Nuova disciplina rifiuti: recepimento, riforma o che?

di *Alberto Pierobon*

Il recepimento delle quattro direttive europee in materia di rifiuti è finalmente avvenuto con l'emanazione di quattro decreti legislativi, tutti in data 3 settembre 2020, nn. 116[1], 117[2], 118[3] e 121[4].
Concentriamoci in questa sede, con riserva di intervenire prossimamente, sul più corposo degli interventi legislativi ossia il d.lgs. n. 116 che *funditus* incide sul d.lgs. n. 152 del 2006.
L'approccio muove ora dai prodotti e dai soggetti che gravitano in esso, per responsabilizzarli e coinvolgerli con il principio di capacità finanziaria di contribuzione al riutilizzo e riciclo dei rifiuti derivanti dai medesimi prodotti (ove non siano evitati grazie alla prevenzione, etc.).
La differenza tra rifiuto e prodotto rimane nella disciplina, ma concettualmente nell'ambito della economia circolare sembra venire meno.
Proviamo quindi a meglio illustrare, seppur in via sintetica, questo sfondo teorico che poi dovrebbe imporsi anche nella prassi (azioni di cambiamento della realtà).
Ripetiamo da tempo che il mondo giuridico, per «disciplinare» perlopiù individua (ovvero per quanto si dirà: costituisce, se non produce) i soggetti; gli oggetti; le azioni e loro relazioni che combinate possono a loro volta far meglio illuminare questo teatro di soggetti, oggetti e loro dinamiche, addirittura portando ad altro, come avviene (ad esempio) nel mondo dell'arte.
La realtà ha vari livelli e può nascere o cambiare nella narrazione e nella rappresentazione.
Per cui l'aspetto teoretico, nella congerie dei fatti e atti, trova distinzioni e nuovi percorsi.
Ad esempio le attività preliminari (dopo la raccolta e il trasporto) di riparazione/preparazione[5] per il riutilizzo[6] e per il riciclaggio, svolte da taluni soggetti, possono far diventare l'oggetto (rifiuto) funzionale ad altro (nuovo prodotto o materiale che ritorna alla produzione) per cui si ha un divenire delle cose che caratterizzano pure i soggetti, grazie alle azioni che si compiono.
Invece, ove il prodotto per proprie limitazioni costruttive e/o di propria composizione di elementi chimico-fisiche sia impossibilitato ad, appunto, «divenire», i soggetti e le azioni non portano al «divenuto» voluto dalla legge.
Quindi non abbiamo una economia circolare derivante in automatico e completamente dalla nuova normativa, perché rimangono dei rifiuti non riciclabili, non recuperabili (quantomeno per la parte degli «scarti»).
Infatti, è l'attuale sistema produttivo/consumistico che presenta (se non impone) una realtà per la quale non è, appunto, automatico (e men che meno «naturale» come presuppone l'economia circolare) che i rifiuti tornino ad essere direttamente o indirettamente dei prodotti.
Certo si potrà intervenire, nel tempo, per cambiare il consumismo e lo sviluppismo basato su una economia estrattiva di risorse.
Per l'intanto, anche per rispondere ad istanze etiche, si vuole avviare l'economia circolare varando norme (europee e nazionali) tese ad evitare i noti problemi ambientali, esulceratisi nella corsa al saccheggio del

---

[1] Che modifica assai il d.lgs. n. 152/2006 andando forse anche oltre quanto dettato dalle direttive UE 2018/851 (che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti) e 2018/852 (che modifica la direttiva 1994/62/CE relativa agli imballaggi).
[2] Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso.
[3] 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.
[4] Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.
[5] Cfr. art. 178 *ter*, comma 1, lett. *a*); art. 181; art. 183, comma 1, lett. *t bis*), etc.
[6] 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.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

territorio, nella (questa sì circolare) attività di estrazione per produzione, distribuzione e consumo di beni. L'umano si incontra con l'inumano cercando una soluzione.
La distinzione porta alla diversità? Giuridicamente il prodotto è diverso dal rifiuto, e pure il rifiuto non è il «non rifiuto» (*end of waste*: art. 184 *ter*) e, ancora, 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).
Quindi, dato per assodato normativamente (ma è poi cosi?) che esistono i rifiuti (nelle affermazioni, negazioni, opposizioni, limitazioni, esclusioni, definizioni) si interviene anche nella definizione di rifiuto urbano (RU) e correlativamente in quella di rifiuto speciale (RS)[7].
Rimane, nel fondo, quel vuoto o indistinzione tra prodotto e rifiuto che va riempito.
Ricordiamo il concetto del percolamento[8], per cui i rifiuti passano e non passano al mondo dei prodotti, tramite le operazioni di preparazione al riutilizzo/riciclaggio.
Il servizio pubblico, il mercato, i proventi dell'uno (TARI/TP) e dell'altro (corrispettivo/prezzo), come pure i soggetti, in queste attività toccano oggetti che possono restare nel mondo dei rifiuti come pure passare a quello dei prodotti. Ma non siamo in un unico mondo?
È tragico notare che molti dei cosiddetti esperti o consulenti operanti nel settore con l'intento di (o strategia del) semplificare la lettura della complessità tecnico-organizzativa-economica e giuridica rendono ancora più difficile uscire dai vicoli ciechi della mera interpretazione sillogistica o aggrappata a una giurisprudenza degli interessi. Siamo al deserto dove i miraggi non hanno la potenza delle nuove idee. Si morirà di sete e di fame senza coraggiose soluzioni. Da tempo cerchiamo maestri che siano anche capimastri.
La responsabilità estesa del produttore (REP) si legge nell'art. 178 *bis*, nei requisiti minimi di cui all'art. 178 *ter*, fermo restando la responsabilità della gestione dei rifiuti dell'art. 188[9] e i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti dell'art. 179, e, prima ancora, il campo di applicazione e le finalità di cui all'art. 177.
Più esattamente, l'art. 183, comma 1, lett. *g bis*), definisce (facendo emergere obiettivi, responsabilità, costi e adempimenti) il regime di REP come «le misure volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto».
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 non supera i costi necessari (CN) per la prestazione di tali servizi; i costi sono determinati in modo trasparente tra gli attori interessati, inclusi i PdP, i sistemi collettivi che operano per loro conto e le autorità pubbliche. Proprio a tal fine, i PdP, ovvero i sistemi collettivi, determinano il contributo ambientale (vedi comma 4), ovvero per tipologia, per unità o per peso del prodotto immesso sul mercato nazionale, assicurando la copertura dei costi di gestione del rifiuto da esso generato in conformità ai principi di cui all'art. 178 al netto degli introiti ricavati dal riutilizzo, dalla vendita delle materie prime ottenute dal prodotto, nonché da eventuali cauzioni di deposito non reclamate.
Nella logica efficientistica si guardano agli obiettivi (art. 181, comma 4) entro una possibile (tra altre)

---

[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 M. SERRES, *Chiarimenti. Cinque conversazioni con Bruno Latour*, Manduria (TA), 2001, 65-66.
[9] La definizione di «gestione dei rifiuti» è contenuta nell'art. 183, comma 1, lett. *n*).

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

economia circolare, imponendo alle autorità competenti di adottare le misure necessarie[10].
Non a caso il potenziamento dei rifiuti urbani si ripotenzia anche negli obiettivi, poiché rileva *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».
Ed è il peso dei RU che misura gli obiettivi *ex* art. 205, commi 1, 2 e 3 (cfr. anche l'art. 220).
Chissà che finisca il cinico gioco del rifiuto raccolto e trasportato e poi pesato ai «cancelli» degli impianti[11], sul quale rimaniamo pessimisti, anche nella nuova misurazione (agli effetti degli obiettivi) del peso dei rifiuti effettivamente processati nel riciclo.
Ed è ovvio che si dovranno rivedere, ricalibrare, risintonizzare a questi fini ed obiettivi anche le attività di raccolta e di trasporto e delle operazioni di preparazione dianzi cennate.
E, allora gli Enti di ambito (E.G.A.T.O. nella terminologia arerana) o, laddove non costituiti o non funzionanti, i Comuni si dovranno attrezzare, cambiando anche strategie e piani economici-finanziari se non industriali.
Ad esempio dalla venuta meno della assimilazione, ove gran parte degli *ex* rifiuti assimilati (ma non solo) passano *ope legis* ai RU impinguiti dalla nuova definizione dei RU [art. 183, comma 1, lett. *b ter*)] peraltro non senza talune ambiguità [cfr. art. 184, comma 1, lett. da *c*) ad *f*), nello «se diversi da quelli di cui al comma 2»] come pure dalla «sottrazione» operata (per scelta legislativa) con le esclusioni, e, altresì, con la formazione di quella cosiddetta «zona grigia» che si nota non solo grazie agli incroci normativi (es. negli artt. 183-184) bensì dagli ermafroditismi, la cui sintomaticità è rappresentata dal flusso dei rifiuti codice EER 191212, che può essere, caso per caso (di cui alla metodica ISPRA), qualificato RU o RS, donde lo smarrimento della caratteristica di sempre dei rifiuti nel dualismo RU e RS, che appunto vede ora taluni rifiuti potersi ibridare.
Ora il rifiuto assimilato è giuridicamente sparito[12], ma la similarità (derivante dalla direttiva europea) lo riporta in altra veste entro il mondo dei rifiuti pubblici[13], e quindi aumenta la possenza dei soggetti pubblici nella gestione dei rifiuti, cosiccome aumentata sia nel perimetro del servizio pubblico (che beneficia del regime della privativa), sia per il maggior gettito della TARI/TP grazie ad una ampliata platea di utenza non domestica (come delle superfici amministrate, oltre che dei rifiuti).
Siccome poi, ancora una volta, si «giocherà» anche nel pescare maggiori somme da introitare, grazie alla parte fissa della tariffa, sperimenteremo gli effetti perversi che si produrranno e vedremo chi assumerà ancora la posizione per la quale la TARI non ha natura tributaria[14].

---

[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] *Oltre l'apparenza della gestione: pensiamo al concreto*, in *Azienditalia*, n. 5/2017; *Controlli e monitoraggi dei Comuni verso gli appaltatori di un servizio*, *ivi*, n. 6/2018.
[12] Infatti è venuta meno la dichiarazione di assimilazione e quindi è sparito giuridicamente parlando 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.
[13] 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».
[14] Da ultimo: *Natura privatistica della tariffa rifiuti? Accendere i ceri non è come celebrare la messa*, in *Azienditalia*, nn. 8-9/2020.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Peraltro, ove il produttore dei rifiuti 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), col solo beneficio della riduzione (della parte variabile) della tariffa, 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)[15].
La REP finanzierà (entro il sistema tariffario del servizio pubblico) almeno l'80 per cento dei «CN» riferiti ai costi di gestione della raccolta, trasporto e operazioni preliminari al riciclaggio, ma quantificati col criterio dei «CE» di cui al metodo tariffario ARERA.
Ecco perché non si può leggere a pezzi, semplificando, la disciplina sui rifiuti e sui prodotti[16].
E, ritorna la necessità di nuove ispirazioni, fuori dal razionalismo dove la politica è ridotta a mera amministrazione tecno-burocratica.
Vero è che occorre una sana politica, visionaria e coraggiosa che imponga un dover essere agli apparati[17].

[15] Per il quale le utenze non domestiche 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 medi ante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti (e quindi la «quota variabile»). Come notato le utenze non domestiche effettuano la scelta di servirsi del gestore pubblico o del ricorso al mercato per un periodo non inferiore a 5 anni, salva la possibilità per il gestore pubblico dietro richiesta dell'utenza, di riprendere l'erogazione del servizio anche prima della scadenza quinquennale.
[16] Cfr., *ex aliis*: *L'ARERA e il metodo tariffario rifiuti*, in *Azienditalia*, n. 1/2020; *Siamo all'avvento (o alla vigilia?) del nuovo metodo tariffario dei rifiuti (ARERA)?*, in *L'Ufficio Tecnico*, n. 1-2/2020; *Il metodo tariffario Arera tra ottime intenzioni e (non poche) difficoltà. Una prima illustrazione*, in *Bollettino Rifiuti*, n. 7/2020; *Rifiuti in periodo COVID-19: le contraddizioni che insegnano... (classificazioni, qualificazioni, servizi pubblici, proventi, ecc.)*, in *L'Ufficio Tecnico*, n. 9/2020.
[17] Si veda M. CACCIARI, *Il lavoro spirituale*, Milano, 2020 e quanto osservato in *Le riduzioni della tariffa rifiuti in periodo Covid-19: solo cavalleria finanziaria?*, in *L'Ufficio Tecnico*, nn. 7-8/2020.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it