

## La gerarchia dei rifiuti come attuazione del principio dell'economia circolare

di Pierluigi Mascaro

1. Introduzione. - 2. La fase della prevenzione. - 3. La fase della preparazione al riutilizzo. - 4. La fase del riciclo. - 5. La fase del recupero. - 6. La fase dello smaltimento. - 7. Conclusioni.

**1. - Introduzione.** La traduzione in concreto dei principi dell'economia circolare, in linea teorica, si attua soprattutto attraverso la c.d. gerarchia delle azioni di gestione del rifiuto messa a punto dalla prima legge tedesca sull'economia circolare e trasposta nella direttiva 2008/98/CE, dopodiché anche il d.lgs. n. 152/2006 – prevedendo le fasi di prevenzione, preparazione al riutilizzo, riciclo, recupero o valorizzazione, smaltimento – già predispone un piano d'azione da tradurre in concreto.

Osservando soprattutto il modello del *KrWG* e della direttiva, si riscontrano una serie di possibilità che il legislatore italiano sembra aver recepito solamente in parte. Senza la pretesa di svolgere un'analisi tecnica completa, da riservarsi ad altra sede, è possibile ricorrere ad alcune tassonomie particolarmente efficaci nell'evidenziare le differenze tra i due modelli.

**2. - La fase della prevenzione.** La *prevenzione* del rifiuto rimane il primo cardine tanto di un'efficace realizzazione della funzione amministrativa della corretta gestione dei rifiuti, laddove la loro minore quantità comporterebbe minori oneri di raccolta e smaltimento, quanto di un sistema di economia circolare. Essa si ricollega, peraltro, sia nominalmente che contenutisticamente ad uno dei principi fondamentali del diritto ambientale<sup>1</sup>.

Tuttavia, in un'ottica gestionale la sua utilità si riduce ad un fatto di lungimiranza e di «promessa» di minori oneri futuri, il che sicuramente induce a trascurare tale azione poteri pubblici ed operatori privati che abbraccino ottiche di più breve periodo.

In un'ottica di economia circolare, essa assume un ruolo centrale nella valorizzazione del rifiuto-bene materiale: infatti, se il rifiuto diventa un bene economicamente valutabile, ridurne il più possibile la quantità circolante ne aumenta il valore e, sul mercato dei rifiuti valorizzabili, il prezzo. I risultati cui guardare, facendo riferimento al sistema giuridico, economico e produttivo tedesco, sono lusinghieri: le rilevazioni statistiche *Eurostat* del 2012 indicavano una produzione annuale *pro capite* di rifiuti inferiore di oltre 50 chilogrammi (per un totale di 450 kg) rispetto alla media europea (502 kg)<sup>2</sup>.

Senza pretesa di esaurire il discorso, il diritto positivo offre due linee d'azione emblematiche per l'attuazione della prevenzione del rifiuto.

a) Strumento essenziale introdotto dal diritto comunitario ed europeo unitario è la categoria del *sottoprodotto*, affinata grazie al contributo «pretorile» della Corte di giustizia<sup>3</sup> e confluita nella direttiva

<sup>1</sup> Per una ricostruzione giuridica del principio di prevenzione, derivato delle scienze sperimentali, un riferimento risalente eppur ancora attuale è P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 79 ss. Cfr. ancora, peraltro con riferimento specifico alla materia dei rifiuti, F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, 2, 14 ss., in part. 18 ss. Per una trattazione più recente, L. SALVEMINI, *I principi del diritto dell'ambiente*, Torino, 2019, 102.

<sup>2</sup> G. CERRINA FERONI - R. CARNEVALE, *Profili giuridici della gestione dei rifiuti in Germania*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, 250-251.

<sup>3</sup> Riferimento obbligato sono le sentenze Corte giust., Sez. VI 18 aprile 2002, in causa C-9/00, *Palin Granit* (in *Foro it.*, 2002, IV, 576), in part. i parr. 26-27, 42-43, 46; Sez. II 7 settembre 2004, in causa C-1/03, *Van de Walle* (*ivi*, 2005, IV, 41), in part. i parr. 42 ss.

2008/98/CE (art. 5), in recepimento della quale è stata introdotta negli ordinamenti nazionali (art. 184 *bis*, d.lgs. n. 152/2006, § 4 *KrWG*): ivi rientrano quegli oggetti che, pur non essendo l'esito fondamentale di un processo produttivo, ne rappresentano un risultato immanente, certamente, legalmente ed immediatamente riutilizzabile senza operazioni di modificazione fisica e merceologica – tutt'al più, a seguito di trattamenti «secondo la normale pratica industriale» – da parte dello stesso produttore o di terzi<sup>4</sup>.

In sostanza, si è di fronte al caso di oggetti che non possono essere considerati alla stregua di prodotti, ma il cui scarto e il successivo recupero o valorizzazione possono essere evitati alla radice, con un impatto ambientale pressoché nullo<sup>5</sup>. La loro definizione è affidata in parte alle indicazioni esplicite della legge, ma l'indicazione di criteri generali si offre quale norma di principio per allargare il novero dei sottoprodotti sia in via interpretativa, sia per mezzo di nuove previsioni normative, come è già avvenuto con le direttive dell'Unione sui sottoprodotti di origine animale. Un caso esemplare di discussione interpretativa sulla qualità di sottoprodotto, oggetto di dibattute trattazioni da parte della giustizia sia ordinaria che amministrativa di molti Stati membri dell'Unione, è quello del fresato di asfalto<sup>6</sup>.

b) Si può conseguire un risultato di prevenzione del rifiuto con una filosofia di «bastone e carota», a partire da contenitori e imballaggi di prodotto (ma non solo), mediante azioni talora complesse, ma talaltra financo elementari: attribuzione del valore di pegno, reso eccellentemente dalla prassi tedesca della *Pfandrückgabe* e, pur con risultati meno incisivi, da quella del vuoto a rendere; imposizione di un criterio tendenziale volto alla riduzione delle parti di prodotto (e di imballaggio) da scartare e il divieto di utilizzo di materiali caratterizzati da non riutilizzabilità e da impatto ambientale elevato, quali l'amianto; imposizione di criteri volti ad allungare la vita del prodotto<sup>7</sup>.

**3. - La fase della preparazione al riutilizzo.** Scendendo lungo la scala della gerarchia, si incontrano tre azioni volte a trarre utilità dal rifiuto non prevenuto, via via più inquinanti e quindi da prendersi in considerazione «a cascata», in via sussidiaria, mantenendo come criterio essenziale la prevenzione dell'inquinamento. Obiettivo definitivo dovrebbe essere evitare lo smaltimento tramite il recupero o la valorizzazione del rifiuto.

La *preparazione al riutilizzo* è la prima di tali azioni, posta al secondo posto della gerarchia delle azioni di gestione del rifiuto. Quest'ultimo, *dopo* il disfacimento e la raccolta (a differenza di quanto avviene per il sottoprodotto), viene avviato al riutilizzo senza trattamenti che ne alterino la struttura merceologica o la destinazione all'uso.

**4. - La fase del riciclo.** Il riciclo è l'azione mediaticamente più nota di gestione del rifiuto. Esso consiste nel recuperare, rinnovare o ripristinare e rimettere in circolo i materiali derivanti dai rifiuti, specie dopo averli

<sup>4</sup> Cfr., nella dottrina amministrativistica italiana, M. MAGRI, sub *Art. 184 bis. Sottoprodotto*, in L. COSTATO - F. PELLIZER (a cura di), *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2012, 646; S. BENVENUTI, *Raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti in Italia*, in G. CERRINA FERRONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Torino, 2014, 82 ss.; nella dottrina penalistica, P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 287 ss.; C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 122 ss.

<sup>5</sup> Cfr. G. DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, che a p. 246 parla di «non rifiuto a monte».

<sup>6</sup> Cfr., nella giurisprudenza amministrativa italiana, Cons. Stato, Sez. IV 6 agosto 2013, n. 4151, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, Sez. IV 6 ottobre 2014, n. 4978, *ivi*. Il c.d. fresato d'asfalto, di per sé, è contemplato dal *Codice Europeo dei Rifiuti*: si tratta tuttavia di una presunzione *iuris tantum*, il che consente che tale materiale sia inteso quale sottoprodotto alle condizioni indicate dall'art. 184 *bis*, d.lgs. n. 152/2006. La successiva giurisprudenza ordinaria, pertanto, ha dovuto costantemente vagliare l'assenza dei requisiti di cui all'art. 184 *bis*, d.lgs. n. 152/2006 per confermare in via definitiva sentenze di condanna per i reati di gestione illecita di rifiuti. *Inter alia* cfr. Cass. Sez. III Pen. 22 novembre 2017, n. 53136, Vacca ed a., rv. 272.097, caso nel quale si è confermata la condanna per attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (all'epoca dei fatti art. 260, d.lgs. n. 152/2006, oggi confluito nell'art. 452 *quaterdecies* c.p.) nei confronti dei titolari di un'impresa che riutilizzava il fresato a seguito di una lavorazione a caldo, con miscelazione con altre componenti, modificando radicalmente le caratteristiche dello stesso.

<sup>7</sup> Cfr. C. Feliziani, *I rifiuti come risorse. L'«anello mancante» per un'economia circolare*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 104.

raccolti separatamente e averli sottoposti a modificazioni morfologiche, talora anche merceologiche ma cercando di mantenerne la destinazione d'uso, come avviene nel caso del riciclo della carta menzionato nell'introduzione. Una sua realizzazione più efficace e «circularizzante» richiederebbe un impegno di dettaglio, riassumibile in questi termini: (i) maggiore specializzazione della differenziazione, ad esempio distinguendo rigorosamente i materiali plastici da quelli metallici e quelli vitrei in base alla colorazione; (ii) raccolta domestica o condominiale, limitando l'uso dei contenitori urbani; (iii) stigmatizzazione di pratiche dovute essenzialmente a banale trascuratezza, come la rimescolazione dei rifiuti conferiti distintamente da parte dei soggetti e dei mezzi preposti alla raccolta.

5. - *La fase del recupero.* Il recupero o, assecondando la scelta terminologica e semantica indicata in precedenza, la *valorizzazione in forma particolare* è la più inquinante delle azioni di trattamento del rifiuto, nonché quella che comporta necessariamente una «smaterializzazione» della materia prima, che viene alterata tanto nelle sue caratteristiche morfologiche e merceologiche quanto nella destinazione d'uso.

Tuttavia, tale azione si pone anche quale ultimo argine allo smaltimento e può avere l'indubbio merito di consentire il recupero industriale sicuro ed a basso impatto anche di oggetti difficili o, in seconda analisi, eccessivamente costosi da preparare al riutilizzo o da riciclare. Il ricorso esplicativo a due tassonomie che hanno avuto un certo corso in alcuni ordinamenti prossimi al nostro potrà chiarire la portata della valorizzazione in forma particolare ai fini dello sviluppo dell'economia circolare.

a) L'applicazione più frequente e nota del recupero o valorizzazione in forme particolari, posta peraltro in prima posizione dagli allegati agli atti normativi sui rifiuti, è la *valorizzazione energetica* mediante combustione: i rifiuti, convogliati in appositi impianti di combustione, generano energia termica accumulata all'interno dell'impianto stesso per essere poi spesa per usi sia civili, quali il riscaldamento degli immobili, che industriali.

I dati sulle immissioni degli impianti di termovalorizzazione risultano decisamente lusinghieri e razionalmente invitanti, in considerazione dell'utilità economica e sociale che se ne può trarre e della loro distanza rispetto a quelli delle discariche o degli inceneritori. È una prassi sperimentata con successo in molte città europee nonché, qui in Italia, limitatamente a due centri medio-piccoli come Bolzano e Brescia<sup>8</sup>.

Si tratta di una forma di valorizzazione particolare non sempre agevole da introdurre nel contesto sociale in quanto, di primo acchito, risulta piuttosto avversa ad ampi strati della cittadinanza. L'idea «inestetica» del riscaldamento domestico generato da rifiuti e della costruzione di impianti a ciò dedicati si scontra con quel fenomeno sociale noto con l'acronimo NIMBY, *not in my backyard*, che affligge anche molti sedicenti ambientalisti<sup>9</sup>. Si tratta di timori ampiamente ingiustificati e basati per lo più su cattiva informazione, *bias* cognitivi e concezioni estetizzanti dell'ambiente, superabili con una divulgazione scientifico-tecnica ed una comunicazione istituzionale adeguate alla comprensione dei profondi vantaggi della pratica.

b) Altro utilizzo efficacemente sperimentato in alcuni Paesi europei è quello della fabbricazione di materiali di *colmatazione* a seguito di trattamento meccanico-biologico. Il ricorso a tali materiali consente efficacemente di riempire avvallamenti nelle strade o financo nei terreni, se non addirittura per la richiusura di gallerie dismesse. Si tratta di misure in grado di venire incontro tanto a problemi quotidianamente constatabili della collettività, come il tasso di sicurezza della circolazione stradale per veicoli e passeggeri, quanto a problemi di integrità territoriale e paesaggistica. Anche in relazione ad essi, tuttavia, si renderebbe necessaria un'evoluzione culturale ed industriale che comporti l'accettazione di ricorrere a rifiuti trattati per la soluzione del problema.

---

<sup>8</sup> Per i dati di entrambi gli impianti, cfr. <https://bit.ly/3JEpgqx> e <https://bit.ly/32Jo2tI>. Il tasso di emissioni nocive particolarmente contenuto favorisce i fenomeni di resistenza e resilienza degli ecosistemi circostanti, a fronte di una potenza di riscaldamento che consente di riscaldare per intero entrambe le città, prestandosi alla valorizzazione di una quantità di tonnellate di rifiuti non riciclabili nell'ordine delle centinaia di migliaia.

<sup>9</sup> Cfr. L. SALVEMINI, *I principi del diritto dell'ambiente*, Torino, 2019, 221.

6. - *La fase dello smaltimento.* Lo *smaltimento* costituisce, tanto nel modello gestionale quanto nel sistema dell'economia circolare, una vera e propria perdita secca. In un'ottica di mera prevenzione è accettabile purché sia contenuto e realizzato con strumenti legali, controllati direttamente dal settore pubblico o da esso autorizzati, seguendo comunque normative tecniche di raccolta e stoccaggio per evitare una concentrazione elevata di materiali particolarmente dannosi o pericolosi in un medesimo sito.

In un'ottica di economia circolare, esso dev'essere ridotto ai soli casi in cui *tutte* le altre operazioni risultino più dannose o inquinanti per l'ambiente stesso – trascurando, almeno in quest'ultimo caso, financo il criterio dell'economicità, come suggerisce esplicitamente la norma del § 7, comma 2, *KrWG* tedesco – rispetto allo smaltimento stesso. La differenza di risultato può essere talora evidente. In Germania, solo il 22 per cento dei rifiuti raccolti viene smaltito. In alcune Regioni italiane, le percentuali presentano rapporti pressoché inversi<sup>10</sup>.

7. - *Conclusioni.* Traendo le somme di questa trattazione, possiamo affermare che il principio della gerarchia dei rifiuti costituisce uno dei tasselli principali del percorso giuridico-ambientale di passaggio dall'economia lineare a quella circolare, che consente di considerare i rifiuti non più come fonte d'inquinamento, ma addirittura come risorsa. Molti sono i passi avanti che il nostro Paese deve ancora compiere per il raggiungimento di un siffatto ambiziosissimo risultato, ma un'applicazione rigorosa della normativa vigente per via amministrativa, nonché uno sguardo del legislatore costante e costruttivo al panorama europeo – soprattutto tedesco – in materia, possono consentire al nostro Paese di solcare la strada giusta.

---

<sup>10</sup> Cfr. G. CERRINA FERONI - R. CARNEVALE, *op. cit.*, 250-251.