

Piccole verità e ipocrisie nella disciplina dei rifiuti urbani, servizi pubblici e tariffa

di Alberto Pierobon

La normativa sui rifiuti di cui al d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 (c.d. «codice dell'ambiente» o «CA») come recentemente «innovata» con il recepimento di cui al d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 e dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77, sembra voler perseguire, nell'ambito della c.d. «economia circolare», obiettivi ecologici tali da indurre le Autorità competenti, gli operatori (il mercato?), la popolazione (gli utenti?) a modificare la propria organizzazione, financo stili di vita, la progettualità, la produzione, la catena di distribuzione e di consumo dei beni, etc. etc.¹.

In realtà, una lettura più attenta della disciplina rifiuti porta ad affermare che si tratta di apparenze fuorvianti, se non di... accecamenti che consentiranno di realizzare altri disegni, perlopiù imprenditoriali (pubblici o privati che siano), paradossalmente a danno degli assetti istituzionali che già hanno raggiunto l'autosufficienza gestionale.

La questione nasce da una situazione concreta circa l'impatto sul servizio pubblico locale (SPL) di un ATO di dimensione provinciale, derivante dal «nuovo» flusso dei ri-definiti rifiuti urbani (RU), che ri-definiscono anche il perimetro del SPL, quindi dell'estensione della privativa come pure dell'assoggettabilità alla tariffa rifiuti. Concentriamoci su aspetti pratici imposti dalla recentissima disciplina, perverso ribadita anche da interpretazioni ministeriali².

In pratica le domande che si pone un EGATO (peraltro uno tra i modelli di eccellenza in Italia) può distillarsi nella seguente, stringata, formulazione: in una situazione di raggiunti obiettivi di raccolta differenziata (RD) e del recupero, come pure in presenza di una idonea e soddisfacente impiantistica pubblica, di servizi pubblici organizzati e di una tariffa puntuale (TP), l'avvento della nuova disciplina rifiuti porta all'emersione di più questioni:

a) il *surplus* di RU da trattare negli impianti finali, dovuto alla nuova definizione (ampliativa) di RU, modificando precedenti assetti ed equilibri, anche contrattual-economici, con soggetti terzi (soprattutto pubblici);

b) il flusso dei RU delle utenze non domestiche (UND) che esse possono conferire fuori dal SPL nell'aspettativa della riduzione tariffaria (parte variabile), ma soprattutto nel «canto delle sirene» di altri operatori (vedi oltre);

c) gli effetti dell'esodo del flusso di RU di cui al punto precedente, nei rivoli della gestione dei terzi, che potrebbero (in modo indiretto) ridondare nel complessivo sistema: ipoteticamente anche dell'impiantistica del SPL;

d) la TP, a seconda delle varie architetture congeniate, non solo negli effetti della riduzione della parte variabile della tariffa, ovvero rispetto al piano economico-finanziario del servizio (se non nel piano industriale e, puranche nella pianificazione dell'ATO, nonché regionale) e quindi nel rapporto con il o i gestori del SPL, nonché nel suo ribaltamento tariffario all'utenza tutta, valutato anche in termini di giustizia.

Utilizziamo – seppur grossolanamente – per questo *case study*, i dati seguenti: rifiuti totali (RT) di 256 di cui il 60 per cento prodotto da UND, quindi circa 142. I rifiuti differenziati (da RD) sono 170 ed i rifiuti indifferenziati (RI) sono 86. I flussi dei RD vengono conferiti nei circuiti di mercato e/o consortili (CONAI, etc.), per cui non si pongono problemi nel «successo» del loro recupero/riciclaggio, tanto vale

¹ In generale una ricostruzione di tesi e posizioni si trova in A. PIEROBON, *I rifiuti nella giornata mondiale della Terra?*, in www.osservatorioagromafie.it, ID., *Le «4 R» dei rifiuti, tra sogni e realtà*, *ivi*.

² Sia consentito rinviare a A. PIEROBON, *Perplexità nei chiarimenti Mite: rifiuto, servizio pubblico e TARI*, in *Bollettino rifiuti*, 6, 2021; ID., *L'estuario unificante dei rifiuti urbani: servizi pubblici, privativa, tariffa*, in *Azienditalia*, 6, 2021; ID., *La ragionevole discutibilità della circolare Mite: rifiuti, privativa, servizi pubblici, tariffa*, in *Ufficio tecnico*, 6, 2021.

anche per il trattamento della frazione di rifiuto organico per il quale esiste apposita impiantistica. Il flusso di RI in questo ATO viene conferito ad un termovalorizzatore che recupera energia (operazione «R1» dell'all. «C» alla parte IV del CA): un impianto che può trattare 130, per cui oltre ai predetti RI (=86) si intercetta il flusso di rifiuti ingombranti (per la parte non recuperata, che viene tritata per recupero energia) di 7, oltre ad un altro flusso di RU proveniente *extra*-ATO per 12 e, infine, rifiuti speciali (RS) dagli operatori privati, con codice 191212, per 25 (a saturazione della capacità impiantistica, appunto, di 130). L'organo competente ha anzitempo pianificato questa rete di impianti e l'EGATO ha attuato il tutto, rispettando appieno il principio di autosufficienza e di prossimità, proprio per soddisfare l'interesse pubblico alla gestione di tutti i RU prodotti nell'ATO.

Si capisce che questa situazione, in cui sono stati tralasciati tutti gli obiettivi di RD e di recupero/riciclaggio, si pone contrariamente a quanto viene presupposto dalla normativa che vuole portare all'autosufficienza gestionale tutte le realtà italiane, guardando agli obiettivi posti dall'Europa, ma non solo, attraverso talune scelte nazionali che portano ad altro. Troviamo qui conferma di talune questioni da noi già affrontate in altre sedi e per ben diverse situazioni. Nei limiti del presente scritto cerchiamo di... di-mostrare questo.

Nel caso disaminato, paradossalmente, le UND allettate dagli operatori privati (complici anche consulenti, *brokers*, colletti bianchi e grigi, facilitatori, etc.) tendono a far fuoriuscire dal SPL i propri RU per avviarli al recupero. Estremizzando: ipotizziamo che il flusso 170 di RD nella proporzione del 60 per cento delle UND, quindi di 102, voglia uscire dal SPL grazie all'appetibilità dei servizi offerti dai soggetti privati e alla prevista riduzione tariffaria. Questo flusso, chiamiamolo «X», viene assunto (opinabilmente o non, ora non importa) come operazione R12 o R13 per poter essere poi collocato in impianti di recupero, anche fuori bacino se non addirittura esteri. Parimenti (con il distinguo di cui oltre) il flusso dei RI attribuibile all'UND potrebbe essere «attratto» nell'orbita di cui sopra, sempre avviandoli a R12 o R13. Eccoci, ancora, alle opacità e/o carsicità tra le attività di recupero e smaltimento, statiche o dinamiche che siano. Quel che è essenziale è cosa succede in questo meccanismo, soprattutto coi codici CER 191212³, negli effetti del SPL. Ma, andiamo per ordine.

Giova preliminarmente ricordare, non senza sottovalutare le «interferenze» tra le diverse operazioni, che per «smaltimento» si intende «qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia. L'allegato B alla parte IV [del CA] riporta un elenco non esaustivo delle operazioni di smaltimento» [art. 183, comma 1, lett. z)], mentre per «recupero» si intende «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale. L'allegato C della parte IV [del CA] riporta un elenco non esaustivo di operazioni di recupero» [art. 183, comma 1, lett. z)]. Rimane distinto il «riciclaggio» ovvero «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento» [art. 183, comma 1, lett. u)]. Il «riutilizzo» è poi «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti» [art. 183, comma 1, lett. r)]⁴.

Anzitutto, la nuova definizione di rifiuto urbano (RU) di cui all'art. 183, comma 1, lett. b ter) e lett. b quinquies), nell'inversione a «U» di cui al comma 2 dell'art. 184 (che «ritorna» alla definizione cit.) va collegata al comma 3 del medesimo articolo, che per i rifiuti speciali (RS) prodotti dalle varie lavorazioni

³ Un approfondimento in A. PIEROBON, *Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere*, in *Azienditalia*, n. 5/2021; ID., *Apriamo le «scatole nere» del rifiuto EER 191212*, in www.osservatorioagromafie.it; ed articoli ivi citati.

⁴ La «Preparazione per il riutilizzo: le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento» [art. 183, comma 1, lett. q)].

e attività di cui alle lettere *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *b)* rinvia ai RU. Più esattamente nell'ambito «delle lavorazioni industriali» e «artigianali»; «delle attività commerciali» e «di servizio» come pure di quelle «derivanti da attività sanitarie». Si noti che sempre nella definizione della lett. *n)*, «gestione dei rifiuti» tra le attività si annoverano «la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento di rifiuti»⁵.

La definizione di RU va relazionata all'art. 181 (Preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti o PxRRR) in particolare al comma 4, lett. *c)*, *d)*, *e)*, che impone (dopo il 2020 ed entro il 2025, fino al 2035) taluni *step* di raggiungimento degli obiettivi⁶ de «da preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani» riferiti – si badi – non più al *genus* recupero⁷; precisando al comma 5 del medesimo articolo che «Per le frazioni» di RU «oggetto di raccolta differenziata» (RD)⁸ «destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero». In buona sostanza gli operatori autorizzati, anche fuori dal circuito del servizio pubblico locale (SPL), possono avviare i RU differenziati, alle operazioni di cui all'allegato C della parte quarta del CA.

Infatti, guardando all'art. 205 *bis* (Regole per il calcolo degli obiettivi) che riprende gli obiettivi del cit. art. 181, fermo restando il riferimento al solo «riciclo» (ancora: non al recupero), al comma 4 precisa che «per calcolare se gli obiettivi di cui all'articolo 181, comma 4, lettere *c)*, *d)* ed *e)*, siano stati conseguiti, l'ISPRA tiene conto delle seguenti disposizioni» ove, per quel che qui ci interessa, rileva la lett. *b)*, ultimo periodo: «I materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuti da utilizzare come combustibili o altri mezzi per produrre energia, o da incenerire, o da utilizzare in riempimenti o smaltiti in discarica, non sono computati ai fini del conseguimento degli obiettivi di riciclaggio», confermando l'utilizzo del criterio di effettività nei calcoli dei flussi cosiccome gestiti, nei quali non rientrano ad es. i p.c.d. «non-rifiuti»⁹.

Riandando all'art. 198 (competenze dei Comuni) comma 2 *bis*, le utenze non domestiche (UND) «possono conferire al di fuori del» SPL i propri RU «previa attestazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio» dei RU di cui al cit. art. 181. Come si nota, rimane il pasticcio tra recupero e riciclaggio...

L'art. 238 (tariffa per la gestione dei rifiuti urbani) al comma 10, tra altro, riconosce la riduzione alla parte variabile della tariffa rifiuti (TARI o Tariffa puntuale) per le UDN che conferiscono i propri rifiuti fuori dal circuito SPL per il loro recupero, quindi di RU differenziati. Peraltro, le UND possono consegnare, a certe condizioni, i propri rifiuti anche ad altri soggetti che effettuano le operazioni di trattamento dei rifiuti [cfr. l'art. 188, comma 1 e comma 4, lett. *b)*].

L'art. 205 (misure per incrementare la raccolta differenziata) al comma 6 *bis* fa divieto per i RU da RD di

⁵ Nell'art. 189 (Catasto dei rifiuti) al comma 3 si indicano i soggetti tenuti alla comunicazione del MUD, tra i quali i produttori di cui alle lett. *c)*, *d)* e *g)* dell'art. 184, comma 3. Stessa previsione si ha nell'art. 190 (registro cronologico di carico e scarico).

⁶ Obiettivi distinti riguardanti gli imballaggi si trovano negli artt. 220 (obiettivi di recupero e di riciclaggio) e 222 (Raccolta differenziata e obblighi della pubblica amministrazione).

⁷ Nelle lettere precedenti [*b)*] si inseriscono «altri tipi di recupero di materiale», ma senza pregiudicare negli esiti finali di cui si dirà. All'art. 183, lett. *t bis)* si ha la definizione di «recupero di materia» come «qualsiasi operazione di recupero diversa dal recupero di energia e dal ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o altri mezzi per produrre energia. Esso comprende, tra l'altro la preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e il riempimento».

⁸ La definizione di «raccolta: il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta, ivi compresa la gestione dei centri di raccolta (...) ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento» [art. 183, comma 1, lett. *o)*]. La definizione di «raccolta differenziata: la raccolta in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico» [art. 183, comma 1, lett. *p)*].

⁹ Stesso criterio di effettività o di principio sostanzialistico si ritrova in altri casi, ad es. per coloro che svolgono operazioni propedeutiche (D13, D14, D15 dell'allegato B al CA) allo smaltimento finale (D1-D12 del cit. allegato), avviando poi i rifiuti derivanti da esse operazioni, al recupero (!) o allo smaltimento: così l'art. 188, comma 5, come modificato dall'art. 35, comma 1, lett. *c)* del d.l. 31 maggio 2021, n. 77. Una sorta di correttivo alla tracciabilità che avviene nella superficie dei flussi avviati allo smaltimento-recupero: argomento che riprenderemo in altra sede.

miscelarli con altri rifiuti o materiali «che ne possano compromettere le operazioni di preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e di altre operazioni di recupero» derogandola nel successivo comma 6 *ter* «nel caso di raccolta congiunta di più materiali purché ciò sia economicamente sostenibile e non pregiudichi la possibilità che siano preparati per il riutilizzo, il riciclaggio e altre operazioni di recupero e offra, al termine di tali operazioni, un risultato di qualità comparabile a quello ottenuto mediante la raccolta differenziata delle singole frazioni», mentre al comma 6 *quater* la RD viene effettuata per talune frazioni di rifiuti.

Rieccoci quindi all'art. 182 *bis* (Principi di autosufficienza e prossimità) il cui comma 1 prevede che lo smaltimento dei rifiuti e il recupero dei RU non differenziati «sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti» etc. al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei RU non pericolosi e dei rifiuti nel loro trattamento¹⁰ in Ambiti territoriali ottimali. Al contrario, nel comma 2, può venire limitato l'ingresso in Italia di altri rifiuti destinati all'incenerimento (operazione R1).

Dopo questa ubriacatura di disposizioni e norme, quale è il succo del discorso per chi vuole leggere la disciplina rifiuti in modo non formalistico e lezioso? Che una realtà già virtuosa e che guarda all'interesse pubblico, soddisfacendolo per quanto riguarda l'apprestamento di adeguati servizi e impianti, rispettando appieno il principio dell'autosufficienza, ora si vede scompaginare il proprio ordine dalle novità della normativa.

Infatti, tornando all'esempio in esordio: il flusso RU «X», lasciando in disparte la parte di RD delle UND (102) appetita e «digerita» dal mercato; per la parte RI delle UND (il 60 per cento di 86 quindi 51,6) sottrae materiale all'impianto pubblico di R1 che dovrà rivolgersi altrove (il mercato dei rifiuti 191212?) per saturare la propria capacità, in una logica imprenditoriale, non più correlata al SPL. Gli operatori privati al contempo possono gestire il flusso RU «X» avviato a recupero (anche nel caso di RI!) in piena libertà, nei passaggi intermedi con i RS, arrivando ai famosi rifiuti RS (anche per gli *ex* RU) codice 191212. Rifiuti che essendo un *passapartout* accedono in molti impianti (italiani ed esteri) che sono autorizzati a riceverli, potendo paradossalmente essi rifiuti, tra intermediazioni e/o lavorazioni, «tornare» – nel meccanismo sopra accennato – per venire poi trattati nell'impianto pubblico di R1 non più come RU, bensì appunto camuffati da RS codice 191212 o, più facilmente, trovare altri sbocchi in impianti esteri (africani, Paesi dell'est, etc.), sempre nella connivenza che trova sbocco nei mille rivoli di attività poste in essere da commercianti, consulenti, *broker*, funzionari, spedizionieri, etc. La pianificazione viene così perturbata, se non messa a soqquadro, il SPL anche. In pratica, venendo meno l'ottimizzazione della capacità impiantista (in linea tecnico-economica) per lo «effetto fuga» dei RU delle UND dal SPL a soggetti privati – flussi tracciati come avviati a recupero (RD ma fors'anche RI) – l'impianto R1 che era stato pensato, realizzato e che funzionava entro e in coerenza alla visione pianificatoria e nel respiro della *mission* pubblica, dovrà ora acquisire, in una logica imprenditoriale, altri quantitativi di rifiuti ammissibili all'impianto e provenienti: fuori ATO e/o fuori dal proprio SPL, ovvero dal mercato. Col rischio, come accennato, di trattare dei flussi RS 191212 coacervati nel dedalo gestionale che porta a smarrire la loro origine (RU/RS) e non solo. Chi ci guadagna?

Andando alle realtà p.c.d. «deficitarie» (che costituiscono la stragrande maggioranza) questo assetto normativo (e non) spingerà per realizzare impianti complessi di recupero energetico (R1) posto che i flussi dei RI quivi trattati saranno calcolati come recuperati, bastando riequilibrare (quel che basta) gli altri obiettivi della RD e della PxRRR (nei vari *step*) per soddisfare il voluto normativo. Insomma quali sono gli scenari ragionevolmente conseguenti? È facile prevederlo: ingrossandosi il flusso dei RU coi rifiuti simili¹¹, si giustificano – anzi surrettiziamente si impongono – impianti di recupero energetico (piuttosto che di altro tipo) a servizio dei RU, ciò in modo «diretto» o «indiretto» (es. coi RS codice 191212) quasi sicuramente saranno impianti di grande taglia, dando ingresso nel settore in parola, quantomeno impiantistico, solamente ai soggetti dotati di *know how*, risorse finanziarie, etc. Al contempo viene potenziato, il SPL – sia nella logica pubblica che privata – anche grazie alla estensione del suo perimetro

¹⁰ Per «trattamento» si intendono le «operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento» [art. 183, comma 1, lett. d)].

¹¹ Sul punto, in pubblicazione, A. PIEROBON, *L'insorgenza dei rifiuti simili nei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, 7, 2021.

e della privativa che assicura, in questo ampliamento di utenza e superfici, maggiori e continue entrate tariffarie che altresì beneficiano della veste autoritativa del provento, pur se in salsa privatizzata.

Si vuole chiudere il ciclo dei RU in questa ottica che sfugge ai Comuni ed a molti lettori. Resteranno marginali i piccoli-medi operatori che potranno forse dedicarsi – nella rinnovata galassia dei SPL in mano a grandi soggetti – alle attività autorizzate in modalità semplificata, perlopiù dedicandosi al riutilizzo e riciclaggio che, come ora meglio si comprende, sono fumo negli occhi. Inoltre, le spedizioni transfrontaliere alla bisogna azzereranno ogni altra differenza, se non difficoltà, soprattutto negli scarti o nel buio di certi traffici anche recentemente portati alla ribalta dai *mass-media*. Del resto, nel decreto legge n. 77 del 2021 all'art. 35, commi 1 e 2 interviene anche sulla sostituzione dei combustibili tradizionali con il CSS-combustibile [vedasi la definizione recata dall'art. 183, comma 1, lett. *α*)] in impianti di cui, per l'appunto, alle operazioni R1 (inceneritori, combustori, cementifici, etc.).

Rieccoci alla porosità di un sistema dove rimangono nello sfondo i nuovi protagonisti, probabilmente pochi e grandi soggetti (pubblici e privati: tanto fa lo stesso oramai) che, nella contingenza di questo settore (e dei mercati) sono incentivati (anzi, debbono anticipare questa tendenza) ad aggregarsi, fondersi, allearsi, acquisire, raggrupparsi, etc. in modo tale da occupare questi spazi, imponendosi anche nei confronti di chi aveva la titolarità di questi servizi (*in primis*, i Comuni).

In effetti: gli scenari finali sembrano essere questi, nella complicità copulatoria dei RU-RS; confondendosi (anche carsicamente) le operazioni di recupero con quelle di smaltimento; compenetrandosi il pubblico e il privato, quantomeno nelle logiche e azioni; beneficiando di tariffe (più o meno serie) pretese imperiosamente dalla collettività e dall'utenza entro il nuovo SPL: un settore che si verticalizzerà, senza doversi misurare in una vera competizione, dove a decidere non saranno più i sindaci o la Politica, bensì il tecnicismo che alzerà barriere, non dovendosi misurare con scelte valoriali, di giustizia insomma.

