con lo stesso codice EER.

I soggetti pubblici, ove intendano saturare (ottimizzare?) la loro capacità impiantistica potranno trarre da questo nuovo scenario grandi benefici economici (lasciamo per ora in disparte la *mission* pubblica e gli elementi valoriali). Il mercato di settore non potrà non subire dei contraccolpi negativi. Ad esempio, i produttori (UND) dei rifiuti simili che decidono di avviare al recupero i propri rifiuti “simili” e quindi fuori privativa, avvalendosi di un loro gestore/appaltatore, dovranno effettuare un bilancio di convenienza (anche sotto il profilo delle responsabilità discendenti dalle diverse scelte), considerando, oltre ai propri costi amministrativi e generali, la parte fissa della tariffa che si applica indipendentemente dal conferimento dei rifiuti al SS.PP.LL. (*uti cives*), la riduzione della parte variabile della tariffa (*uti singuli*), e gli altri costi (al netto di eventuali ricavi) riconosciuti ai predetti gestori cui affidano i loro rifiuti. Riteniamo sia così ancora più indifendibile la posizione di chi afferma la natura privatistica della tariffa

G. ANGELUCCI-A. PIEROBON, *Rifiuti ed emergenza sanitaria: gestione finanziaria e riflessi sulla tariffazione (rifiuti nel periodo coronavirus flussi degli urbani indifferenziati, dei sanitari, degli speciali, tutte le problematiche e le soluzioni*, Milano, 2020.

13

Infatti è venuta meno la dichiarazione di assimilazione e quindi è sparito giuridicamente il rifiuto assimilabile e assimilato. In proposito si vedano: l'art. 198, comma 2, lett. g); l'art. 195, comma 2, lett. e); la soppressione di tutti i termini riguardanti gli assimilati nell'art. 198, commi 1 e 2, nonché nell'art. 205, comma 3 *quater*. Per errore sono rimasti i termini «assimilati» nell'art. 189, comma 5; nell'art. 193, comma 7 e nell'art. 258, comma 7.

14

Art. 183, comma 1, lett. b *ter*), punto 2. Si tratta dei rifiuti differenziati provenienti da altre fonti simili per natura e composizione che, appunto, sono considerati “simili” per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-*quater* prodotti dalle attività di cui all'allegato L-*quinquies*, escludendosi le attività di cui alle imprese agricole (art. 2135 c.c.). Si veda altresì la formulazione residuale per cui le “Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono analoghe”.

rifiuti¹⁵.

Peraltro, come accennato, ove il produttore dei rifiuti (UND) intenda conferire gli stessi fuori privativa (per il recupero/riciclaggio di prossimità, nel correlato principio della libera circolazione: cfr. artt. 198, comma 2 *bis* e 181, comma 5), pensando alla riduzione tariffaria (della sola parte variabile), il medesimo produttore dovrà stipulare con un appaltatore privato un contratto di almeno cinque anni, oppure rivolgersi al servizio pubblico locale (art. 238, comma 10)¹⁶.

E, col principio di capacità di finanziamento del PdP, nel regime di REP si finanzierà un ricavo (difficilmente collocabile nel sistema extra Conai) al sistema tariffario del SS.PP.LL., relativo ai costi di raccolta e trasporto e alle operazioni di preparazione di cui si è detto. Sono finanziamenti non inferiori all'80 per cento dei costi necessari "CN" riferiti ai prefati servizi, che vengono quantificati col criterio dei costi efficienti "CE" di cui al metodo tariffario ARERA.

Ma, anche qui si rischiano cortocircuiti ove non si riporti a coerenza (non solo giuridica, bensì tecnica, organizzativa, economica, etc.) l'intera disciplina¹⁷.

15

Contra, A. PIEROBON, *Natura privatistica della tariffa rifiuti? Accendere i ceri non è come celebrare la messa*, in *Azienditalia*, nn. 8-9/2020.

16

Per il quale le UND che producono rifiuti urbani [di cui art. 183, comma 1, lett. *b ter*), punto 2: cioè con rifiuti indifferenziati e raccolta differenziata dell'attuale assimilazione *ope legis*], conferendoli fuori del servizio pubblico e dimostrando di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero, sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti (appunto la "quota variabile"). Come notato le UND scelgono di servirsi del gestore pubblico o di ricorrere al mercato per un periodo non inferiore a 5 anni, salva la possibilità per il gestore del SS.PP.LL., dietro richiesta dell'UND, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della predetta scadenza quinquennale. La preferenza per il SS.PP.LL. (non senza creare, ognun se ne avvede, distorsione al mercato) pare chiara, anzi netta. Siamo con Bartleby: "*I would prefer not to*".

17

Cfr A. PIEROBON, *L'ARERA e il metodo tariffario rifiuti*, in *Azienditalia*, n. 1/2020; ID, *Siamo all'avvento (o alla vigilia?) del nuovo metodo tariffario dei rifiuti (ARERA)?*, in *L'Ufficio Tecnico*, n. 1-2/2020; ID, *Il metodo tariffario Arera tra ottime intenzioni e (non poche) difficoltà. Una prima illustrazione*, in *Bollettino Rifiuti*, n. 7/2020; ID, *Rifiuti in periodo COVID-19: le contraddizioni che insegnano... (classificazioni, qualificazioni, servizi pubblici, proventi, ecc.)*, in *L'Ufficio Tecnico*, n. 9/2020.