

PRIME NOTAZIONI SUL D.LGS. 116 DEL 2020 SUI RIFIUTI E SULL'ECONOMIA CIRCOLARE.

Alberto Pierobon

Abstract (en) - The new legislation for the transposition of European directives (invoking the circular economy) on waste is addressed with a not only reconstructive approach. In particular, the issues of method and intersection among different disciplines are examined, looking at their effects on public services and tariffs. All this leads to a review of the regulatory choices which affects not so much facts, but subjects, objects, actions / processes, values and visions involved in the new discipline and in the circular economy.

Abstract (it) - Il contributo affronta, con approccio non solo ricostruttivo, la nuova disciplina di recepimento delle direttive europee (invocanti l'economia circolare) in materia di rifiuti. In particolare vengono sviscerate le questioni di metodo e di intersezione tra diverse discipline, guardando ai loro effetti sui servizi pubblici e sulle tariffe. Il tutto porta a rivedere le scelte normative che toccano non tanto i fatti, quanto soggetti, oggetti, azioni/processi, valori e visioni implicati nella nuova disciplina e nell'economia circolare.

SOMMARIO: 1. Tra prima e dopo; tra vuoti e pieni: un ponte? – **2.** E' solo un cambio concettuale? – **3.** Tra volontà e incoerenze, se non cortocircuiti normativi. – **4.** Esempi ed effetti: assimilazione (similarità), servizi pubblici e tariffe. – **5.** Prime valutazioni (rinvio).

1. Tra prima e dopo; tra vuoti e pieni: un ponte?

Il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 è uno dei quattro decreti legislativi di recepimento delle quattro direttive europee in materia¹, sicuramente quello che incide *funditus* sulla parte quarta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152².

Nel nuovo approccio, evocando l'economia circolare, si guarda anche al "prima" dei rifiuti, quando si progettano e si producono dei beni/prodotti che successivamente vengono collocati nel circuito del mercato (per consumo, per utilizzo in altri processi produttivi) diventando, in vario modo e in diverse tipologie, dei rifiuti. Rifiuti che - in altro modo, con un processo tecnico-amministrativo - vanno riciclati/recuperati (quanto non anche riutilizzati, ridotti, etc.) nei loro materiali costitutivi per poi tornare ad essere utilizzati come (incorporati nei) prodotti.

Da un pieno di risorse p.c.d. "incapsulate" nel processo produttivo e quindi nel bene/prodotto si perviene ad un diverso pieno dei materiali riciclati/recuperati che poi, in toto o parzialmente, tornano al pieno progettato in origine, appunto, per la produzione di beni/prodotti.

Occorre, nella logica economica, contabilizzare questa presenza/assenza di materiali nei rifiuti e nei prodotti, per capire il processo di effettivo riciclaggio.

Un pieno teorico e pratico che, nella sua intenzione, richiama il vuoto che prima esisteva (anche nella norma positiva) tra i due concetti di prodotto e di rifiuto che viene ora così riempito, nel principio (astratto) della economia circolare. Parodiando una barzelletta ove un operatore alla richiesta di acquistare un prodotto riciclato dal rifiuto rispondeva "Spiacente, abbiamo finito il prodotto, abbiamo solo il rifiuto. Posso darle un rifiuto senza prodotto?" Ed è così che sapidamente si capisce che non si tratta della stessa cosa, proprio perché la negazione è diversa³.

1 d.lgs. emanati sempre in data 3 settembre 2020 e sono: n. 117 "Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso"; 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"; n. 121 "Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti".

2 infatti interviene assai sul d.lgs. n. 152, fors'anche andando 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).

3 Suggestionati da A.BADIOU-S.ŽIŽEK, *Hegel o l'immanenza delle verità*, Milano, 2017, pag.42 ove successivamente viene precisato "Dov'è il Reale qui? Freud stesso lo aveva già notato: la parola inglese per 'sans' è 'without' che significa letteralmente 'con il senza' che è la relazione dialettica immanente, dove (dialetticamente) 'il senza' fa parte dell'identità della cosa. La sola soluzione è qui dire il motivo". Aggiungiamo noi il: motivo per il quale si aggiunge qualcosa al prodotto, perché il prodotto qui 'è senza' il rifiuto. Insomma, a noi pare, che si desideri - nel pensiero e nell'ideologia, come pure nel voluto della norma - che con l'economia circolare si riporti il rifiuto al prodotto, in una sorta di eterno ritorno, evitando la continua estrazione di risorse naturale, sì da soddisfare le esigenze ambientali, tacitando le paure di (sempre imminenti) catastrofi.

In questo nuovo processo cambiano anche i soggetti coinvolti nella “*governance*” della c.d. gestione *lato sensu* dei rifiuti, prevedendosi altri meccanismi di intervento e di responsabilizzazione, ad esempio, in capo al soggetto produttore dei prodotti, col principio di capacità finanziaria di contribuzione al riutilizzo e riciclo dei rifiuti (fermo restando, prima, la prevenzione e la riduzione).

Permane ovviamente la distinzione, che è una differenza - pur nel “ponte” che si instaura con l’economia circolare - tra prodotto e rifiuto, poiché la disciplina sui rifiuti esige rigosità e responsabilità sotto più profili.

2. E’ solo un cambio concettuale?

Quel che d’abbrivio interessa è il tentativo di cambio concettuale⁴, anche nelle sue ricadute attuali e future, che si vuole - in un modo ancora da perfezionare e da affinare - introdurre col pretesto della economia circolare, la quale però non può, evidentemente, assurgere a verità assoluta, quasi fosse una... teologia!

Viene soventemente trascurato che quel che rileva e assume valore (anche metodologico) sono le relazioni tra le cose, tra le persone e tra le cose e le persone, proprio perché le relazioni portano ad altro, non più all’oggetto per sé stesso.

Contano infatti i processi, più che i fatti che sono il portato, appunto, dei processi.

Il mondo giuridico, coi suoi organi così come individuati e competenti, tramite le procedure e il voluto⁵ interviene disciplinando, perlopiù tramite definizioni e previsioni⁶, individuando (se non costituendo, producendo) i soggetti; gli oggetti⁷; le azioni e relazioni; i quali elementi combinati tra loro possono meglio illuminare

4 Ricordiamo che, tra altri metodi, quello “concettuale determina (...) l’oblio dell’oggetto, cioè la dimenticanza che il sapere giuridico è sapere circa il contenuto di norme, e che queste non sono nella disponibilità degli studiosi, ma di volontà capaci di emanarle e di esigerne esecuzione (...) Il valere del diritto è nel volere della procedura (...) capace di attraversare i canali delle procedure (nomodotti) e di calarsi nelle forme della posizione giuridica. Queste forme e procedure sono l’effettiva posta nella lotta fra partiti politici e fra gruppi economici. Chi le conquista e manovra, è signore del diritto, e vi esprime la propria volontà di potenza” così N.IRTI, *Il salvagente della forma*, Bari-Roma, 2007, pag. 6 e 9.

5 Come osservava G. GENTILE “il diritto può ben dirsi la natura nel mondo della volontà” che si può intendere come “il diritto ‘naturizza’ la volontà, e la calcola e manipola come un ente del mondo esterno”, si veda N.IRTI, *Il diritto nell’età della tecnica*, Napoli, 2007, pag. 17.

6 Peraltro, “tra norma e fatto non c’è alcun rapporto di causalità” (...) “il significato giuridico non sta dentro il fatto, ma è ricevuto dal fatto, il quale se lo vede attribuire da una coscienza normativa” così N. IRTI, *Significato giuridico dell’effettività*, Napoli, 2009, pagg. 24 e 27. “Soltanto l’uscita verso un immutabile e fermo fondamento sarebbe in grado di rompere la positività del diritto. La quantità di consenso, raccolta da una proposta in danno di altre, non è misura di verità: essa calcola le verità deliberanti, e soddisfa soltanto il meccanismo generatore di norme. E perciò anche si disse che il valere per il diritto coincide con il volere dominante nelle procedure dei singoli regimi. Il valore della norma è nella sua propria adeguatezza procedurale” anche qui N.IRTI, in N.IRTI-E.SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari-Roma, 2001, pagg. 44-45.

questo teatro di soggetti, oggetti e loro processi, addirittura portando ad altro, come avviene (ad esempio) nel mondo dell'arte⁸.

Ad esempio, le attività preliminari (dopo la raccolta e il trasporto) di riparazione/preparazione⁹ per il riutilizzo¹⁰ e per il riciclaggio, svolte da certi soggetti, possono far diventare l'oggetto (rifiuto) funzionale al nuovo prodotto o come materiale che ritorna al circuito produttivo: eccoci al "divenire" delle cose (da rifiuto a prodotto, da prodotto a rifiuto) che si compiono coi processi (azioni) di taluni soggetti che, appunto, si caratterizzano/qualificano a seconda delle relazioni che instaurano tra essi, tra essi e le cose, tra le cose e cose.

Invece, concretamente parlando, ove il prodotto - per proprie limitazioni costruttive e/o per propria composizione di elementi chimico-fisici - sia impossibilitato a "divenire", non si arriva (nonostante i soggetti e le azioni intraprese) al "divenuto" voluto dalla legge che pensa all'economia circolare quale principio trascendente.

Manca, ma qui entriamo nella dimensione della tecnica e dell'organizzazione - fuori dalle teoriche giuridiche¹¹ - una minuziosa attenzione alla specificità e alla singolarità delle varie cose. Non si può infatti pensare che (utilizzando una terminologia bergsoniana-hegeliana) il Molteplice si riporti ad Uno con la economia circolare, imponendosi (per norma che tradisce un desiderio oltre la sua cogenza) una organizzazione di *governance* e gestionale che funziona da base ontologica dei prodotti/rifiuti.

Quindi non esiste, se non forse per le anime belle, una irenica economia circolare, perché in questo contesto e momento storico, rimangono da gestire come rifiuti quelli che non sono - da questo punto di vista (a tacere delle problematiche di ricalibrazione del sistema nel complesso) - riciclabili e non recuperabili, quantomeno per la parte degli "scarti".

Siamo alla pluralità del reale (qualitativa) non ad una pluralità di ordine (numerica e quantitativa) che porta a una pluralità di organizzazione che il legislatore non sa e non può concepire, perché - volendo azzardarci nel campo della

7 Per una, invero impegnativa, lettura deleuziana: "tra il campo trascendentale e la coscienza c'è solo un rapporto di diritto. La coscienza diventa un fatto solo se un soggetto si produce simultaneamente al suo oggetto, entrambi fuori campo e come fossero 'trascendenti': Al contrario (...) essa si manifesta solo riflettendosi su un soggetto che la rinvia a degli oggetti (...) per cui in mancanza di coscienza il campo trascendentale si caratterizza come un puro piano di immanenza, in quanto si sottrae a ogni trascendenza" G.DELEUZE, *Immanenza*, Milano-Udine, 2010, pag.8.

8 Cfr. F.GALGANI, *Il diritto e le altre arti. Una sfida alla divisione fra le culture*, Bologna, 2009.

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

10 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.

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

filosofia del diritto - si rifà alla concezione hegeliana di Stato come unità dell'Uno e del Molteplice.

E' l'attuale sistema produttivo/consumistico che nella sua tecnologia e logica, sforna beni/prodotti/rifiuti che non sono "naturalmente" riciclabili come invece presuppone l'economia circolare. Si potrà intervenire, nel tempo, per cambiare questo? Auspicabilmente in una visione economica non più estrattiva di risorse, bensì generativa (anche di secondo livello: dal rifiuto al prodotto)?

Per l'istante, siamo all'umano dei comportamenti e del voluto che cerca di pacificarsi con l'inumano degli artefatti e della tecnologia, cercando una soluzione che metta in pace le coscienze.

Torniamo alla distinzione che pone la questione della 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).

Esistono i rifiuti nelle affermazioni, negazioni, opposizioni, limitazioni, esclusioni, definizioni, ma si procede ad ordinarli (per definizione) in rifiuto urbano (RU) e nel ricorrere della consueta dualità, di rifiuto speciale (RS)¹².

Nello s(fondo), si conferma quel vuoto o indistinzione tra prodotto e rifiuto che nell'illusione del pieno, ma forse non solo (*horror vacui?*), si cerca, appunto, di riempire.

Giova riandare all'icastico termine di "percolamento"¹³, per il quale i rifiuti passano e non passano al mondo dei prodotti, tramite le operazioni di preparazione al riutilizzo/riciclaggio.

Il servizio pubblico locale, il mercato ed i loro proventi (TARI/TP e corrispettivo/prezzo), nonché i soggetti, nelle loro attività gestiscono materiali/oggetti che possono rimanere, o non, nel mondo dei rifiuti. Quindi, nonostante la economia

12 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.

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

circolare, abbiamo il mondo dei rifiuti e il mondo dei prodotti? Ma non viviamo ed operiamo in un unico mondo reale? Ecco, di nuovo, che vanno riportati a coerenza il livello sociale, operativo, giuridico, tecnico. In ciò è bastevole il solo voluto legislativo?¹⁴

3. Tra volontà e incoerenze, se non cortocircuiti normativi.

La responsabilità estesa del produttore (REP) si trova (tra altro) nell'art. 178 *bis*; nei requisiti minimi di cui all'art. 178 *ter*, fermo restando la responsabilità della gestione dei rifiuti dell'art. 188¹⁵ e i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti dell'art. 179, e, prima ancora, nel campo di applicazione e nelle finalità di cui all'art. 177 del d.lgs. n.152 del 2006.

L'art. 183, comma 1, lett. *g bis*), definisce (altresì richiamando 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".

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

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

Rimangono gli obiettivi (art. 181, comma 4) imponendo alle autorità competenti di adottare le misure acciò necessarie¹⁶.

¹⁴ È drammatico che molti dei cosiddetti esperti o consulenti operanti nel mondo dei rifiuti, con l'intento di (o strategia del) semplificare la lettura della complessità tecnico-organizzativa-economica e giuridica rendano ancora più difficile uscire dai vicoli ciechi della mera interpretazione sillogistica od 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.

¹⁵ Per la definizione di "gestione dei rifiuti" si veda l'art. 183, comma 1, lett. *n*).

¹⁶ 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

E, i RU resi quantitativamente pingui dalle definizioni e dall'espungimento dell'assimilazione, trovano sponda anche negli obiettivi, rilevando *ex art. 183, comma 1, lett. b quinquies*), "la definizione di rifiuti urbani di cui alla lettera *b ter*) (che n.d.r) segnatamente per gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio nonché per le relative norme di calcolo, non pregiudicando la ripartizione delle responsabilità in materia di gestione dei rifiuti tra gli attori pubblici e privati". Gli obiettivi *ex art. 205, commi 1, 2 e 3* (cfr. anche l'art. 220) sono misurati col peso dei RU effettivamente trattato, non solo pesato ai "cancelli" degli impianti¹⁷.

Donde nuovi interventi dal punto di vista di indirizzo concreto ed operativi, oltre che di *governance*, perché gli Enti di ambito (Egato) o, laddove non costituiti o non funzionanti, gli enti territorialmente competenti (ETC), quindi sostanzialmente i Comuni singoli o associati, dovranno attivarsi.

4. Esempi ed effetti: assimilazione (similarità), servizi pubblici e tariffe.

E' quindi venuto meno l'istituto/potestà dell'assimilazione, grazie al quale si operava in un meccanismo freno/acceleratore sia sul SS.PP.LL, sia sulla tariffa, ora gran parte degli ex rifiuti assimilati (ma non solo) - poiché il rifiuto simile diventa anfibologico - passano *ope legis* ai RU potenziati assai dalla nuova definizione (art. 183, comma 1, lett. *b ter*) peraltro non senza talune ambiguità (cfr. art. 184, comma 1, lett. da *c*) ad *f*), nel pertugio del "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 emerge dagli incroci normativi (es. con gli artt. 183-184) ma soprattutto dagli ermafroditismi, la cui sintomaticità è già stata disaminata circa il flusso dei rifiuti codice EER 191212, che può essere, caso per caso, (di cui alla metodica ISPRA), qualificato RU o RS, donde quel dualismo RU e RS, che appunto porta a ibridazioni o confusioni¹⁸.

Ora il rifiuto assimilato giuridicamente è sparito¹⁹, ma la "similarità" (derivante

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.

17 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.

18 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.

19 Infatti è venuta meno la dichiarazione di assimilazione e quindi è sparito giuridicamente il rifiuto assimilabile e assimilato. In proposito si vedano: l'art. 198,

dalla direttiva europea) fa restare questo oggetto nel mondo dei rifiuti pubblici²⁰, talchè aumenta la possenza dei soggetti pubblici (*utilities*) nella gestione dei rifiuti, cosiccome aumenta il perimetro del servizio pubblico (che beneficia del regime della privativa estesa a questi oggetti che poi portano a soggetti e processi/azioni), e altresì il gettito dei proventi TARI/TP (grazie ad una ampliata platea di UND; delle superfici amministrate, etc.).

Si pensi poi alle conseguenze in termini di servizi da apprestare/erogare.

Se questi rifiuti urbani (RU+similari da RS) possono (o non) essere conferiti in impianti di recupero direttamente da parte dei soggetti cui le UND produttrici hanno affidato la loro gestione, a fronte di una riduzione della parte variabile della tariffa.

Se i rifiuti simili (nel loro *plus* quantitativo) sono indifferenziati si applica la privativa per tutte le fasi del servizio, ovvero dalla raccolta allo smaltimento (operazioni di cui all'allegato "D" alla parte Quarta del d.lgs. n.152).

Se i rifiuti simili sono differenziati, laddove gestiti dal SS.PP.LL., essi affluiscono agli impianti (intermedi e/o finali) già affidatari della gestione c.d. "comune" (RU ed ex RA).

Ove questi rifiuti simili (RU *ex* RS) siano detenuti da altri soggetti (ipotesi di cui sopra) possono venire conferiti nei predetti impianti "comuni", considerato che sono, appunto, "similari" (quindi RU) e che vengono conferiti per il recupero (fuori privativa, con riduzione tariffaria)?

Questi ultimi flussi di rifiuti fuoriuscendo dal flusso gestito dal SS.PP.LL. (peraltro amministrato e tracciato in modo diverso) possono - ove consentito dai soggetti preposti - accedere agli impianti di RU, ma distinti, alla stregua dei rifiuti "privati", quindi a tariffazione diversa ("tariffa a cancello"), ancorchè trattasi di rifiuti che sono urbani per definizione, peraltro "uguali" (*rectius*, "similari") tra loro.

Tanto risulta anche dalla metodica della tariffa, salvo che l'Arera decida di tenere distinti gli impianti pubblici (con tariffe non solo a cancello) da quelli privati. Tutto ciò conferma la contraddizione incistata nella categoria dei RU, ove coesistono rifiuti che poi seguono destini diversi pur se considerati uguali e, addirittura, con lo stesso codice EER.

Ognun poi si avvede, delle diverse conseguenze per i soggetti pubblici e privati in questi scenari.

I soggetti pubblici, ove intendano saturare la loro capacità impiantistica (se non

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.

20 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".

ampliarla grazie alla più generosa attrazione di rifiuti extra privata) potranno trarne indubbi benefici, mentre per gli impianti privati occorrerà valutare, di volta in volta, tutta una serie di fattori. Ad esempio, i produttori (UND) dei rifiuti simili che decidono di avviare al recupero i propri rifiuti “simili” e quindi fuori privata, avvalendosi di un loro gestore/appaltatore, dovranno effettuare un bilancio di convenienza (anche sotto il profilo delle responsabilità discendenti dalle diverse scelte), considerando, oltre ai propri costi amministrativi e generali, la parte fissa della tariffa che si applica indipendentemente dal conferimento dei rifiuti al SS.PP.LL. (*uti cives*), la riduzione della parte variabile della tariffa (*uti singuli*), e gli altri costi (al netto di eventuali ricavi) riconosciuti ai predetti gestori cui affidano i loro rifiuti.

5. Prime valutazioni (rinvio).

La valutazione critica di fondo è che lo approccio giuridico resta astratto, dividendo anziché pensando il particolare in rapporto con la situazione complessiva (l’universale)²¹, tutto ciò peraltro al di là di un vero legame sociale, poiché (anche nel SS.PP.LL.) si guarda allo scambio bilaterale tra la sola UND e il gestore del SS.PP.LL., definendo il rapporto *de quo* con un atto dal sapore “autoritativo” di quest’ultimo.

Ancora una volta, è indubbio che da parte dei soggetti pubblici si cercherà, in queste p.c.d. “caselle” piene e vuote, di “pescare” maggiori somme da introitare, facendo funzionare la parte fissa della tariffa (che diventa una sorta di tributo), per cui veramente non si comprende (nonostante gli espedienti da sacerdoti del diritto) la posizione di chi afferma la natura privatistica della tariffa rifiuti²².

Peraltro, come accennato, ove il produttore dei rifiuti (UND) intenda conferire gli stessi fuori privata (per il recupero/riciclaggio di prossimità, nel correlato principio della libera circolazione: cfr. artt. 198, comma 2 *bis* e 181, comma 5), pensando alla riduzione tariffaria (della sola parte variabile), il medesimo produttore dovrà stipulare con un appaltatore privato un contratto di almeno cinque anni, oppure rivolgersi al servizio pubblico locale (art. 238, comma 10)²³.

²¹ Cfr. C.PREVE, *Hegel antiutilitarista*, Roma, 2007, pag.12.

²² *Contra*, A.PIEROBON, *Natura privatistica della tariffa rifiuti? Accendere i ceri non è come celebrare la messa*, in *Azienditalia*, nn. 8-9/2020.

²³ Per il quale le UND che producono rifiuti urbani [di cui art. 183, comma 1, lett. *b ter*), punto 2: cioè con rifiuti indifferenziati e raccolta differenziata dell’attuale assimilazione *ope legis*], conferendoli fuori del servizio pubblico e dimostrando di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l’attività di recupero, sono escluse dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti (appunto la “quota variabile”). Come notato le UND scelgono di servirsi del gestore pubblico o di ricorrere al mercato per un periodo non inferiore a 5 anni, salva la possibilità per il gestore del SS.PP.LL., dietro richiesta dell’UND, di riprendere l’erogazione del servizio anche prima della predetta scadenza quinquennale. La preferenza per il SS.PP.LL. (non senza creare, ognuno se ne avvede, distorsione al mercato) pare chiara, anzi netta. Siamo con Bartleby: “*I would prefer not to*”.

E, la REP (col dianzi cennato principio di capacità di finanziamento del PdP) finanzia, creando un ricavo (che non si capisce ancora se sostituirà i cc.dd. “costi differenziali” del sistema Conai di cui ai corrispettivi per la cessione dei rifiuti di imballaggi) al sistema tariffario del servizio pubblico, relativo ai costi di raccolta e trasporto e alle operazioni di preparazione di cui si è detto. Si tratta di somme che non possono essere inferiori all’80 per cento dei costi necessari “CN” riferiti ai prefati servizi, che vengono quantificati col criterio dei costi efficienti “CE” di cui al metodo tariffario ARERA. Ma, anche qui si rischiano cortocircuiti se non si ricompona in modo coerente l’intera disciplina²⁴.

Un problema si merita la soluzione per come esso viene posto. Siccome il problema non viene posto dal nulla, si tratta di analizzare (se non di stabilire) le differenze, piuttosto che restaurare una astratta unità.

Serve quindi maggiore concretezza e nuove ispirazioni, recuperando una visione politica, superando la mera amministrazione tecno-burocratica, ponendosi fuori dalla genia degli incantati²⁵.

²⁴ Cfr. A. PIEROBON, *L’ARERA e il metodo tariffario rifiuti*, in *Azienditalia*, n. 1/2020; ID, *Siamo all’avvento (o alla vigilia?) del nuovo metodo tariffario dei rifiuti (ARERA)?*, in *L’Ufficio Tecnico*, n. 1-2/2020; ID, *Il metodo tariffario Arera tra ottime intenzioni e (non poche) difficoltà. Una prima illustrazione*, in *Bollettino Rifiuti*, n. 7/2020; ID, *Rifiuti in periodo COVID-19: le contraddizioni che insegnano... (classificazioni, qualificazioni, servizi pubblici, proventi, ecc.)*, in *L’Ufficio Tecnico*, n. 9/2020.

²⁵ Si veda M. CACCIARI, *Il lavoro spirituale*, Milano, 2020, pag.95 e quanto notato in A. PIEROBON, *Le riduzioni della tariffa rifiuti in periodo Covid-19: solo cavalleria finanziaria?*, in *L’Ufficio Tecnico*, nn. 7-8/2020.