

Siracusa, 8 aprile 2016
Verso un'economia circolare a Rifiuti Zero

Marisa Meli PROFILO: Prof.ssa Marisa Meli, ordinario di Diritto Privato presso Il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania. Direttrice del Centro Studi Interdipartimentale "Territorio, Sviluppo e Ambiente". Autrice di numerose pubblicazioni in materia ambientale, a partire dal volume (del 1996) sul Principio chi inquina paga.

Intervento: I principi giuridici che regolano la materia

Quanto di seguito descritto, vuole essere solo un'illustrazione di quanto verrà esposto durante il mio breve intervento:

1. Siamo protagonisti di un nuovo corso della storia, determinato dalla consapevolezza che il nostro modello di crescita non è più sostenibile.

Una prima svolta si era avuta negli anni '70. Fino ad allora, in Italia ma anche altrove, si era guardato soltanto al miraggio dei benefici connessi allo sviluppo e alla promozione di nuovi stili di vita, senza avvertire la necessità di intervenire con strumenti adeguati per porre un freno all'utilizzo di risorse comuni e senza preoccupazione alcuna per il lato oscuro della crescita. Finché non scattano alcuni "campanelli d'allarme" (per riprendere il titolo di un noto libro di Aurelio Peccei¹): la crisi petrolifera degli anni '70, che mette per la prima volta in discussione le potenzialità illimitate della crescita, ma soprattutto i sempre più frequenti incidenti, alcuni gravissimi quali l'Icmesa (Seveso, 1976), che mettono in luce i pericoli per la salute e per l'ambiente connessi ad uno sviluppo sregolato².

E' proprio negli anni '70 che anche la Comunità Europea avvia i suoi primi passi in materia, nonostante la tutela dell'ambiente non rientri ancora tra i suoi specifici campi di intervento. Ma è questo il momento in cui cominciano ad avanzarsi i primi dubbi sulle potenzialità di una crescita illimitata. In maniera drastica, il primo rapporto del Club di Roma (1972) prediceva che la crescita economica non potesse continuare all'infinito, a causa della limitata disponibilità delle risorse naturali e della limitata capacità di assorbimento degli inquinanti da parte del pianeta.

A poco a poco, grazie all'intervento di misure di regolazione (*direct regulation* o *economic regulation*) si è fatta strada l'idea che ambiente e sviluppo potessero coesistere, nella forma del cd. sviluppo sostenibile³.

¹ A.PECCEI – D.IKEDA, *Campanello d'allarme per il XX secolo*, 1985

² Cfr., in particolare, ADORNO, *L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni settanta*, in *Industria, ambiente e territorio*, cit., p.267

³ M.LIBERTINI, *La responsabilità dell'impresa per l'ambiente*, in *La responsabilità dell'impresa – Per i trent'anni di giurisprudenza commerciale*, Milano, Giuffrè, 2006, 199. Sul tema S.BORGHESI-A.VERCELLI, *La sostenibilità dello sviluppo globale*, Carocci, 2005 e F.FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G.Rossi, Giappichelli, 2011, p.170.

La formula dello sviluppo sostenibile, coniata dal rapporto *Brundtland* è adoperata, oggi, per descrivere la necessità di tenere conto, nella produzione, non solo degli aspetti ambientali ma anche di quelli sociali ed economici, in una prospettiva volta a rilanciare l'economia sostenibile come strumento di crescita e di occupazione. E' questo infatti il modo in cui l'ambiente compare tra gli obiettivi della *Strategia Europa 2020*, http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

Oggi siamo di fronte alla consapevolezza che un cambiamento ancora più radicale si impone. Il tema non riguarda solo i rifiuti, ma essi diventano un elemento centrale della riflessione rispetto al tema di cui ci occupiamo oggi: il passaggio da un'economia lineare ad una *economia circolare*.

Come ho detto, si tratta a mio avviso di una svolta epocale perché, se correttamente intesa, dovrebbe finire col mettere in discussione molte cose che fanno parte del nostro passato, a partire da quel fenomeno economico sociale, tipico delle società industrializzate, che siamo soliti chiamare col termine "consumismo". La nuova idea di economia comporta un mutamento radicale nei comportamenti dei produttori (ri-pensare il modo di produrre) ma anche dei consumatori (in tutti i settori, che vanno dagli alimenti ai beni di consumo).

Oggi le parole nuove sono: allungare la vita dei prodotti (in luogo di quello che abbiamo appreso essere l'obsolescenza programmata; concepire prodotti facili da mantenere e da riparare... tutto il contrario rispetto all'usa e getta col quale si è formata la nostra generazione). Non sempre, però, viene presentata in questi termini.

2. Dall'economia lineare all'economia circolare

L'economia circolare è un sistema in cui tutte le attività, a partire dall'estrazione e dalla produzione, sono organizzate in modo che i rifiuti di qualcuno diventino risorse per qualcun'altro.

Visto che esaminiamo i principi giuridici, il primo è senz'altro rappresentato dal fatto che i rifiuti diventano "beni in senso giuridico", ex art. 810 c.c.

Rifiuti come risorsa risponde anche ad un'esigenza di tipo strategico: non si tratta solo di diminuire il volume di rifiuti, ma anche di venire incontro all'esigenza di ridurre le materie prime tradizionali, oggi meno disponibili e più costose, anche per la crescita economica di altri paesi (BRICS).

In quest'ottica anche gli impianti di incenerimento appaiono una soluzione obsoleta, perché eliminano bruciandoli materiali che potrebbero essere preziosi e la produzione di energia è molto limitata.

Nel luglio 2014 la Commissione europea ha approvato una serie di misure⁴ per facilitare la transizione verso "un'economia circolare": un modello che pone al centro la sostenibilità del sistema, in cui non ci sono prodotti di scarto e in cui le materie vengono costantemente riutilizzate.

Il sistema economico si è già rivelato pronto a saltare su questo carro. Molte multinazionali hanno già avviato progetti in questa direzione partecipando ai lavori di un'importante fondazione britannica: la *Ellen MacArthur Foundation*⁵.

⁴ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*. Doc. COM/2014/0398 final/2

⁵ www.ellenmacarthurfoundation.org

Gli autori del libro "Dalla culla alla culla" hanno istituito un ente: il McDonough Braungart Design Chemistry (MBDC), per fornire consulenza alle aziende sulla loro metodologia di progettazione e degli nuovi standard di certificazione C2C. Ad esempio nella progettazione di **Climatex Lifecycle**, un tessuto completamente privo di tossine e di altre sostanze nocive, il cliente Rohner Textile, ha ridotto i rischi di incidenti, processi legali e, ancora più importante, ha migliorato il suo rapporto con dipendenti, utenti e pubblico generale.

Altro esempio: Una nuova generazione di isolanti guadagna la certificazione "dalla culla alla culla" - Tutte le soluzioni di Dow Chemical per l'isolamento sostenibile

Come risponde il “sistema”? E’ pronto ad affrontare il cambiamento? Passaggio centrale, come dicevo, è la trasformazione dei Rifiuti in Risorse.

3. Il sistema di gestione dei rifiuti

Oggi sistema è una parola complessa, che nel settore dei rifiuti va dal modello europeo, alle risposte del legislatore nazionale, a quelle del governo regionale e locale

a) il livello europeo

L’attenzione al tema dei rifiuti è sempre stata alta. L’UE comincia ad occuparsi di ambiente a partire dagli anni ’70 e i primi interventi settoriali riguardano proprio la materia dei rifiuti. Ciò è dovuto all’improvviso aumento della quantità di rifiuti prodotta (siamo negli anni del cd. boom economico, in cui cambiano anche i costumi dei cittadini), ma, anche, alle connessioni che il tema presenta con il funzionamento dell’allora *mercato comune*, sia perché rifiuti sono anche gli scarti della produzione, sia, soprattutto, perché la materia dello smaltimento comincia ad interessare il mondo delle imprese.

Un primo complesso di regole ha portato, in Italia, al primo intervento importante e organico, col DPR ’82. Oggi possiamo definirlo un intervento primordiale, che puntava essenzialmente sullo smaltimento, come unica modalità di gestione dei rifiuti.

La svolta avviene agli inizi degli anni ’90.

Siamo in un altro momento storico. L’UE ha una competenza in materia ambientale, sottoposta ad alcuni principi guida: il principio di prevenzione, di precauzione, nonché il principio chi inquina paga.

In tale rinnovato contesto interviene, in materia di rifiuti, con un secondo gruppo di direttive (anni ’90), attuato in Italia col decreto Ronchi (d.lgs. 22/97). L’approccio, stavolta, è diverso. Con il decreto Ronchi si passa dallo “smaltimento” alla “gestione” dei rifiuti, allo scopo di valorizzare le risorse contenute nei rifiuti e di superare in tal modo l’idea che la gestione dei rifiuti possa essere basata sul conferimento in discarica. Viene introdotto il principio delle cd. quattro R (Riduzione (dei rifiuti prodotti), Reimpiego, Riciclaggio, Recupero).

La gestione dei rifiuti è definita attività di pubblico interesse. Tale attività è finalizzata, in sintesi, ad applicare il concetto di sviluppo sostenibile al settore dei rifiuti, in considerazione che quanto più materia è riciclata e/o riusata, tanto meno risorse dovranno essere sottratte all’ambiente ed agli ecosistemi, con l’effetto correlato che meno rifiuti verranno dispersi nell’ambiente e conferiti al suolo nelle discariche.

Nel tempo, le esigenze di riordino della normativa europea hanno portato il legislatore ad ulteriori interventi, culminati nell’adozione della direttiva 2008/98/CE, cui è stata data attuazione, in Italia, con il d.lgs. 205/2010, che ha modificato in maniera significativa la parte quarta del codice dell’ambiente.

In base alla nuova normativa, La gestione dei rifiuti è soggetta ad alcuni principi fondamentali, di derivazione europea, espressamente richiamati dall’art. 178 del codice dell’ambiente e consistenti nei principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo dei beni da cui i rifiuti originano, nonché del principio “chi inquina paga”.

La gestione dei rifiuti deve avvenire, innanzitutto, senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti e metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente (in particolare, senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la flora e per la fauna, ex art. 177, c.4, c.a.). Quanto alle concrete modalità di gestione, esse sono sottoposte ad un preciso ordine di priorità. **prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo** (ad es. recupero di energia) e, in ultima istanza, **smaltimento**.

Particolare attenzione merita il principio di *responsabilità estesa del produttore*: definito dall'OCSE come una strategia di protezione ambientale in cui la responsabilità del produttore è estesa anche alla fase post-consumer (quindi impegnandolo in prima persona per il ritiro, il riciclo e lo smaltimento finale... ma oggi più che smaltimento finale dovremmo parlare di diassambleggio, recupero..)

Sempre a livello europeo l'attenzione da ultimo converge verso il tema dell'economia circolare: nell'ultimo programma d'azione in materia ambientale (fino al 2020), che si intitola "*vivere bene entro i confini del nostro pianeta*", si sottolinea come ogni anno si generano nell'UE 2,7 miliardi di tonnellate di rifiuti. Nella media solo il 40% dei rifiuti solidi viene riutilizzato o riciclato, il resto finisce nelle discariche o è destinato all'incenerimento. Alcuni Stati membri (tra cui non c'è l'Italia) riciclano oltre il 70 % dei rifiuti, dimostrando che è possibile utilizzarli come una risorsa fondamentale. Trasformare i rifiuti in risorsa significa "*progredire verso un'economia circolare, che riutilizzi gli scarti della produzione e del consumo*".

b) a livello nazionale

Meritano attenzione numerose disposizioni contenute nel collegato ambientale, che traducono in risultati concreti i propositi espressi dalla Commissione Territorio e Ambiente (Risoluzione del novembre 2014)

art. 13: con l'obiettivo di realizzare processi di produzione in un'ottica di implementazione di un'economia circolare, la disposizione amplia l'elenco dei sottoprodotti di origine biologica utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas, ai fini dell'accesso ai meccanismi di incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili. Leggere disp.

art. 21: *schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti* (cd. made green in Italy). Finalizzato, tra l'altro, a "promuovere l'adozione di tecnologie di produzione in grado di garantire il miglioramento delle prestazioni dei prodotti e, in particolare, la riduzione degli impatti ambientali che i prodotti hanno durante il loro ciclo di vita

tutto il Capo V, *Disposizioni incentivanti per i prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi*

Introduzione nel codice dell'ambiente di nuove disposizioni.

Art. 206 ter disciplina la stipula di accordi di programma e di altri strumenti negoziali aventi ad oggetto l'erogazione di incentivi. (incentivi per le attività sia di produzione sia di commercializzazione di prodotti realizzati dal recupero)

Art. 32 Misure per incrementare la raccolta differenziata e il riciclaggio

Interviene sull'art. 205 del c.a. che disciplina gli obiettivi della raccolta differenziata dei Comuni: "nel caso in cui, a livello di ambito territoriale, se costituito, ovvero in ogni comune, non siano conseguiti gli obiettivi minimi previsti (dallo stesso art. 205) è applicata un'addizionale del 20% al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica a carico dei Comuni che non abbiano raggiunto le percentuali previste (cd. ecotassa, addizionale al tributo di conferimento dei rifiuti in discarica).

Il c.2 prevede l'adeguamento delle situazioni pregresse (in termini di percentuali di raccolta differenziata) entro 24 mesi

Sempre all'ecotassa è dedicato l'art. 34, che estende il tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi ai rifiuti inviati agli impianti di incenerimento senza recupero energetico (c.1) e modifica la destinazione del gettito di tale tributo (c.2) indicando come destinatario il Fondo regionale con finalità ambientali (fondo destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime, sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, bonifica di suoli contaminati e via dicendo)

Tutte misure in linea con la Relazione recante l'aggiornamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti⁶, in cui si auspica (tra l'altro) la revisione dei meccanismi di tassazione dei conferimenti in discarica e aumento somme da destinare alla promozione di misure di prevenzione

Art. 36 prevede la possibilità per i Comuni di prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni della tassa sui rifiuti in caso di svolgimento di "attività di prevenzione nella produzione dei rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti". Anche questa previsione in linea con le direttive impartite dal Senato (Relazione cit.), "introdurre strumenti economici nella gestione dei rifiuti per promuovere la prevenzione e il riciclo..."

Art. 37 contiene disposizioni finalizzate ad incentivare il compostaggio, sia individuale che di comunità (sempre sottoforma di incentivi economici: riduzione tassa rifiuti per le utenze domestiche e non domestiche che effettuano il compostaggio aerobico individuale). Si introducono (c.2) misure di semplificazione regime di autorizzazione per impianti dedicati al compostaggio di prossimità o di comunità (DIA, denuncia inizio attività), ma con regole di dettaglio per caratteristiche impianti, ecc.

La disposizione successiva contiene numerose regole per incentivare la diffusione del c. dei rifiuti organici

Art. 39 disciplina in via sperimentale il sistema del vuoto a rendere su cauzione per imballaggi destinati ad uso alimentare (birra e acqua), su base volontaria del singolo esercente

Particolare attenzione merita (anche se appare come una sorta di disposizione di chiusura) l'art. 44: esso prevede che siano comunque rispettate le disposizioni contenute nelle direttive UE nelle ordinanze con tingibili e urgenti che il Presidente della Giunta regionale o il Sindaco possono adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti (art. 191 c.a.), qualora si verificano situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente e non si possa prevedere altrimenti.

⁶ Senato della Repubblica, 31 dicembre 2014, Doc. CCXXIV

Infine art. 45: consente alle Regioni di promuovere misure economiche di incentivo, per i Comuni che:

- attuano misure di prevenzione della produzione dei rifiuti in applicazione dei principi e delle misure previsti dal programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e dei rispettivi programmi regionali

- ovvero riducono i residui e gli scarti del trattamento di selezione delle differenziate da avviare a smaltimento (dunque le due ipotesi non cumulative ma in alternativa).

Sulle stesse Regioni grava promozione di campagne di sensibilizzazione...

Da leggere insieme a art. 47 che contiene aggiornamento degli obiettivi di riduzione dei rifiuti in discarica

Cosa si ricava da tutto questo?

Che a livello nazionale l'attenzione c'è, forse in ritardo, ma qualcosa si muove in direzione di un mutamento. Non si può del tutto stare tranquilli di fronte a disposizioni programmatiche, in cui è il legislatore stesso a rinviare a successivi regolamenti di attuazione; l'esperienza dimostra che spesso rimane tutto lettera morta.

Ancora maggiori preoccupazioni derivano dal fatto che il sistema è ad incastro, per poter funzionare non basta prevedere a livello nazionale, bisogna partire dalla singola realtà locale.

c) il governo regionale

La materia dei rifiuti rappresenta *ancora*, per la Sicilia, una grande sfida.

E con l'avverbio *ancora* intendo, da un lato, evidenziare le potenzialità di un settore quasi del tutto inesplorato; dall'altro, porre l'accento sulla grave e imperdonabile arretratezza della Sicilia rispetto al panorama italiano ed europeo.

L'Italia, oggi, non si colloca bene rispetto al resto d'Europa.

A questo risultato contribuisce il meridione, perché al nord ci sono esempi di gestione che possono essere considerati fiori all'occhiello. Ai vertici, con una capacità di riciclo pari quasi al 65 % Trentino e Veneto

la Sicilia rappresenta il fanalino di coda di tutta Italia, indietro anche rispetto alla Campania.

Per comprenderne le ragioni vediamo quale è stata la gestione, a partire da un tema di oggi si torna tanto a discutere: il Piano di gestione dei rifiuti urbani.

Breve excursus storico:

Già nel 1984 la Sicilia si era dotata di un Piano regionale, in ossequio alla l. 815/82, ma tale piano non aveva mai ricevuto attuazione.

Un secondo Piano regionale di smaltimento dei rifiuti era stato approvato nel marzo nel 1989 ed era prevalentemente basato sullo smaltimento in discarica.

Il 2 dicembre del '98 il Presidente della regione Siciliana rappresentava al governo centrale la situazione di grave crisi determinatasi nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani, che assumeva carattere di emergenza igienico-sanitaria.

Il piano del 1989 era in minima parte realizzato ed i pochi impianti in esercizio risultavano obsoleti.

Veniva dichiarato lo stato di emergenza nel 1999 (per un anno). Il Presidente della Regione Siciliana veniva nominato Commissario Delegato, per la predisposizione di un piano di interventi di emergenza.

Ma ancora nel 2002 il Commissario adottava un nuovo piano di gestione dei rifiuti che prevedeva, tra l'altro, la realizzazione di 4 sistemi di termovalorizzazione, a copertura dell'intero territorio regionale (tra l'altro, con bando impugnato e con un successivo intervento della Corte di Giustizia).

A fronte di un quadro normativo di riferimento in forte evoluzione, nel 2010 veniva adottata la legge regionale n. 9 recante la "Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati".

Tale normativa prevedeva una gestione integrata dei rifiuti, in maniera coordinata con le disposizioni nazionali, di derivazione europea. Aderiva cioè al principio di gerarchia nel trattamento dei rifiuti (prevenzione, promozione del riutilizzo e riciclaggio, ecc.), favorendo la riduzione dello smaltimento in discarica.

Ma sempre nel 2010 veniva dichiarato un nuovo stato di emergenza (nella provincia di Palermo). Nuovamente, il Presidente della Regione Siciliana veniva nominato commissario delegato per il superamento della situazione di emergenza.

La L.R. 9/2010 individuava comunque nel Piano regionale di gestione dei rifiuti il documento di pianificazione di carattere generale, che definisce i criteri e le modalità per la programmazione e l'esercizio della gestione integrata dei rifiuti.

La Regione ha adottato il 3 luglio 2012 il **Piano di gestione dei rifiuti solidi urbani**, approvato nel giugno del 2014. Disponibile nel sito: <http://pti.regione.sicilia.it>

Non è considerato un vero e proprio piano – manca la dimensione programmatica ed è essenzialmente un documento di ricognizione dell'esistente.

Oggi, il nuovo Piano denuncia che dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza ('99) fino al 2002 non è stato realizzato nessun impianto significativo per la gestione finale dei rifiuti; la quasi totale inadeguatezza delle strutture di primo livello per lo svolgimento della raccolta differenziata (isole ecologiche e centri di raccolta); l'insufficienza dei mezzi e delle attrezzature funzionali alla crescita della raccolta differenziata; la totale assenza di progettualità nella pianificazione della raccolta; la mancanza di un adeguato numero di impianti per il trattamento della frazione organica e del materiale che dovrebbe pervenire dalla differenziata domestica; l'insufficienza discariche.

Ecco perché la materia dei rifiuti rappresenta *ancora*, in Sicilia, una materia da scoprire.

La situazione ad oggi

Abbastanza eloquente il fatto che nei giorni scorsi abbiamo per l'ennesima volta avuto notizia del fatto che la Regione Sicilia ha chiesto una nuova dichiarazione dello stato di emergenza.

La situazione di emergenza nasce dal fatto che:

- a) nel novembre 14 è stata chiusa la discarica di Siculiana (Catanzaro costruzioni) per lavori di ampliamento;
- b) nella Sicilia orientale le discariche off-limit sono la Oikos di Motta Santa Anastasia, commissariata lo scorso settembre dal prefetto di Catania, a seguito dell'inchiesta "Terra mia" sulla presunta corruzione che ruota attorno alle autorizzazioni all'utilizzo delle discariche, e la discarica di Mazzarrà Sant'Andrea (Messina), dove i sigilli sono arrivati ad inizio novembre, dopo la bocciatura dell'ampliamento dell'impianto da parte dell'assessorato regionale all'Ambiente.

In realtà, accantonata la vicenda termovalorizzatori (dopo la sentenza della Corte di Giustizia che ha annullato alcune procedure di gara per mancanza di regolarità) la Regione Sicilia (fino alla scorsa legislatura) ha puntato tutto sulle discariche, soprattutto quelle private.

Il piano di incremento della differenziata è stato finora un flop assoluto.

Nella Sicilia orientale, i dati relativi alla raccolta differenziata presentano un lieve incremento, ma sono ancora molto bassi.

In questa situazione, quali possono essere le **Proposte**:

1) dimenticare l'emergenza. Dire con forza che l'emergenza ha sempre causato disastri e non solo in Sicilia (emblematica la vicenda della Terra dei fuochi).

2) ripartire dalla differenziata. Abbiamo già detto e lo ripetiamo che è la chiave di volta del sistema, imprescindibile.

Significa in concreto che prodotti o componenti di prodotti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati, senza necessità di dover subire altro trattamento: "ecoefficacia". Una nuova frontiera dell'ambientalismo che ipotizza la progettazione di filiere che prevedano il reinserimento a monte dei materiali in successivi cicli produttivi.