Ultime novità in materia ambientale, tariffazione e servizio pubblico dei rifiuti

di *Alberto Pierobon*

1. - *Introduzione.* Con due recenti interventi legislativi, il d.lgs. 7 agosto 2026, n. 147 recante *Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale* e il d.l. 8 ottobre 2026, n. 177 del 2026, recante *Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle istruttorie ambientali, la gestione dei problemi climatici, l'economia circolare e le bonifiche*, si ha l'occasione per fare il punto delle "tendenze" in atto in materia e meglio comprendere le strategie e le scelte governative.
Prendo le mosse dal più recente decreto legge n. 177 del 2026, ove nel preambolo, richiamando problematiche climatiche, di tutela dell'ambiente, dell'economia circolare e dell'effettività degli interventi in materia di bonifiche e di risanamento ambientale (anche con riferimento alla «Terra dei fuochi»), si giustifica il ricorso alla «straordinaria necessità e urgenza di adottare» le disposizioni che di seguito rassegno.
Pervero, da sfondo, stanno alcune vicende echeggiate recentemente nei *mass-media*: anzitutto, la c.d. crisi della filiera del materiale plastico, ancora malamente spiegata, nel *baillame* di impianti fermi per il "troppo pieno" di materiale eccedentario rispetto all'autorizzato (nel dato qualitativo-quantitativo e spaziale-temporale); come pure di altri impianti guasti, incendiati, fermi; nonché per l'effetto di variabili c.d. esogene di mercato per le quali sarebbe meno conveniente per gli operatori del settore acquistare il materiale riciclato, rispetto ai polimeri vergini, poiché i fornitori esteri (in particolare asiatico) praticherebbero prezzi assai più convenienti, ecc.[1].
Trattasi di emergenze carsiche, che riemergono e scompaiono, nel sistema del recupero e del riciclaggio dei rifiuti in genere (maggiormente per gli imballaggi c.d. "misti", gli scarti e le perdite di processo che vengono "miscelate", ecc. di cui al famoso codice EER 19 12 12[2]. ecc.). Situazioni che, storicamente parlando, perdurano[3].
Prima dell'imperativo (e non più *slogan*) della raccolta differenziata e del recupero dei rifiuti, le discariche e le altre "soluzioni" trovavano spazio (e gradimento) nelle pianificazioni regionali e nella mentalità degli amministratori[4]. Le note "crisi" che hanno avuto risonanza mondiale (sintomatica quella della Campania, meno visibilmente – se non "a tratti" (*sic!*) – nel Lazio, in Calabria e in Sicilia) palesavano la necessità di commissariamenti, anch'essi specchio dell'inanità di rimedi statali e legali[5]. Ora, nuove opportunità (lecite come illecite) sembrano dischiudersi negli obiettivi europei del recupero e riciclaggio.
Le cronache giudiziarie evidenziano siffatte vicende, embricate tra questioni tecniche e commerciali (o pretesamente tali) nonché appetiti, conflitti di interessi[6], furbate e quant'altro.

---

[1] Si veda A. PIEROBON, *La tempesta perfetta delle materie plastiche, in particolare del PET*, in *www.osservatorioagromafie.it*, 2021.
[2] Rimane valida l'analisi svolta in *Il rifiuto EER 191212: dall'origine ai destini. Il caso delle spedizioni transfrontaliere*, in *Azienditalia*, 2021, 5.
[3] Per una ricostruzione degli ultimi 150 anni, tra servizi pubblici, rifiuti e tributi A. PIEROBON, *L'insorgenza dei rifiuti similari nei servizi pubblici locali*, in *Azienditalia*, 2021, 7.
[4] A. PIEROBON, *L'evoluzione del servizio pubblico locale dei rifiuti nella recente disciplina*, in *Azienditalia*, 2025, 12.
[5] A. PIEROBON, *Mafia&Capitale. Dai rifiuti alle grandi opere: il modello campano nel "sistema" Italia*, Roma, 2015; ID., *Marginalia sui nuovi metodi di gestione dei servizi pubblici locali*, in *www.osservatorioagromafie.it*, 2015.
[6] Ad esempio, quella promossa dalla DIA di Milano e dai Carabinieri ambientali, che hanno portato a una azione *ex* art. 34 del Codice Antimafia (L. FERRARELLA, *Milano, il Tribunale mette in amministrazione giudiziaria il Consorzio che ricicla la plastica in Italia*, in *corriere.it*), con un commissariamento (misura di prevenzione di un anno) disposto dal Tribunale di Milano, riguardante le relazioni tra il Consorzio di settore e la società di selezione e stoccaggio di materiale

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Schematicamente, le problematiche di "necessità e urgenza" riguarderebbero:

- le modifiche alle istruttorie ambientali di cui all'art. 1 «Misure urgenti per il rafforzamento delle istruttorie ambientali» che includono le verifiche di assoggettabilità VIA nelle attività della Commissione PNRR-PNIEC per i relativi progetti. Prevedendo la ridefinizione dei costi (diritti di istruttoria, ecc.), rafforzando altresì le attività istruttorie del MASE per i profili sanitari connessi al rinnovo e al riesame delle AIA di competenza statale, autorizzando una spesa di 500 mila euro per il 2027;
- le «Misure per fronteggiare la gestione di eventi imprevedibili correlati all'ambiente e al clima» dell'art. 2 con l'istituzione di un Fondo investimenti di 11 milioni di euro annui a decorrere dal 2027, per gli interventi comunali non rientranti nelle deliberazioni di rilievo nazionale o regionale relative a rifiuti; flora e fauna (anche fluviale, lacuale e marina); deterioramento ecologico; ulteriori effetti dei cambiamenti climatici. Saranno regolate con le modalità, criteri, procedure, ecc. I Comuni potranno avvalersi direttamente, con apposita convenzione, del supporto tecnico operativo di società *in house* nel limite massimo dell'1 per cento degli oneri da sostenersi;
- le «Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle attività di mitigazione del rischio idrogeologico» dell'art. 3 prevedendo che le attività di assistenza tecnico specialistica finalizzate alla messa a bando e alla realizzazione degli interventi, entro il limite massimo del 2 per cento del finanziamento assegnato a supporto dei Commissari di governo;
- le varie «Disposizioni urgenti in materia di economia circolare» dell'art. 4 sulle quali vedasi oltre;
- le «Disposizioni urgenti in materia di bonifica e per l'area denominata "Terra dei fuochi"» dell'art. 5, che modifica l'art. 244 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 o «TUA», nei centocinquanta giorni per l'adozione delle ordinanze «dalla comunicazione e senza indugio»; diversamente provvederà la Provincia entro 30 giorni su impulso regionale, ecc. Viene modificato anche l'art. 252, comma 3 TUA, precisando che gli allegati in materia di bonifica dei siti inquinati vanno integrati con la disciplina dei criteri relativi alla caratterizzazione ambientale delle aree marine nei Siti di interesse Nazionale, tramite decreto *ex* art. 264, comma 2 *bis* del medesimo TUA. La Presidenza del Consiglio può affidare sino a 200 milioni al Commissario governativo (unico), nella contabilità speciale di cui è titolare.

Sembra trattarsi di interventi "*spot*" dettati da contingenze specifiche, se non da "particolarità", nell'ambizione di universali rimedi. Occorre che il decisore e il legislatore sviluppino una sensibilità storica delle cose, risalendo dalle casistiche alle ipotesi, evitando la sola logica formale del metodo deduttivo, poiché sviluppa (quasi sillogisticamente) i presupposti iniziali, portando ad una conclusione sostanzialmente predeterminata.
La storia, la scuola dei fatti, l'induzione, assieme all'esperienza sul campo offrono strumenti ben più efficaci, poiché svincolati da logiche di appartenenza ideologica o da posizioni di mera autorità[7].
L'obiettivo di questo modesto scritto è di guidare il lettore ad una migliore comprensione di dinamiche e prassi ricorrenti nella casistica, evidenziando taluni "errori" nei quali comunemente incorriamo.

2. - *Rifiuti recuperabili e smaltibili? Esempi (paradigmatici) sui rifiuti inerti e sugli imballaggi metallici.* Consideriamo il caso di un operatore che ritira rifiuti inerti, classificati come non pericolosi assoluti (codice EER 19 12 09), sottoponendoli a un successivo trattamento – eventualmente anche mediante miscelazione con altri rifiuti aventi il medesimo codice – proprio grazie al fatto che si tratta di rifiuti non pericolosi, non soggetti ai divieti di miscelazione di cui all'art. 187 del TUA. Si pone

plastico.
[7] Rinvio a A. PIEROBON, *Piccole riflessioni sulla consulenza (sul consulente) ambientale (e non solo)*, in *AmbienteDiritto*, 2026, 3.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

qui la questione del cosiddetto «test di cessione», la cui esecuzione non è obbligatoria ai fini della miscelazione, ma che diventa necessaria quando il rifiuto viene successivamente destinato al conferimento allo smaltimento in discarica.
Giova richiamare, alcuni princìpi relativi alla classificazione dei rifiuti. Generalmente parlando, distinguiamo tre categorie:

- *a*) Rifiuti non pericolosi assoluti: per i quali il legislatore non prevede l'esecuzione di analisi ai fini della classificazione, trattandosi di rifiuti individuati come non pericolosi assoluti;
- *b*) Rifiuti cosiddetti «a specchio»: per i quali l'analisi è necessaria per stabilire la corretta classificazione;
- *c*) Rifiuti pericolosi: per i quali l'analisi è necessaria per individuare le corrette caratteristiche di pericolo, fermo restando che non tutti i rifiuti pericolosi presentano necessariamente classi di pericolo (quest'ultima è una diversa problematica).

La corretta individuazione delle caratteristiche di pericolo è quindi prevista per accertare la presenza (o non) di determinate sostanze e il raggiungimento delle relative concentrazioni. L'eccezione interessa anche i rifiuti non pericolosi assoluti della presenza di determinate sostanze, come i POPs (*Persistent Organic Pollutants*). In questi casi il recupero non è consentito (art. 7 del regolamento UE 2019/1021), quando il trattamento comporti il recupero degli stessi POPs.
Anche nel caso di un rifiuto non pericoloso assoluto si devono tener presenti: la presenza di POPs e il rispetto dei limiti di ammissibilità in discarica.
Colgo l'occasione per sfatare alcuni pregiudizi piuttosto diffusi: non è affatto vero che un rifiuto non pericoloso assoluto debba necessariamente essere recuperato, non è altresì vero che un rifiuto pericoloso non possa essere avviato a recupero. Anche da un rifiuto pericoloso è possibile ottenere una sostanza o, per capirci meglio, un materiale che abbia cessato la qualifica di rifiuto (*End of Waste* - *EoW*).
Tornando all'esempio, l'operatore effettua un preliminare *check* sul rifiuto, per comprendere se possa avviarlo, o meno, al recupero, fatte salve le limitazioni connesse alla presenza di POPs, oppure se quel rifiuto debba/possa destinato allo smaltimento in discarica.
Supponiamo, ora, che un rifiuto non pericoloso risulti non compatibile con il conferimento in discarica, a causa del mancato rispetto dei limiti previsti dal test di cessione. Qui si potrebbe ricorrere alla diluizione mediante miscelazione con altri rifiuti non pericolosi, riuscendo così ad "aggirare" i limiti di ammissibilità. Siffatta pratica è però vietata. Purtuttavia queste miscelazioni sovente avvengono prima della cessione del rifiuto a impianti compiacenti, senza poter controllare un rifiuto che p.c.d. "rimbalza", attraverso più passaggi successivi, da un impianto all'altro.
Riprendo l'esempio. Ipotizziamo di avere delle «terre e rocce da scavo» (TRS), provenienti da un intervento di bonifica e classificate con il codice EER 17 05 04, vale a dire un rifiuto non pericoloso con codice a specchio. Supponiamo che queste TRS non possano essere conferite direttamente in discarica, poiché non rispettano i limiti del test di cessione; il produttore decide, allora, di avviarle a un impianto di trattamento meccanico, dal quale si ottengono – attraverso la separazione delle diverse frazioni – della ghiaia e un sottovaglio (quest'ultimo classificato come rifiuto non pericoloso assoluto con codice EER 19 12 09). Qui, il produttore dovrebbe destinare il sottovaglio allo smaltimento in discarica. Ma anche questo rifiuto, ove sottoposto al test di cessione, risulterebbe non ammissibile.
Una frequente pratica elusiva consiste nel conferire il rifiuto non idoneo a un impianto di trattamento intermedio, dove viene miscelato con ulteriori flussi di rifiuti aventi il medesimo codice EER 19 12 09, ma provenienti da origini differenti. Il materiale derivante da tale miscelazione può essere successivamente trasferito ad altri impianti e sottoposto a ulteriori miscelazioni. I singoli flussi iniziali, quindi, non vengono conferiti direttamente in discarica, giungendovi dopo essere stati mescolati, anche più volte, con altri rifiuti. Al termine di questi passaggi, il test di cessione effettuato sul rifiuto finale, potrebbe restituire risultati compatibili con i limiti di ammissibilità in discarica. In questo modo, quasi "omeopaticamente", si finisce per perdere l'origine del rifiuto, fino a renderlo

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

compatibile con lo smaltimento. Un materiale che, nella sua condizione iniziale, non avrebbe potuto essere conferito in discarica. Nell'esempio, si tratta proprio del sottovaglio derivante dal trattamento delle terre e rocce da scavo classificate inizialmente con codice EER 17 05 04, ma non ammissibili per superamento del test di cessione.
Consideriamo ora un caso diverso, di come alcune situazioni possano essere interpretate in maniera eccessivamente rigida, talvolta senza considerare la reale natura della gestione effettuata. Ad es. una società acquista dell'olio destinato all'utilizzo nei propri macchinari e, una volta esaurito il prodotto, conserva il fusto o il bidone che lo conteneva sin dall'acquisto, utilizzandolo per raccogliere l'olio esausto da avviare successivamente allo smaltimento. Il semplice fatto di aver conservato quel contenitore non significa automaticamente che possa considerarsi un rifiuto, precisamente un imballaggio pericoloso identificato con codice EER 15 01 10*. Infatti, in questa situazione non ricorrono le condizioni per qualificare il contenitore come rifiuto. Eppure, alcuni controllori ritengono che, insieme all'olio esausto, si debba smaltire anche il relativo imballaggio, mentre è chiara la definizione di «rifiuto» [art. 183, comma 1, lett. *a*) del TUA]: «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, abbia l'intenzione di disfarsi o abbia l'obbligo di disfarsi». Nel caso di questo contenitore conservato e impiegato per la raccolta dell'olio esausto non siamo in presenza di un rifiuto. Peraltro, trattasi di materiali (olio e contenitore) che, una volta diventati rifiuti, seguono destini completamente differenti. L'imballaggio, quando avrà terminato di svolgere la propria funzione, essendo metallico, ancorché pericoloso per aver contenuto (ed essendo contaminato da) oli, non sarà destinato alla discarica, ma sarà trattato in un impianto di decontaminazione e, successivamente, in una acciaieria. L'olio esausto, invece, sarà destinato al recupero per la produzione di nuovo olio.
Questo almeno accade nella vita concreta.

3. - *Una riflessione sul rifiuto oggetto, flusso, flussi di flussi: su come allucinare la realtà.* Ricorro al pensiero della fisica quantistica e del probabilismo[8], ipotizzando una "nuova" lettura sui rifiuti intesi materialmente (e non), nei loro flussi ed extraflussi (virtuali).
Nel paradigma classico, il rifiuto è sempre stato interpretato attraverso una lente rigidamente lineare, fenomenologica e meccanicistica. Era il "rifiuto-cosa": l'esito oggettivo di un processo produttivo o di consumo, il residuo molecolare ritenuto essere privo di utilità da cui il detentore doveva – e voleva – «disfarsi». La gestione di questa materialità residua si articolava esclusivamente lungo una dialettica di minimizzazione dei costi di trattamento finale (più smaltimento che recupero) al netto di marginali ricavi da commercializzazione.
Sia per la normativa europea che ha messo al primo posto il riciclo e il riciclaggio (ove non sia possibile il riutilizzo), sia nel nuovo contesto di mercato globale e immateriale, questa matrice statica di *input-output* è collassata. Il rifiuto è ora sussunto all'interno di dinamiche economiche (soprattutto macro) complesse, dove emerge vieppiù il valore di scambio rispetto alla concretezza oggettuale.
Non è più sufficiente la logica causale ordinaria in questi nuovi meccanismi; suggestioni sono possibili dal pensiero della fisica quantistica e del probabilismo finanziario.
La gestione contemporanea del rifiuto non è solo una prassi logistica, bensì una tecnologia speculativa capace di allucinare la realtà.
La quantistica insegna che l'atto di osservazione e misurazione non si limita a registrare un fenomeno, ma ne determina lo stato, provocando il collasso della funzione d'onda. Nel mercato contemporaneo dei rifiuti, l'operatore-speculatore agisce esattamente come l'osservatore quantistico.
I flussi possono caratterizzarsi in molti modi: fisici; tecnologici; giuridici; per il mercato; nei valori (o utilità) economici; nei meccanismi economici; nei tempi; sulle equità; dell'accesso; nelle qualità;

[8] Sia permesso rinviare a *La mediocrità della cornice un viaggio*, in *AmbienteDiritto*, 2026.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

nelle funzioni[9]; nelle attività di riutilizzo, di recupero e di smaltimento.
La distinzione formale tra le categorie giuridiche del riutilizzo, del recupero e dello smaltimento altro non è che una sovrastruttura dogmatica, una finzione legale che tenta di cristallizzare lo spazio e il tempo in categorie statiche. Il riutilizzo pretende di autenticare ontologicamente la differenza tra rifiuto e bene, ponendosi al di fuori del ciclo del rifiuto; il recupero promette la transustanziazione della materia in risorsa per il consumo; lo smaltimento sancisce la distruzione definitiva.
Tuttavia, l'osservatore-commerciante-speculatore de-materializza questa tassonomia.
Agli occhi della speculazione, il rifiuto perde la sua fissità intrinseca. Lo stesso identico cumulo di materia, a seconda dello sguardo economico che lo investe, può coesistere in una sovrapposizione di stati: può essere simultaneamente un costo a bilancio e/o un credito futuro da spendere sul mercato delle opzioni ambientali. È l'intenzione speculativa che crea la realtà del flusso, piegando la materia alle necessità del valore di scambio.
L'evidenza più sintomatica di questa fluidificazione quantistica è rappresentata dai flussi transfrontalieri e dai caroselli logistici che colpiscono codici speculativi come il codice EER 19 12 12 (i residui da trattamento meccanico) che rappresenta il perfetto "limbo quantistico": non è più la materia originaria, ma non è ancora una materia prima seconda. Anche l'*EoW* ex art. 184 *ter* (*Cessazione della qualifica di rifiuto*) del TUA esiste come i rifiuti codice EER 19 12 12 in uno stato di sospensione che viene deliberatamente perpetuato, almeno per il rifiuto codice EER 19 12 12 attraverso una forma di tolleranza istituzionale, senza la quale l'intera giostra del settore franerebbe (come avvenuto nelle "crisi" impiantistiche e non)[10].
In questo quadro, il concetto tradizionale di "*stock*" (il deposito, lo stoccaggio, il magazzino) subisce una mutazione semantica: non più inefficienza. Teoricamente, aumentando la riserva di risorse si evitano i costi di smaltimento e (in generale) dell'inquinamento[11], potenzialmente mitigando il costo dei beni.
Lo stoccaggio fermo[12] non è più un'interruzione patologica della catena logistica, ma riserva probabilistica ove lo *stock* diventa una manovra strategica di *time-shifting*, una sottrazione temporanea del materiale dagli scambi in attesa di una configurazione di mercato favorevole ovvero per scompaginare quello ordinario, richiedendo provvedimenti emergenziali (Napoli *docet*, Sicilia pure, ora, tutto questo sembra accadere "a macchia di leopardo" in tutto il territorio nazionale).
Invero, i flussi visti in rapporto agli *stock*, nella logica capitalistica, si mostrano nel "tra" il quanto ci si attende realizzare e il quanto effettivamente si ottiene.
Siamo in un campo di azione regolato dal probabilismo (anche giuridico: vedasi, ad esempio, le bonifiche)[13], il che è evidentissimo nel mercato finanziario, in un probabilismo che calcola la convenienza, attuale e futura, ponderando i rischi (valutati anche da serie storiche).
Se il recupero ha una commensurabilità differita rispetto alla computazione dello smaltimento, i flussi del recupero agiscono come un vero e proprio "credito finanziario": un'attualizzazione e uno sconto di un valore futuro presentato all'incasso nel mercato dei beni che verranno.
Quando le perturbazioni dei mercati, la crisi del settore o di singole filiere (financo di taluni impianti in un sistema già compromesso), l'inasprimento dei controlli normativi rendono diseconomico il recupero, la funzione d'onda collassa improvvisamente: il flusso si arresta e lo *stock*, non più

[9] Avevo toccato questa tematica in uno schema funzionale più che classificatorio, in: *La materia prima secondaria paradigmatica di un meticciamento, anche metodologico e concettuale*, in *lagazzettaentilocali.it*, 5 ottobre 2009.
[10] Si veda, ancora, A. PIEROBON, *Il rifiuto EER 19 12 12: dall'origine ai destini*, cit.
[11] Ma non è sempre vero, occorrendo una seria analisi LCA per i vari flussi. Quanta acqua, energia, risorse si consumano per effettuare un recupero? Quanto valore ha nel mercato un bene sostitutivo? La convenienza al recupero però va portata fuori dall'utilitarismo, in valutazioni assiologiche, cioè extralogiche.
[12] Ricordo che lo stoccaggio prolungato è visto non tanto come inefficienza logistica o commerciale, ma come indizio di gestione illecita o discarica o abbandono (vedasi le terre e rocce di scavo, nelle cave, eccetera).
[13] A. PIEROBON, *Probabilismo e possibilismo nelle bonifiche (e rifiuti)*, in *AmbienteDiritto*, 2026, 1.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

monetizzabile nel futuro, viene distrutto o espulso illegalmente dal sistema.
Il capitalismo avanzato ha operato l'alchimia definitiva: la trasformazione dei flussi fisici, tecnologici e giuridici in "flussi di flussi".
Proprio come i mercati finanziari utilizzano i derivati per scommettere sulle oscillazioni di *asset* sottostanti senza mai detenerli fisicamente, i gestori di rifiuti-merce governano il rischio esorcizzando il tempo "presente" del rifiuto-oggetto e proiettandolo verso tempi "futuri".
Il probabilismo calcola la convenienza attuale e futuribile ponderando i rischi su serie storiche, simulando traiettorie in cui il rifiuto originario muta nel suo divenire pur rimanendo intrinsecamente identico. Le cicliche crisi impiantistiche e le apparenti disfunzioni dei mercati alternativi non sono anomalie del sistema, bensì configurazioni sistemiche di "controaffari". In queste nicchie, la convenienza risiede precisamente nella capacità di omogeneizzare un rifiuto ostico all'interno di un flusso differente, progettando un ritorno economico differito.
Ciò che sfugge alla modellizzazione matematica del probabilismo è l'inatteso, l'evento anomalo che spezza la profezia algoritmica e che costringe il sistema a una violenta riscrittura delle proprie strategie.
In definitiva, guardare ai rifiuti con le lenti della linearità *input-output* significa restare ancorati a un mondo che non esiste più. Il mercantilismo immateriale ha dimostrato che le variabili economiche, di accesso, di equità e di qualità non sono proprietà stabili della materia, ma maschere dinamiche che il rifiuto assume a seconda della velocità del capitale.
Allucinare la realtà, in questo contesto, significa riconoscere che il rifiuto è stato definitivamente sussunto nella logica dei flussi finanziari. Chi continua a gestire il rifiuto come un mero oggetto ne subisce passivamente la condanna termodinamica e i costi di smaltimento; chi invece impara a governare il flusso dei flussi manipola lo spazio burocratico e il tempo economico, estraendo valore dall'indeterminazione stessa del reale.
I rifiuti qui possono cambiare, mascherarsi, sparire, nascere, fermarsi o accelerare, ecc., a seconda, appunto, delle strategie degli scambi, così come di altri elementi e variabili.

4. - *Alla ricerca di nuovi strumenti cognitivi e analitici nell'impotenza legislativa.* Servono nuovi strumenti cognitivi e analitici che la legislazione (e gli apparati incaricati al monitoraggio e controllo) ancora ricercano, fermandosi solo alle macroscopiche apparenze patologiche. Ciò spiega gli interventi emergenziali, commissariali, ecc. che rimpinguano le risorse non toccando l'efficienza e l'efficacia delle azioni.
La necessità di "blindare" i sistemi di responsabilità estesa del produttore ha spinto alla necessità di maggior trasparenza nell'attività dei Consorzi, rieccoci all'art. 4 «Disposizioni in materia di economia circolare».
Probabilmente, in seguito alla suaccennata vicenda giudiziaria, è stato modificato l'art. 178 *ter* «Requisiti generali minimi in materia di responsabilità estesa del produttore» del TUA: le organizzazioni istituite dai produttori per adempiere agli obblighi di responsabilità estesa dovranno dotarsi di regole che assicurino trasparenza e correttezza delle decisioni degli organi di amministrazione. In particolare, dovranno essere previsti obblighi di astensione per gli amministratori che abbiano un interesse proprio o di terzi in conflitto, anche potenziale, con quello dell'organizzazione.
Una regola analoga viene altresì introdotta per i consorzi dell'art. 223 «Consorzi» di cui al Titolo II «Gestione degli imballaggi»: i rappresentanti di imprese di raccolta, selezione, recupero o riciclaggio che siedono nei loro organi devono astenersi dalle decisioni sull'affidamento di servizi che potrebbero interessare l'impresa che rappresentano.
Sempre nell'art. 4, si interviene ancora sulle «Terre e rocce da scavo» (TRS) gestite come rifiuti, introducendo nel TUA un nuovo art. 185 *ter* intitolato «Disciplina speciale per le terre e rocce da scavo qualificate come rifiuto ovvero prodotte in cantieri puntuali».

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Per le TRS classificate con i codici EER 17 05 04 e 17 05 03, i limiti quantitativi previsti per il deposito temporaneo (DT) sono stati riposizionati (all'insù) richiamando quanto già presente all'art. 23 «Disciplina del deposito temporaneo delle terre e rocce da scavo qualificate rifiuti» del d.p.r. 3 giugno 2017, n. 120 che di fatto già innalzava il DT fino a 4.000 m³ complessivi, dei quali al massimo 800 m³ di rifiuti pericolosi[14]. Il fatto di riportare la previsione dal cit. d.p.r. alla norma legislativa sembra essere non tanto una giustificazione, quanto la conferma della necessità di una ulteriore "blindatura" di questa disciplina, con taluni suoi perfezionamenti. Inoltre, si facoltizza il riutilizzo in sito delle TRS prodotte in «cantieri puntuali» (quelli dove si producono TRS in quantità non superiori a 20 m^3 destinati al riutilizzo diretto nel sito), anche senza la preventiva caratterizzazione ambientale[15].
Sempre l'art.4, interviene sulla semplificazione per la sostituzione dei combustibili tradizionali con CSS, negli impianti già autorizzati alle operazioni di recupero «R1» di cui all'allegato "C" ossia la «Utilizzazione principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia». La sostituzione dei combustibili tradizionali con il CSS-combustibile conforme ai requisiti del d.m. 14 febbraio 2013, n. 22 non viene considerata quale modifica sostanziale dell'AIA, purché avvenga nel rispetto di due condizioni: 1) il non aumento della capacità produttiva autorizzata e; 2) rispettando i limiti emissivi applicabili per il coincenerimento.
Si estende la disciplina in parola all'utilizzo del CSS-combustibile. Con riferimento ai quantitativi si elimina la precedente limitazione degli «effettivamente avviati al recupero energetico», per disporre sui quantitativi «effettivamente impiegati nello svolgimento del processo produttivo».
In questi casi, non occorrerà avviare *ex novo* una procedura autorizzativa ordinaria, bastando inoltrare una comunicazione all'autorità competente, che disporrà di 45 giorni per contestare la sussistenza delle condizioni e chiedere una domanda di autorizzazione. Se entro i 45 giorni l'autorità non interverrà, l'impresa potrà procedere. Anche l'aggiornamento del titolo abilitativo segue una logica analoga.
Il CSS potrebbe essere conferito anche in impianti che non sono autorizzati in «R1» ampliandosi così l'offerta impiantistica per il trattamento dei CSS, anche con riferimento all'utilizzo come fonte energetica per l'autoproduzione nei processi industriali.
Una scelta che aiuterebbe (non più come variabile, ma come precisa scelta politica) nella difficile geopolitica energetica che ci vede in grave difficoltà, condizionati dalle macro-vicende della crisi (e guerre) del Medio Oriente, del conflitto Ucraina-Russia, delle strategie statunitensi, cinesi, Paesi alleati e non, eccetera. La scadenza della disposizione in parola viene prorogata dal 31 dicembre 2026 al 31 dicembre 2030.
Riprendendo il discorso sulla crisi del materiale plastico (che vale *mutatis mutandis* per altri flussi tipologici) va rimarcato lo scarso impegno normativo sulla questione dell'*End of Waste* (*EoW*).
Si prospetta che l'Unione europea stia preparando uno specifico regolamento sull'*EoW*, questa fonte normativa, in virtù della sua diretta applicabilità, consentirà di superare e/o di porre fine alla frammentarietà e/o alla disomogeneità dei pareri finora rilasciati dai singoli Paesi.
Ma, alcuni "destini" del materiale non sembrano contemplati dal regolamento. Così, se il regolamento

[14] Si veda l'art. 23 comma 1, lett. *b*) quale una delle condizioni per qualificare le TRS qualificate con i codici EER 17 05 04 o 17 05 03* ove il deposito temporaneo di cui all'art. 183, comma 1, lett. *bb*) del TUA «si effettua, attraverso il raggruppamento e il deposito preliminare alla raccolta realizzati presso il sito di produzione» quando «le terre e rocce da scavo sono raccolte e avviate a operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative: 1) con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; 2) quando il quantitativo in deposito raggiunga complessivamente i 4.000 metri cubi, di cui non oltre 800 metri cubi di rifiuti classificati come pericolosi. In ogni caso il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno».
[15] Ciò non si applica per le TRS contenenti calcestruzzo, bentonite, vetroresina, miscele cementizie, additi e materie plastiche utilizzati per scavo meccanizzato o tradizionale o per le TRS provenienti da bonifiche o da scavi realizzati al fine della rimozione di potenziali sorgenti di contaminazione.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

prevederà con l'*EoW*, ad es. tre strade di uscita per la plastica, e non altre, salterà l'aureo criterio del «caso per caso», un criterio che (puranche opinabile in taluni suoi utilizzi) nel *mare magnum* casistico consente la residualità di scelte e soluzioni utili che sfuggono all'occhiuto giurista.
Perché allora voler "chiudere", con un "avaro" regolamento, a coloro che, finora, senza intenti o finalità illecite, consentivano (responsabilmente e motivatamente) di porre in essere (nella trafila procedurale prevista) più soluzioni?

5. - *Bottiglie in plastica per bevande*[16]. I produttori dovranno comunicare annualmente al CONAI (art. 224 del TUA) non soltanto le quantità di bottiglie immesse sul mercato, ma anche la quantità di plastica riciclata, acquistata e contenuta nelle bottiglie, distinguendone la provenienza dall'UE o da Paesi terzi. Sembra volersi così creare una base informativa più strutturata e affidabile per verificare l'effettivo impiego di materiale riciclato nelle bottiglie. In realtà, la disposizione non risulta ben comprensibile, considerando che, come sanno gli operatori del settore, la "vera" finalità dei produttori consiste nel tenere i contributi bassi; mentre la finalità della responsabilità estesa dovrebbe essere la massimizzazione della raccolta orientata al riciclo, quantomeno per rispettare gli obiettivi stabiliti nella disciplina europea.
Anche questa disposizione ci riporta al perché delle modifiche all'art. 178 *ter* TUA e dei Consorzi (vedasi anche gli statuti consortili) dell'art. 223 TUA che operano specificatamente per i soggetti raccoglitori/selezionatori/riciclatori. Cioè a quel conflitto di interessi che non sembra contemplare (e non contemperare) le due diverse finalità: di tenere bassi i contributi e di massimizzare la raccolta orientata al riciclo.

6. - *Si alzerà davvero l'asticella per il recupero dei rifiuti?* Volendo p.c.d. "alzare l'asticella" per il recupero dei rifiuti (in particolare per la operazione «R1») la strategia nazionale, come accennato, deve ancora seriamente affrontare più temi, dall'*EoW* a quello delle discariche e dei cosiddetti "inceneritori".
Se, da un lato, questa scelta, aiuta ad evitare le riscontrate "strozzature" nel sistema della gestione dei rifiuti, dall'altro obiettivamente non favorisce il recupero di materia dei rifiuti.
Ancora, l'estensione operativa del CSS è sintomatica del fatto che di fronte alle "crisi" dei rifiuti, è probabile attendersi uno scenario nel quale essi potrebbero avviarsi agli impianti di produzione di energia, anziché agli impianti di recupero di materia/riciclaggio.
Una strategia che pare essere in controtendenza rispetto alle scelte europee ove si enfatizzano la necessità per il recupero di materia dai rifiuti, al contempo fissando difficilissimi (improbabili) obiettivi di livelli qualitativi da raggiungersi, altresì censurando quelle soluzioni che, nello spirito dell'adattamento e della resilienza, trovano concreti sbocchi al trattamento dei rifiuti attraverso forme di c.d. "simbiosi industriale".

7. - *La tariffa rifiuti e altri "ritocchi" di cui agli artt. 28 e 29 del d.lgs. n. 147/2026.* Il d.lgs. 7 agosto 2026, n. 147 recante *Disposizioni in materia di tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale* agli artt. 28 (*Modifiche in materia di tariffa sui rifiuti*) e 29 (*Modifiche all'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in materia di tassa sui rifiuti*)[17], si limita a riordinare tra la normativa fiscale e quella sui rifiuti del TUA il provento di cui trattasi, ribadendone, nella riscrittura

[16] D.lgs. 8 novembre 2021, n. 196, ove all'art. 6 «Requisiti dei prodotti» viene inserito un nuovo comma, il 5 *bis* che fa riferimento all'allegato "F" per le bottiglie per bevande con una capacità fino a tre litri, compresi i relativi tappi e coperchi, escludendo quelle in vetro o metallo con tappi e coperchi di plastica e quelle destinate e usate per alimenti a fini medici speciali [art. 2, lett. *g*), regolamento n. 609/2013] che sono in forma liquida.
[17] Nel capo III, Tributi enti locali, riferendosi poi ai Comuni, ciò in attuazione dell'art. 14 (*Princìpi e criteri direttivi per la revisione del sistema fiscale dei comuni, delle città metropolitane e delle provincie*) della l. 9 agosto 2023, n. 111, intitolata *Delega al Governo per la riforma fiscale.*

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dell'art. 238 TUA la natura di corrispettivo[18].
Piuttosto, affrancandoci dai giochi del potere, è utile soffermarsi sulle strutture delle "relazioni" (anche storico-funzionali) più che sugli "episodi" (*raptus* o scelte legislative) della c.d. tariffazione del SPL-RU. Una materia collegata a quella dei rifiuti e delle entrate, ma non solo.
L'evoluzione della natura giuridica di questo provento rivela un percorso decisamente travagliato, nel passaggio (che sismografa le varie visioni politiche o tecno-giuridiche) da una logica prettamente tributaria a quella di una tariffa-corrispettivo, in un "sofferto" cammino concettuale testimoniato dal continuo succedersi di interventi e tentativi del legislatore nel corso del tempo.
Attualmente sembra essere intoccabile questa scelta, voluta anche dall'Autorità nazionale di regolazione (ARERA), che ha sostanzialmente "spostato" decisioni, linguaggio e metodi della tariffa dagli enti locali al mondo delle *utilities* o dei gestori.
C'è poco da dire su questa scelta che è ideologica, pur se giustificata dall'efficientismo aziendalistico e pseudo-manageriale che ha colonizzato anche il settore pubblico, disorientando i funzionari comunali e mettendo all'angolo la politica svolta negli enti locali che – rispetto a un tempo – non gode di un concreto "potere" nella determinazione e articolazione tariffaria.
Una situazione che risulta essere ancora aggrovigliata, almeno nella fiscalità locale[19]. Rimane la "vera" questione di fondo: quella immobiliare, nella «superficie» dei locali e aree, assunta quale elemento cardine della base imponibile (almeno nella parte fissa) della tariffa.
In effetti, le precedenti riforme cercavano di portare questo provento (prima tassa, poi tariffa incerta tra tributo e corrispettivo, ora dichiarata essere un corrispettivo) in un tributo per i servizi comunali generali o indivisibili collegati agli immobili, tra superficie catastale, effettiva, calpestabile, forfettaria in varie "miscelazioni".
Poi sull'immobile tra manifestazione di ricchezza o patrimoniale, tra l'aggancio personale o reale della occupazione o proprietà, non è stata sopita la diatriba che fa entrare in campo la politica economica (fiscale e monetaria, ecc.), nelle scelte che muovono in una visione contemplante numerosi aspetti (tassi di interesse e di inflazione, alternative al risparmi, rendite immobiliari, incentivi agli investimenti produttivi, diritto alla casa, redistribuzione o non della ricchezza, capacità contributiva e progressività, ecc.). Troppo complicato?
La tassazione sugli immobili rientra nell'autonomia tributaria degli enti locali e regionali. Invece, per i servizi pubblici locali si è voluto spingere sulle entrate a corrispettivo.
Nella tariffa si dibatte ancora tra il principio «chi inquina paga» (nel consumo del «bene-ambiente»), quello «del beneficio», quello della «capacità contributiva» ecc.
La nuova formulazione dell'art. 238 TUA si limita a stabilire (nella intitolazione) che si tratta di «*Corrispettivi dovuti per il conferimento di rifiuti al servizio pubblico*», richiamando l'art. 1, comma 639 della legge n. 147/2013 relativo alla TARI «destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore».
Nonostante le semplici sostituzioni dei commi riferiti alla cit. legge n. 147/2013 (ad es. i commi 649 *bis*[20], 658), talune precisazioni (commi 654, 684[21]) e ripetizioni (ad es. comma 690) si tratta di un

[18] Sia consentito rinviare, tra altri, ai seguenti articoli: A. PIEROBON, *Servizi pubblici preterintenzionali e tariffe (ma non solo)*, in *AmbienteDiritto*, 2024, 2; ID., *Minime e inattuali riflessioni sulla tariffa rifiuti*, in *www.osservatorioagromafie.it*, 2024; ID., *Intersezioni, coerenze, intrecci tra diversi regolamenti comunali relativi ai rifiuti urbani*, *ivi*; 2023; ID., *Abdicazione di taluni comuni in materia di riprogettazione delle gare di appalto della raccolta e trasporto di rifiuti urbani*, in *Azienditalia*, 2023, 5; ID., *L'estuario unificante dei rifiuti urbani: servizi pubblici, privativa, tariffa*, *ivi*, 2021, 6.
[19] Vedi analisi e ricostruzioni in A. PIEROBON, *L'evoluzione del servizio pubblico locale dei rifiuti nella recente disciplina*, in *Azienditalia*, 2025, 12; ID., *L'insorgenza dei rifiuti similari nei servizi pubblici locali*, *ivi*, 2021, 7.
[20] La riduzione della tariffa avviene proporzionalmente alla quantità dei rifiuti urbani avviati dalle utenze non domestiche fuori dal circuito del servizio pubblico locale al recupero o al riciclo.
[21] Nell'imprecisione terminologica ove si confonde la natura di tributo con quella di tariffa, all'inizio del comma 684, riferito (ora) alla sola TARI, allorquando prevede «i soggetti passivi dei tributi».

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

testo che soffre di carenze nel *drafting*, con formulazioni difettose e caratterizzate da una stesura generica, sia nella terminologia che nei concetti. Di seguito indico qualche esempio:

- comma 639: il servizio di gestione dei rifiuti è integrato, non è solamente di raccolta e smaltimento. I costi del servizio non sono a carico dell'utilizzatore (vedi l'occupante dei locali o delle aree presuntive di produzione di rifiuti urbani);
- commi 654, 662, 667: si espunge il termine assimilati essendo venuta meno la qualificazione di rifiuti assimilati, invero utile per dimensionare localmente certe esigenze del servizio pubblico di gestione, grazie alla dichiarazione consiliare di assimilazione quali-quantitativa dei rifiuti speciali agli urbani. Ma l'esistenza di questa variabile comunale impediva all'ARERA di controllare e applicare, in modo omogeneo e quindi anche comparabile tra diversi enti, il metodo tariffario. Non si interviene sul comma 649 ancorché si riferisca ai rifiuti «assimilati», ai «non assimilati», e al «divieto di assimilazione» riferito alle aree di produzione dei rifiuti speciali «non assimilabili», forse perché si doveva riscrivere (come si dovrebbe) tutto il comma 649[22].

Anche il "ritocco" al comma 649 (raccordato col comma 682) ha sconfessato la lettura ANCI[23] (che prendeva spunto da alcune ordinanze della Corte di cassazione civile)[24] orientata alla debenza per i produttori di rifiuti speciali della parte fissa della tariffa (ricordiamoci, calcolata sulla superficie).

A parte il fatto che i costi «di investimento e di esercizio relativi al servizio» del comma 654 vanno coperti solamente dalla tariffa della gestione dei rifiuti urbani, era stato comunque ivi specificato che i produttori di rifiuti speciali provvedono a proprie spese alla gestione e sono esclusi, appunto, dai predetti costi.

Si ricorda altresì che l'esclusione non è automatica, ma abbisogna di un controllo burocratico, ed è condizionata dall'obbligo dichiarativo annuale che i produttori inviano al Comune, dimostrando «l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente».

Mi pare evidente che siamo prigionieri di una logica formale e sillogistica, per cui basta partire da un presupposto per poi snocciolarne le conseguenze, in uno specialismo disseccante le esperienze e il buon senso che di per sé bastano a mostrare quanto possa salire l'induzione. Ma sembra prevalere lo spirito di gregge[25].

Non voglio tornare sulla questione della corrispettività rinviando *in parte qua* a precedenti scritti[26].

Evito altresì di approfondire che nel servizio di gestione dei rifiuti non ci muoviamo in un «contesto eminentemente sinallagmatico» e che l'autonomia finanziaria degli enti locali è coniugata con i princìpi «della responsabilizzazione» degli amministratori e «del beneficio», ove rimangono le "sane" limitazioni dei princìpi costituzionali della riserva di legge (art. 23) e della capacità contributiva (art.

---

[22] Nell'ultimo periodo del comma 649 viene ribadito che i rifiuti speciali non sono gestibili nel servizio (si badi, riferito al segmento della raccolta) dei rifiuti urbani, sottintendendo in questa fase gestionale, la sussunzione delle casistiche relative ai rifiuti abbandonati. Laddove i flussi dei rifiuti speciali entrino in altre fasi gestionali dei rifiuti urbani si avrà, invece, una gestione illecita di rifiuti, salvo che sia stato istituito un servizio extraprivativa, in una convenzione tra il produttore e il gestore. Ne viene la non applicazione delle sanzioni dell'art. 256, comma 2 del TUA (abrogato dal d.l. 8 agosto 2025, n. 116, conv. dalla l. 2 ottobre 2025, n. 147), bensì - nel principio di continuità normativa - si rientra nel nuovo art. 255, comma 1.1 (se trattasi di rifiuti speciali non pericolosi) o nell'art. 255 *ter* (se trattasi di rifiuti speciali pericolosi) del TUA.

[23] *Note di lettura* al d.lgs. n.147/2026.

[24] Cass. Sez. V Civ. 15 maggio 2024, n. 13455 ord., in *Giust. civ. Mass*., 2024; Cass. Sez. V Civ. 9 marzo 2026, n. 5233 ord., *ivi*, 2026.

[25] Ancora A. PIEROBON, *Piccole riflessioni sulla consulenza*, cit.

[26] A. PIEROBON, *La tariffa puntuale rifiuti. Servizio rifiuti dalla tassa al corrispettivo*, Milano, 2018; ID., *Natura privatistica della tariffa rifiuti? Accendere i ceri non è come celebrare la messa*, in *Azienditalia*, 2020, 8-9; ID., *La natura privatistica della tariffa rifiuti...Suvvia!*, in *www.osservatorioagromafie.it*, 2020; ID., *Governo e gestione dei rifiuti urbani: approcci, metodi, percorsi e soluzioni*, Milano, 2022, nonché nelle bibliografie e rimandi indicati.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

53)[27].
Si è cercato di p.c.d. "redimere" l'arida corrispettività del provento, con l'applicazione dell'ISEE, le esenzioni, le agevolazioni, ecc. considerando i problemi sociali o di impatto con l'utenza debole; nonché stabilendo taluni "correttivi" introdotti per meglio consentire rispetto dei valori costituzionali connessi, ad es., ai «livelli essenziali di prestazione» (LEP), e ai «fabbisogni standard» (FS) dei servizi, essendo essi, com'è noto, funzionalizzati e "intonati" ai diritti civili e sociali del cittadino, con carattere di universalità[28].
Sono le relazioni tra le persone le fondamenta dei rapporti tra dimensione morale e non materialistica dell'esistenza.
Invero, la tariffa-corrispettivo del servizio pubblico di gestione dei rifiuti sembra essere la dissimulazione di una entrata che geneticamente mostra la sua natura pubblica nella sua vocazione tributaria, cioè costituzionale[29].
Pertanto, mi limito ad osservare come nella novellazione in commento, pur uniformando le tecniche e dando maggior prevedibilità e certezza al meccanismo determinativo della tariffa, ci si tenga ancora lontani dalla dimensione territoriale nel contatto delle situazioni giuridiche[30], mantenendo ferma la disciplina tariffaria "fuori" dei più controllabili e democratici organi rappresentativi (consigli comunali, assemblee Autorità di Ambito Territoriale Ottimale, parlamento, ecc.), a favore di apparati tecnocratici. È un colpo di genio tecnocratico, un colpo di stato manageriale, nell'eutanasia collettiva[31].
Insomma, una cultura tutta da rivedere.

[27] «Valevoli - con le debite distinzioni e specificazioni - soltanto in materia impositiva», così L. TOSI, *Finanza Locale. Profili giuridici*, Milano, 1990, 186-187.
[28] A. PIEROBON, *Fabbisogni standard nelle "linee guida interpretative" e in correlazione al Metodo Tariffario Arera: prime considerazioni ricostruttive del nuovo sistema*, in *Azienditalia*, 2023, 8-9, e articoli ivi citati.
[29] Cfr. M. BERTOLISSI, *Fiscalità diritti libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, 2015, 48. Per il quale «non costituisce oggetto unico dell'indagine giuridica il nudo dato normativo» avente (condizionanti) radici nel «pregiuridico», ovvero nell'ideologia, così ID., *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, 15-16.
[30] Nel collegamento meno intenso con la volontà della comunità e sua rappresentanza istituzionale (comune, ecc.). Cfr. il principio di rappresentatività nei tributi locali, più rispondente alla volontà degli elettori locali nell'ambito dell'autonomia finanziaria (e sua autodeterminazione) limitata dallo Stato con l'art. 23 Cost. e altri princìpi fondamentali (artt. 3; 53 e 119 Cost; ecc.).
[31] Cfr. G. SAPELLI, *Merci e persone. L'agire morale nell'economia*, Saveria Mannelli, 2002; ID., I*ntroduzione*, in A. SALSANO, *Il dono nel mondo dell'utile*, Torino, 2008.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it