Che possiamo dire della economia circolare nel d.lgs. n. 116 del 2020 sui rifiuti?

di *Alberto Pierobon*

Il c.d. pacchetto sulla «*circular economy*», composto da quattro direttive europee è stato attuato nel nostro Paese con altrettanti decreti legislativi[1], tra i quali 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) che incide *funditus* sulla parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'economia circolare, cerca di andare oltre l'*homo oeconomicus*, il gretto utilitarismo, in una ermeneutica abbracciante lo sviluppo sostenibile, l'ecologia e la trasformazione globale. Si tratta di una impostazione che, ove estremizzata, rischia di essere riduzionistica finanche in una impostazione olistica.

Il tema è assai «gettonato», ma appunto va maggiormente meditato, per la pluralità e molteplicità di quanto viene ipotizzato e disciplinato, quantomeno nei suoi effetti e limiti[2].

Il legislatore più che rincorrere dovrebbe anticipare le visioni, le strategie del dover essere della comunità.

L'uomo c.d. medio percepisce nel senso comune quanto riporta l'economia circolare (che peraltro risente, come ogni «modello» del respiro del contesto e del momento storico) rifuggendo, almeno finalisticamente, dal brutale passaggio Prodotti (P)-Rifiuti (R) che poi viene «cestinato» dall'attività umana nel mondo, in vario modo. Vieppiù dal d.lgs. n. 22/1997 (dopo il d.p.r. n. 915/1982) la gestione dei rifiuti è stata orientata al recupero dei R che così possono «tornare» dapprima prevalentemente come «materie prime secondarie» (MPS), più di recente, col «riciclaggio», al mondo dei P.

Ragion per cui, ora, legislativamente come pure culturalmente si impone ai due mondi dei P e dei R di guardare e agire (vedremo con quali limiti e vizi) p.c.d. «circolarmente» assecondando il movimento da P-R-P quasi si chiudesse, appunto, un cerchio virtuoso nei predetti passaggi di risorse.

La risorsa nidificata nel P, quando passa ai R, in un diverso modo si trasforma (chimicamente-fisicamente) e da qui, con le operazioni di recupero/riciclaggio, p.c.d. «ambisce» a tornare ai P.

Il punto è che nel capitalismo maturo e becero, dove si smarriscono le persone e il senso, si dovrebbe avere coraggio di puntare alto, cioè ai P quando progettati e indi prodotti, pensando poi a quanto succede anche nella distribuzione e commercializzazione, per poi arrivare (innescando effetti di retroazione) ai R.

Si rovescia, teoricamente, nei meccanismi incentivanti/disincentivanti, più che nel *command and control*, il passaggio dei R.

La potenza della tecnica di severiniana memoria, orecchiante – non stupisca la contiguità tra filosofia e scienza – anche taluni approdi della fisica einsteniana, qui mostra i limiti del diritto che vuole disciplinare e cambiare questo sistema economico che è dominato dalla tecnica, non nel senso astratto del termine, ma come potenza che qui si può solo evocare, rinviando alla straripante bibliografia *in parte qua*.

Ad ogni modo, gli scarti, le perdite di processo, i materiali che vengono abbandonati o rifiutati possono tornare al mondo produttivo/consumistico dei P? Si recuperano i materiali dai R? si riciclano i materiali

---

[1] Decreti legislativi 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*, in *Ambientediritto.it*, novembre 2020; ID., *Nuova disciplina sui rifiuti: dalla responsabilità estesa del produttore, alla possenza gestionale e tariffaria dei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, Milano, n. 11, 2020; ID., *Nuova disciplina rifiuti: recepimento, riforma o che?*, in *www.osservatorioagromafie.it*. Con un taglio più ampio, si vedano i contributi offerti nel volume F. MAZZOCCHIO - G. NOTARSTEFANO (a cura di), *Ecologia integrale? Etica, economia e politica in dialogo*, Trieste, 2020.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dei R? come e quanto e con che efficienza/efficacia?
Obiettivamente, permangono problematiche di ordine chimico-fisico, nonché connesse all'organizzazione e alla tecnologica che impediscono – nell'attuale sistema progettual-produttivo – di riciclare del tutto i R. Proprio perché il problema sta oltre.
Il saccheggio ambientale continua, ma per motivazioni di vario ordine (economico, etico, etc.) non è purtroppo azzerabile da subito. Quindi continueranno i disastri ambientali?
La nuova normativa (di conio europeo, ma ricalibrata nazionalmente) interviene con nuovi meccanismi e previsioni, anche nell'intento di evitare ulteriori disastri ambientali.
Si capisce che la sola normativa, intesa come geometria giuridica, non basta. Inoltre uno sforzo concettuale si impone: una negazione porta a una affermazione? una negazione da sola basta? ci sono diverse negazioni? Con quali effetti? E quali sono i soggetti coinvolti?
Il soggetto produttore dei prodotti, col principio di capacità finanziaria di contribuzione al riutilizzo e riciclo dei rifiuti, entra nella disciplina sui R quasi gettando un ponte al mondo dei P.
Sono due mondi dello stesso mondo per l'economia circolare, in realtà per il diritto e la tecnica i due mondi rimangono distinti, se non diversi.
Ancora una volta va evidenziato che rileva la relazionalità 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. Così come si affermava sin dalla prima fisica quantistica, per la quale l'oggetto si relaziona col soggetto e col tempo di osservazione, per cui più che i fatti contano i processi.
Per cui con l'attenzionamento posto alle attività preliminari (dopo la raccolta e il trasporto) di riparazione/preparazione[3] per il riutilizzo[4] e per il riciclaggio si cerca di funzionalizzare l'oggetto (R) al nuovo P come recupero/riciclaggio (successivo) del materiale che, in un qualche modo (parzialmente o totalmente) ritorna al circuito produttivo.
Sembra evocarsi l'eterno ritorno? Le cose che nel processo circolare messo in atto da soggetti tramite azioni che operano sugli oggetti portano il R al P e il P allo R in una visione karmica?
Ripetiamo che sono i soggetti mercé le azioni (*rectius*, processi) che creano «relazioni» tra essi, tra essi e le cose, tra le cose e cose, in una sorta di «divenire» che porta ad «altro».
Ma che mai è questo «altro»?
Ogni fatto è impregnato di teoria, per cui possiamo affermare che il P per propria composizione costruttiva e/o di elementi chimico-fisici, se non tecnologici, potrebbe non inserirsi nel presupposto del «divenire» delle cose (cioè da P-R-P), potendo venire contraddetto dal non «divenuto» della realtà (cioè tutti i R non passano ai P) nonostante la presenza del «voluto» della norma (che vuole che R torni totalmente ai P).
Il limite è di primo acchito culturale e ideologico: si pensa alla economia circolare in versione teologica, dove la morte dei P non esiste, perché laddove trapassati a R possono risorgere nei P. Si inserisce alla realtà immanente un principio trascendente, che porta altrove (nello «altro»?), però in una visione irrealistica che non considera la potenza dell'economia e ancor più della tecnica.
Se si guarda alle norme tecniche si comprende la necessità di un più minuziosa attenzione alle specificità e ai dettagli tecnici e di processo[5].
Diversamente viene costituita, come a noi pare, una ontologia dei P/R scritta sulle nuvole.
Si pretende che la norma riporti il Molteplice allo Uno.
Ma cosi si tralasciano gli aspetti qualitativi oltre a quelli numerici e quantitativi della realtà.
Che poi il mondo giuridico cerchi di p.c.d. «sistemare» (*sic!*) la realtà di P e di R, ricorrendo alle definizioni,

---

[3] Cfr. art. 178 *ter*, comma 1, lett. *a*); art. 181; art. 183, comma 1, lett. *t bis*), etc.
[4] 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.
[5] 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. PIEROBON (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente. Analisi giuridica, economica, tecnica e organizzativa*, Santarcangelo di Romagna, 2012.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

affermazioni, negazioni, opposizioni, limitazioni, esclusioni, tassonomie, dualità, etc.[6], non serve a «coprire» tutta la proliferante casistica della medesima realtà. Siamo alla microfisica del potere e suoi dispositivi di foucaultiniana memoria?
Nel «percolamento» (dove il R passa e non passa al P e viceversa) troviamo, tra altro, una smentita della ordinata costruzione giuridica, dove non tengono le zone di confine o di frontiera, in un territorio giuridico poroso, ove i rifiuti, appunto, passano e non passano al mondo dei prodotti, per grazia divina di cui alle operazioni di preparazione al riutilizzo/riciclaggio.
Prova evidente è l'anfibologia di taluni flussi di rifiuti, sintomatici quelli codice EER 191212 che sono rifiuti urbani (RU) e rifiuti speciali (RS) con scorribande (calcolate da abili criminali) tra fiscalità (ecotasse diverse), regimi giuridici (*jure privatorum*; *jure imperii*), affidamenti e gestione dei servizi; proventi (TARI/TP, corrispettivi/prezzi) che tra loro si ibridano, si innestano, si metamorfosano[7].
Ora con la «similarietà» dei rifiuti si gonfiano le gestioni dei RU giocando tra definizioni e altre «aperture» [cfr. art. 184, comma 1, lett. *c-f)* nel «se diversi da quelli di cui al comma 2»], per cui le furberie di taluni gestori (pubblici e privati) probabilmente troveranno più occasioni[8].
Tra gli effetti si ha una maggior estensione del perimetro del servizio pubblico, beneficiando (appunto) del regime della privativa e quindi un maggior gettito dei proventi TARI/TP, proprio perché aumenta la platea delle UND; delle superfici amministrate, etc.
Una riflessione a corollario delle precedenti: i nuovi RU possono (o non) essere conferiti in impianti di recupero direttamente da parte dei soggetti cui le UND produttrici dei medesimi rifiuti ne hanno affidato la gestione, a fronte di una riduzione della parte variabile della tariffa praticata dal servizio pubblico locale?
La privativa si applica sicuramente dalla raccolta fino allo smaltimento (operazioni di cui all'allegato D alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006), ove però i rifiuti similari (cioè RU) delle UND vengano avviati non allo smaltimento, bensì al recupero, cioè fuori privativa, praticandosi una riduzione tariffaria alle UND, che succede per il complessivo sistema gestionale e di *governance*?
Uscendo dal flusso gestito dal servizio pubblico locale questi RU gestiti come RS, accederanno agli impianti di RU (laddove i titolari li accettino) ma in modo distinto, cioè alla stregua dei rifiuti «privati», a tariffazione diversa. Alla luce di quanto osservato (ampliamento della tariffazione pubblica per trascinamento dell'oggetto entro l'ambito della gestione pubblica) riteniamo che sia ancora più indifendibile la posizione di chi afferma la natura privatistica della tariffa rifiuti[9].
Non sfugge quindi la contraddizione parassitaria che, *in parte qua*, si rinviene nella categoria dei RU. Per la coesistenza di rifiuti che poi seguono destini e regimi diversi, pur se considerati uguali (*rectius*, similari) e, come detto, persino identificati con lo stesso codice EER.
Il mercato privato di settore subirà dei contraccolpi negativi? La preferenza accordata al servizio pubblico locale (non solo per lo smaltimento, ma pure nel perimetro gestionale, nei proventi indipendentemente dalla produzione dei rifiuti) rischia con buona probabilità di creare una qualche distorsione al mercato, per dirla con Bartleby: «*I would prefer not to*».
Ecco che la novellazione normativa, qui investigata concettualmente, rischia di creare dei cortocircuiti ove non si riporti a coerenza (non solo giuridica, bensì tecnica, organizzativa, economica, etc.) l'intera disciplina, fuori da facili incantesimi.

---

[6] Si guardi alle diversità giuridiche, più che alle distinzioni, tra il P e il R. 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).
[7] 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.
[8] 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.
[9] *Contra*, A. PIEROBON, *Natura privatistica della tariffa rifiuti? Accendere i ceri non è come celebrare la messa*, in *Azienditalia*, nn. 8-9/2020.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it