

Francesco de Leonardis

Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare

Sommario:

1. L'economia circolare come cambiamento di paradigma.....	1
2. Le origini dell'economia circolare nel diritto europeo: il settimo programma di azione ambientale 2013-2020.....	4
3. Il primo pacchetto sull'economia circolare (luglio 2014): il focus sui rifiuti.....	6
4. Il secondo pacchetto sull'economia circolare (dicembre 2015): il focus sul sistema.....	7
5. L'economia circolare come sistema, come interconnessione, come filiera.....	8
6. Gli step dell'economia circolare: la progettazione del prodotto circolare e la responsabilità estesa del produttore.....	10
7. Le specifiche tecniche del prodotto circolare e la sua certificazione.....	11
8. Il ruolo del legislatore: l'"imposizione" del prodotto circolare ai consumatori, al sistema produttivo (divieti, tasse e incentivi) e alla p.a. (appalti verdi).....	12
9. Alcuni casi scuola: il caso delle bottigliette in PET o dei toner usati.....	14
10. Quattro conclusioni: nuovo sviluppo economico; necessità di intervenire rapidamente; economia circolare versus gerarchia dei rifiuti; la trappola delle riforme organiche.....	15

1. L'economia circolare come cambiamento di paradigma.

Il tema della cd. economia circolare¹ è da qualche anno al centro del dibattito politico sia in sede europea che in sede nazionale; se ne parla talmente tanto sia tra gli addetti ai lavori sia nei tavoli politici² (anche se i contributi più strettamente giuridici sono ancora assai

¹ Il concetto di economia circolare ha iniziato ad essere diffuso nel 1970 da ambientalisti quali John T. Lyle, architetto paesaggista americano che ha aperto la strada alla "progettazione rigenerativa" focalizzata sull'uso delle risorse locali rinnovabili, e Walter Stahel, architetto svizzero, che ha avuto l'intuizione che il modello di produzione economica lineare non fosse sostenibile, a causa dell'aumento della domanda di materie prime e di accumulo dei rifiuti, come anche evidenziato dal rapporto "Limiti allo sviluppo" del 1972 dell'associazione Club di Roma (cfr. D. MEADOWS e altri, *I limiti dello sviluppo*, EST Mondadori, 1972; ID., *I limiti dello sviluppo. Verso un equilibrio globale*, EST Mondadori, 1973; ID., *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, 2006), in cui si tentava di prevedere le conseguenze della continua crescita della popolazione sull'ecosistema terrestre e sulla stessa sopravvivenza della specie umana. Più di recente, il chimico tedesco Michael Braungart e l'architetto americano William McDonough (che aveva collaborato con Lyle) hanno istituito il *Cradle to Cradle* (dalla culla alla culla), un sistema per la certificazione del prodotto che tratta i flussi industriali come metabolici ed i rifiuti come sostanze nutritive.

² Sul tema dell'economia circolare e dell'uso efficiente delle risorse sono stati istituiti diversi gruppi di lavoro interministeriali per un confronto tra le amministrazioni coinvolte. Si segnala poi la consultazione pubblica che la Commissione Ambiente del Senato ha avviato sul pacchetto di riforma delle relative direttive europee, al fine di acquisire informazioni e valutazioni da parte dei soggetti interessati (imprese, università, centri di ricerca, e altri soggetti governativi e non governativi) e quindi di adottare una risoluzione nei confronti del Governo in grado di guidarlo nel dialogo politico con le istituzioni europee. La consultazione pubblica si è conclusa il primo aprile u.s.

pochi)³ che potrebbe considerarsi quasi uno spot, una vera e propria moda del momento: il concetto per cui i modelli economici devono seguire i suggerimenti che provengono dagli ecosistemi naturali in cui tutto si riutilizza o dell'economia che deve mimare la natura riconoscendo l'esistenza di limiti invalicabili⁴ è bellissimo e affascinante⁵.

Eppure, anticipando una delle conclusioni che si trarranno alla fine di quest'analisi, probabilmente non siamo ancora pronti alle conseguenze dell'economia circolare, a ciò che realmente comporta ... perché non abbiamo ancora preso consapevolezza del fatto che il concetto di economia circolare richiede un mutamento di cultura assai profondo, addirittura un vero e proprio cambiamento di paradigma!

E' come se a un certo punto si scoprisse un'alternativa alla ruota, un qualcosa di assolutamente diverso da ciò a cui eravamo stati abituati da generazioni: non sarebbe facile cambiare, modificare le nostre abitudini e i nostri modi di pensare dopo aver utilizzato per secoli il precedente paradigma (applicato a ruote diverse, sempre più sofisticate, ma pur sempre ruote) e, soprattutto, non sarebbe facile far "digerire" tale cambiamento ai produttori di ruote che farebbero di tutto per osteggiare tale mutamento⁶.

Ebbene, il cambiamento imposto dal concetto di economia circolare, come si vedrà, è radicale: siamo abituati a produrre beni e servizi e solo dopo a pensare a cosa fare di ciò che residua da essi mentre dobbiamo progettare i beni e servizi già pensando a che fine faranno, al loro fine vita e dobbiamo pensare a disegnare tali prodotti sulla base delle risorse localmente disponibili (la progettazione ecocompatibile); siamo abituati a ragionare in termini di prezzo mentre dobbiamo ragionare in termini di CO² (in questa linea vanno il definitivo inserimento delle considerazioni ambientali tra i criteri di aggiudicazione dell'appalto di cui all'art. 95 d.lgs. n. 50/2016); siamo abituati a ragionare in termini di prodotto mentre dobbiamo ragionare in termini di filiere (in questa linea va la considerazione dei costi di fine vita di cui all'art. 96 d.lgs. n. 50/2016); siamo abituati a pensare nel breve periodo mentre dobbiamo pensare nel lungo; in definitiva siamo abituati a ragionare per segmenti mentre l'economia circolare è, per definizione, interconnessione.

Nella migliore delle ipotesi in un sistema tradizionale si produce, si immettono al consumo beni e servizi e si cerca poi di attenuare il più possibile l'impatto negativo dei residui di tali beni e servizi sull'ambiente; il sistema di economia circolare è radicalmente diverso perché si progettano dall'inizio beni e servizi pensando alla materia prima con cui sono

³ Cfr. ad es. F. Porcellana, *La virtuosità dell'economia circolare: economia a zero rifiuti*, in Aperta Contrada, 2016; M. T. STILE, *Da economia lineare ad economia circolare: un percorso in salita*, in *Dir.com.scambi int.*, 2015, 263

⁴ Il concetto di "limite" è fondamentale per comprendere la filosofia dell'economia circolare: il punto di partenza è che la terra è un sistema finito (con dei limiti fisici) e non infinito, ciò costituisce un dato di fatto e per questo l'economia deve essere circolare (con la consapevolezza e il rispetto dei limiti) e non lineare (che non si pone il problema dei limiti fisici del pianeta).

⁵ G. PAULI, *Blue economy 2.0*, Ed.Ambiente, 2015, 30 che distingue tra *red economy* che è l'economia tradizionale che prende a prestito dalla natura, dall'umanità e dai beni comuni senza preoccuparsi di come ripagare il debito se non consegnandolo al futuro; tra *green economy* che è quella che richiede alle imprese di investire di più e ai consumatori di spendere di più per preservare anche l'ambiente e *blue economy* che è quella che "affronta le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione, lo scopo non è quello di investire di più nella tutela dell'ambiente ma di spingersi verso la rigenerazione".

⁶ M. T. STILE, *Da economia lineare ad economia circolare: un percorso in salita*, in *Dir.com.scambi int.*, 2015, 265

prodotti, al modo con cui sono prodotti, all'uso e, possibilmente, al riuso e al loro fine vita: si potrebbe dire anzi che solo il secondo può essere considerato un vero e proprio sistema.

“Dalla considerazione di una parte alla considerazione del tutto”: è ciò che è successo quando si è passati dalla concezione che considerava solo l'effetto annullatorio della sentenza a quella che considera anche gli effetti ripristinatorio e conformativo della stessa; dalla concezione che considerava l'atto a quella che considera l'attività amministrativa nel suo complesso; dalla concezione che si occupava solo del provvedimento a quello che guarda a tutta la filiera procedimentale ossia al procedimento in quanto tale.

Ecco perché il passaggio all'economia circolare non può che incidere fortemente su istituti tradizionali come quello del principio di circolazione delle merci⁷, sulla nozione di rifiuto, sugli acquisti verdi (la subordinazione del principio di economicità alla tutela ambientale di cui all'art. 2 d.lgs. n. 50/2016; l'obbligo di inserire clausole ecologiche tra le specifiche tecniche per alcune tipologie di materiali di cui all'art. 34 d.lgs. n. 50/2016), sulle energie rinnovabili, sul rapporto con il territorio, sul concetto di proprietà stessa (che viene sostituito da quello di uso o di noleggio).

Se parlo di economia circolare come economia che imita la natura probabilmente otterrò molti consensi, se parlo di fine del principio della libera circolazione delle merci e di sua sostituzione con il principio della circolazione compatibile con l'ambiente la reazione non sarà altrettanto benevola; allo stesso modo se parlo di sostituzione del metodo dell'usa e getta con quello del riusa e ricicla tutti saranno d'accordo, se parlo invece di sottoprodotti dai beni di consumo e non solo dai residui industriali le cose si complicano; allo stesso modo se si propone di consentire prodotti che usino solo risorse locali e scoraggiare quelli che usano risorse che arrivano da lontano ciò potrebbe essere tacciato di protezionismo...eppure queste sono le conseguenze (giuridiche) dell'economia circolare!

Siamo pronti a ridisegnare i nostri modelli di produzione come l'economia circolare richiede? Siamo pronti a ridisegnare i nostri modelli di consumo? Siamo pronti a riconoscere alla legislazione o alla regolazione un nuovo ruolo?

Forse la risposta più corretta è: probabilmente no! non siamo ancora pronti a vincere le resistenze che il sistema inevitabilmente propone e, per questo, siamo ancora molto lontani da una vera attuazione di quanto l'economia circolare comporta.

Non a caso la Commissione in uno dei documenti fondamentali sul tema scrive che “perché l'economia circolare divenga realtà occorre un impegno a lungo termine a tutti i livelli - Stati membri, regioni, città, imprese e cittadini”. (Closing the loop). Le parole chiave di tale affermazione sono tre: “impegno”, “a lungo termine”, di “tutti”.

⁷ Sui rapporti tra libera circolazione delle merci e tutela dell'ambiente cfr. ad es. D. CASALINI, *Il sindacato di proporzionalità sulle deroghe nazionali alla libera circolazione delle merci disposte per ragioni di tutela ambientale*, in *Foro amm.-CDS*, 2006, 25; A. GRATANI, *Il fondamento giuridico degli atti comunitari in materia ambientale. La priorità della tutela dell'ambiente rispetto alla libera circolazione delle merci*, in *Riv.giur.amb.*, 1995, 284; R. RINALDI, *Libera circolazione delle merci e protezione ambientale nell'Unione europea*, in *Dir.comm.int.*, 1996, 565; M. MONTINI, *Commercio e ambiente: bilanciamento tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Dir.com.scambi int.*, 2002, 429

Il tentativo del presente contributo è proprio quello di aiutare a prendere consapevolezza di tali tematiche nella certezza che già questo potrebbe comportare un decisivo e fondamentale passo in avanti.

Ma andiamo con ordine cercando innanzitutto di evidenziare cosa s'intenda per economia circolare e dove, come e quando questa si sviluppi.

2. Le origini dell'economia circolare nel diritto europeo: il settimo programma di azione ambientale 2013-2020.

Sebbene il concetto di economia circolare si sia affermato globalmente (si pensi all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e all'Alleanza del G7 per l'efficienza delle risorse) è nel diritto europeo che si trovano le sue origini più immediate.

Nella Strategia europea 2020 che è stata lanciata nel 2010 e che ci dice, in sostanza, verso dove l'Europa vuole incamminarsi nel decennio dal 2010 al 2020 (e che segue la Strategia di Lisbona lanciata del 2000, rinnovata nel 2005 e che è rimasta valida sino al 2010) singolarmente non si parla ancora testualmente di economia circolare.

Un primo accenno lo troviamo, invece, nella "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente" del 2011 in cui i riferimenti espliciti all'economia circolare sono due.

Il primo è in materia di riutilizzazione di metalli ("nella transizione verso una gestione sostenibile dei materiali, effettivamente basata sul consumo, o verso un'"economia circolare" in cui i rifiuti diventano una risorsa, si giungerà ad un uso più efficiente dei minerali e dei metalli; punto 4.3") e il secondo contiene il riferimento all'economia circolare che si esprime nella locuzione "ridurre, riusare, riciclare, sostituire, salvaguardare, valorizzare".

In entrambi i riferimenti il concetto di economia circolare della Tabella di marcia viene riferito al vecchio tema per cui "riciclare è meglio che smaltire" in cui assai spesso l'economia circolare viene riassunta.

E' il Programma di azione ambientale del 2013 (settimo programma di azione ambientale) che, invece, inizia ad ampliare la portata del concetto di economia circolare.

Nel settimo programma di azione ambientale si legge che l'economia circolare è collegata non solo con l'assenza degli sprechi⁸ o con l'attuazione della gerarchia dei rifiuti⁹ ma

⁸ "nel 2050 vivremo bene nel rispetto dei limiti ecologici del nostro pianeta. Prosperità e ambiente sano saranno basati su un'economia circolare senza sprechi, in cui le risorse naturali sono gestite in modo sostenibile e la biodiversità è protetta, valorizzata e ripristinata in modo tale da rafforzare la resilienza della nostra società. La nostra crescita sarà caratterizzata da emissioni ridotte di carbonio e sarà da tempo sganciata dall'uso delle risorse, scandendo così il ritmo di una società globale sicura e sostenibile" (punto 1).

⁹ Al punto 40 si legge che "trasformare i rifiuti in una risorsa, come invocato nel quadro della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, richiede una piena applicazione della legislazione unionale sui rifiuti in tutta l'Unione, basata su un'applicazione rigorosa della gerarchia dei rifiuti e che disciplini i diversi tipi di rifiuti. Sono pertanto necessari ulteriori sforzi per

con nuove politiche in materia di produzione e di consumo¹⁰, con l'analisi del ciclo di vita dei prodotti¹¹, con politiche equilibrate di incentivi economici, fiscalità ambientale e divieti di commercializzazione¹² e con politiche di informazione per i consumatori¹³.

Il punto essenziale resta comunque la disciplina dei rifiuti e in particolare la gerarchia dei rifiuti stessi: nel settimo programma si legge che l'attuazione della legislazione dell'Unione in materia di rifiuti "richiederà anche l'applicazione della gerarchia dei rifiuti in conformità della direttiva quadro sui rifiuti e un uso efficace degli strumenti e di altre misure di mercato per garantire che: le discariche siano limitate ai rifiuti residui (vale a dire non riciclabili e non recuperabili) (...); il recupero energetico sia limitato ai materiali non riciclabili (...); i rifiuti riciclati siano usati come fonte principale e affidabile di materie prime per l'Unione, attraverso lo sviluppo di cicli di materiali non tossici; i rifiuti pericolosi siano gestiti

ridurre la produzione di rifiuti pro capite e la produzione di rifiuti in termini assoluti. Per raggiungere gli obiettivi di efficienza nell'uso delle risorse, è altresì necessario limitare il recupero energetico di materiali non riciclabili, dismettere le discariche di rifiuti riciclabili o recuperabili, garantire un riciclaggio di elevata qualità laddove l'uso del materiale riciclato non ha complessivamente impatti negativi sull'ambiente e la salute umana, e sviluppare dei mercati per materie prime secondarie. I rifiuti pericolosi dovranno essere gestiti in modo tale da minimizzare gli effetti dannosi per la salute umana e l'ambiente, così come concordato in occasione di Rio + 20. Per raggiungere tale proposito è auspicabile che in tutta l'Unione si ricorra in maniera più sistematica a strumenti di mercato e ad altre misure che favoriscano la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo, compresa la responsabilità ampliata del produttore, mentre andrebbe sostenuto lo sviluppo di cicli di materiali non tossici. È opportuno rimuovere gli ostacoli alle attività di riciclaggio nel mercato interno dell'Unione e riesaminare gli obiettivi esistenti in materia di prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero e di alternative alla discarica per progredire verso un'economia «circolare» basata sul ciclo di vita, con un uso senza soluzione di continuità delle risorse e rifiuti residui che sia quasi inesistente”

¹⁰ Nell'ambito dell'obiettivo prioritario 2 (che è quello di "trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva") al punto 35 dell'ultimo programma di azione ambientale si legge che "alcuni strumenti di politica esistenti in materia di produzione e di consumo sono di portata limitata. Vi è la necessità di un quadro che fornisca segnali adeguati ai produttori e ai consumatori per promuovere l'efficienza nell'uso delle risorse e l'economia circolare.

¹¹ "Saranno adottate misure volte a migliorare ulteriormente la prestazione ambientale di beni e servizi sul mercato dell'Unione nel corso del loro intero ciclo di vita, comprese iniziative che mirano ad aumentare l'offerta di prodotti sostenibili per l'ambiente e a stimolare una transizione significativa nella domanda di tali prodotti da parte dei consumatori”.

¹² "Ciò sarà raggiunto grazie una combinazione equilibrata di incentivi per i consumatori e per gli operatori economici (comprese le PMI), nonché di strumenti di mercato e norme finalizzati alla riduzione degli impatti ambientali delle proprie operazioni e dei propri prodotti”.

¹³ "I consumatori dovrebbero ricevere informazioni precise, facilmente comprensibili e affidabili sui prodotti che acquistano, attraverso un'etichettatura chiara e coerente, anche in relazione alle asserzioni ambientali. È opportuno ottimizzare gli imballaggi per ridurre al minimo gli impatti ambientali nonché sostenere modelli commerciali efficienti nell'uso delle risorse come i sistemi di prodotto-servizio, compreso il leasing di prodotti. La legislazione sui prodotti in vigore, tra cui figurano le direttive sulla progettazione ecocompatibile e sull'etichettatura energetica nonché il regolamento sull'Ecolabel saranno riviste con l'obiettivo di migliorare la performance ambientale e l'efficienza nell'impiego delle risorse dei prodotti nel corso del loro intero ciclo di vita e di affrontare le disposizioni in vigore attraverso un quadro politico e legislativo più coerente per la produzione e il consumo sostenibili nell'Unione. Questo quadro supportato da indicatori del ciclo di vita dovrebbe affrontare la frammentazione e i limiti della portata dell'attuale acquis in materia di consumo e produzione sostenibili (CPS), e identificare e, se necessario, colmare le lacune in termini di politica, incentivi e legislazione per garantire che siano fissati requisiti minimi relativi alla performance ambientale dei prodotti e dei servizi”.

responsabilmente e che ne sia limitata la produzione; i trasporti di rifiuti illegali siano sradicati, con il supporto di un monitoraggio rigoroso e i rifiuti alimentari siano ridotti”.

Per tale motivo si legge sempre nel settimo programma quadro “si sta procedendo a un riesame della legislazione in vigore sui prodotti e i rifiuti, compreso un riesame dei principali obiettivi delle principali direttive sui rifiuti, basandosi sulla tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse, così da orientarsi verso un’economia circolare e far sì che gli ostacoli presenti sul mercato interno alle attività di riciclaggio ecocompatibili siano rimossi. È necessario che si organizzino campagne pubbliche di informazione in vista di una maggiore consapevolezza e comprensione della politica in materia di rifiuti nonché per stimolare un cambiamento di comportamento”¹⁴.

3. Il primo pacchetto sull’economia circolare (luglio 2014): il focus sui rifiuti.

E’ proprio sulla base dei documenti che si sono citati che nel luglio del 2014 viene adottata la proposta di direttiva della Commissione 2014 (COM) 397 contenente il cd. primo pacchetto di direttive sull’economia circolare (che venne negoziata dall’allora Commissario UE all’Ambiente J. Potocnik).

La proposta venne accompagnata dalla comunicazione “verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti (Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe).

La proposta di direttiva venne denominata “pacchetto” perché non si limitava a prevedere la modifica di una direttiva ma prevedeva invece la modifica di una serie di direttive la gran parte delle quali riguardanti i rifiuti.

Nel primo pacchetto sull’economia circolare su cui intervenivano due risoluzioni del Senato, quella del 7 ottobre 2014 n. 74 e quella del 19 novembre 2014 n. 80, venivano posti obiettivi molto ambiziosi dal punto di vista ambientale.

Il 25 febbraio 2015 la Commissione ritirò la sua proposta perché non ritenuta sufficientemente in linea con gli obiettivi di crescita e occupazione fissati dall’agenda Juncker.

Si concludeva in questo modo quella che potremmo definire la prima “falsa partenza” dell’economia circolare.

Il 28 maggio 2015 la Commissione ha poi avviato una consultazione pubblica sui temi dell’economia circolare che riceveva circa 1500 risposte¹⁵ i cui contributi hanno ispirato i lavori preparatori del piano d’azione per l’economia circolare e sono stati presi in considerazione per esempio nella scelta dei settori prioritari.

¹⁴ punto 43 (viii)

¹⁵ Tali risposte rispecchiano le opinioni dei principali gruppi di parti interessate: 45% venivano dal settore privato, 25% da singoli cittadini, 10% da organizzazioni della società civile e 6% da autorità pubbliche.

4. Il secondo pacchetto sull'economia circolare (dicembre 2015): il focus sul sistema

Il 2 dicembre 2015, circa sei mesi fa, la Commissione ha riproposto il pacchetto di economia circolare (è quello che viene definito il secondo pacchetto sull'economia circolare) che questa volta prevede la modifica di sei direttive: la direttiva quadro sui rifiuti 2008/98; la direttiva sugli imballaggi 94/62; la direttiva sulle discariche 31/1999; la direttiva sui RAEE; la direttiva sui veicoli a fine vita e la direttiva sulle batterie.

Anche questa volta il secondo pacchetto viene accompagnato da una comunicazione ("Closing the loop: an EU action plan for the circular economy") e questa volta viene negoziato da J.C. Juncker.

A quel che risulta a giorni dovrebbe essere presentata la proposta del Parlamento europeo.

Rispetto al primo Pacchetto, l'approccio appare più integrato e più mirato, va oltre il focus sui rifiuti e comprende azioni per promuovere l'economia circolare in ogni fase della catena del valore, dalla produzione alla riparazione ai prodotti secondari e coinvolge tutti gli attori, sia dal lato della produzione che del consumo. Diventano quindi prioritarie oltre alla gestione dei rifiuti (e specialmente con riferimento alla plastica, ai rifiuti alimentari, alle materie prime critiche, alla costruzione e demolizioni, alla biomassa e prodotti bio-based) aree come la progettazione del prodotto, i processi di produzione, il consumo, le materie prime secondarie.

Dunque la gestione dei rifiuti non è più l'unico aspetto ma uno dei contenuti del pacchetto.

Con specifico riferimento a questi ultimi effettivamente il secondo pacchetto può essere considerato meno verde sia perché non propone un obiettivo sull'efficienza delle risorse¹⁶; sia perché diminuiscono gli obiettivi relativi agli imballaggi e ai rifiuti da imballaggio (mentre nel 2014 si prevedevano obiettivi intermedi del 60% per il 2020, del 70% per il 2025 e dell'80% per il 2030; nella proposta attuale, invece, la Commissione stabilisce un obiettivo generale intermedio del 65% al 2025 con specifici obiettivi per singoli materiali¹⁷ e un obiettivo finale per il 2030 del 75% anche in questo caso accompagnati da obiettivi specifici per i singoli materiali¹⁸); sia perché diminuisce l'obiettivo del conferimento in discarica¹⁹.

¹⁶ A differenza del Pacchetto 2014, la Commissione UE non propone un obiettivo sull'efficienza delle risorse (30%), che a suo tempo era stato oggetto di un acceso dibattito politico nelle istituzioni UE.

¹⁷ 55% per la plastica; 60% per il legno; 75% per i materiali ferrosi; 75% per l'alluminio; 75% per il vetro; 75% per la carta e il cartone

¹⁸ 75% per il legno; 85% per i materiali ferrosi; 85% per l'alluminio; 85% per il vetro; 85% per la carta e cartone

¹⁹ Per quanto riguarda il conferimento in discarica, la proposta del 2014 prevedeva un obiettivo del 25% al 2025 come percentuale massima di conferimento in discarica di materiali riciclabili; nella proposta attuale, invece, si prevede invece un obiettivo del 10% al 2030.

Anche con riferimento ai rifiuti alimentari l'approccio è meno verde: nel 2014 si prevedeva una riduzione dei rifiuti alimentari del 30% entro il 2025, mentre ora la Commissione indica genericamente nuove misure per promuovere la prevenzione e il riutilizzo dei rifiuti alimentari.

Come si vede il secondo pacchetto sull'economia circolare ha un duplice contenuto: da una parte vi sono le proposte legislative riviste sui rifiuti e dall'altra il piano d'azione globale che definisce un mandato concreto per la durata in carica della Commissione.

Le proposte sui rifiuti presentano una visione di lungo termine per aumentare il riciclaggio e ridurre il collocamento in discarica, proponendo nel contempo misure concrete per abbattere gli ostacoli che si frappongono al miglioramento della gestione dei rifiuti, tenendo conto delle diverse situazioni degli Stati membri. E queste, come si è visto, sono meno verdi del primo pacchetto...

Il piano d'azione stabilisce misure che fungono da anello mancante nell'economia circolare e affronta tutte le fasi del ciclo di vita del prodotto: dalla produzione e dal consumo fino alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime secondarie. Il piano d'azione include anche un certo numero di azioni mirate alle barriere del mercato in specifici settori o flussi di materiali, come la plastica, gli sprechi alimentari, le materie prime essenziali, la costruzione e la demolizione, la biomassa e i bioprodotto nonché misure orizzontali in settori come l'innovazione e gli investimenti.

La vera sfida è propria quella del piano di azione: se si cambiano i modelli di produzione e di consumo, si potrebbe dire, si possono "tollerare" obiettivi sui rifiuti meno sfidanti, ma, lo si ripete, a patto che i modelli di produzione e di consumo vengano effettivamente cambiati.

Se, invece, tale cambiamento dei modelli di produzione e di consumo non dovesse avvenire (e comunque sarebbe assai difficile misurarlo) sarebbe bene mantenere molto elevati anche gli obiettivi in materia di rifiuti.

5. L'economia circolare come sistema, come interconnessione, come filiera

Dopo aver richiamato i primi documenti del diritto europeo che affrontano il tema (2011: tabella di marcia; 2013: settimo piano di azione; 2014: primo pacchetto; 2015 secondo pacchetto) si può ora tentare di definire meglio il concetto di economia circolare.

A contrario innanzitutto si può dire che l'economia circolare costituisce l'opposto dell'economia lineare (la cd. red economy) che funziona in base allo schema preleva, produci, consuma e butta. Tale modello lineare di crescita economica, che è quello seguito nel passato, non è più adatto alle esigenze delle società moderne ed è quello che peraltro ha generato la crisi che conosciamo.

L'instabilità di un sistema lineare è data da due vincoli o limiti non superabili: le risorse globali (i materiali e i combustibili) non sono illimitate ma destinate a finire;

l'ambiente può tollerare solo un livello limitato di contaminazione e di rifiuti prima che si spezzino gli equilibri naturali, causando danni alla salute degli ecosistemi e degli uomini²⁰.

Come si legge anche nella proposta di Green Act attualmente all'esame del Parlamento (che dovrebbe essere approvata entro l'anno prossimo²¹) "non ha alcun senso proseguire sulla strada di uno sviluppo economico "Business As Usual". La grave crisi economico finanziaria globale, che si riverbera nel nostro Paese con effetti molto pesanti sul tessuto sociale e ambientale è drammaticamente legata ad un deficit ecologico sempre più imponente al quale, con il passare del tempo e dell'inazione politica, diventerà impossibile porre rimedio".

Ecco dunque l'economia circolare: sempre nella proposta di Green Act si legge che "abbiamo perciò estremo bisogno di visioni e azioni innovative, capaci di affrontare il futuro. E tutto questo può avvenire se avviamo un *nuovo modello economico* che sia finalmente capace di *dare valore alla ricchezza del capitale naturale che costituisce la base del nostro benessere e del nostro sviluppo* e che per il nostro Bel Paese, in particolare, è un asset strategico fondamentale per il nostro futuro. In questo quadro è indispensabile che finalmente si costruisca anche in Italia un nuovo Patto Sociale basato sulla sostenibilità e che consideri come inscindibili la dimensione ecologica e quella economica e sociale dello sviluppo".

L'economia circolare è, dunque, il sistema in cui i modelli di produzione vengono ridisegnati e sono consentiti solo nella misura in cui permettono un riutilizzo delle risorse (la circolarità); in cui, quindi, il valore dei prodotti e dei materiali si mantiene il più a lungo possibile; in cui, conseguentemente, i rifiuti e l'uso delle risorse sono minimizzati. In sintesi il prodotto viene pensato e mantenuto nell'economia fino a quando ha raggiunto la fine del suo ciclo vitale, al fine di riutilizzarlo più volte e creare ulteriore valore.

Come è stato scritto "un sistema completamente circolare è in equilibrio con l'esterno ed è in grado di sostenersi per un lungo periodo. Questo avviene perché i materiali e le energie scartati da un processo sono utilizzati nei processi del livello successivo, l'esterno fornisce solo energia rinnovabile e tutti i sottoprodotti sono riusati o riciclati all'interno del sistema"²²

Si tratta di un modello rispettoso dell'ambiente che offre la possibilità di creare posti di lavoro, di promuovere innovazioni che conferiscano un vantaggio competitivo e un livello di protezione per le persone e l'ambiente e di offrire nel contempo ai consumatori prodotti più durevoli e innovativi in grado di generare risparmi e migliorare la qualità della vita.

Ovviamente per stimolare le imprese e il mercato occorre una modifica radicale delle varie normative specifiche e per far ciò occorra aver ben chiara la visione, il progetto, evitando che si tratti solo di interventi spot (in questo senso occorre "portare tutto a sistema").

²⁰ S. TUNESI, *Conservare il valore. L'industria del recupero e il futuro della comunità*, LUISS University Press, 2014, 46

²¹ In tal senso dispone il DEF 2016 di recente approvato (p. 58) che nel cronoprogramma allegato prevede l'adozione del Green Act "entro il 2017".

²² L'A. nota come "nessun sistema realizzato dagli umani potrà mai raggiungere questa efficienza ma può aspirarvi adottando una logica circolare che sostenga il ri-ciclo di materia e di ecologia" (S. TUNESI, *Conservare il valore. L'industria del recupero e il futuro della comunità*, LUISS University Press, 2014, 46)

Come si legge nel Green Act occorre un approccio olistico: “la prevenzione dei rifiuti è la chiave per diventare più efficienti nell’utilizzo delle risorse. Dovrebbe, tuttavia, essere considerata in maniera olistica, prendendo in considerazione non solo la riduzione diretta dei rifiuti, ma anche la mancata produzione di rifiuti durante il ciclo di vita del prodotto”.

Ecco perché l’economia circolare richiama inevitabilmente il concetto di filiera sia nella gestione del flusso dei rifiuti²³ sia, e ancor prima, nella progettazione dei prodotti: non a caso l’art. 6 del Green Act prevede che il Governo si impegnerà a compiere tutta una serie di azioni “per quanto riguarda l’economia circolare e quindi l’interdipendenza di tutti i processi della catena del valore, dall’estrazione delle materie prime alla progettazione dei prodotti, dalla produzione alla distribuzione, dal consumo al riuso e riciclo”.

6. Gli step dell’economia circolare: la progettazione del prodotto circolare e la responsabilità estesa del produttore

In un sistema di economia circolare il ruolo della progettazione appare di fondamentale importanza.

Il prodotto o il servizio devono essere pensati all’origine, progettati in funzione della tutela ambientale e in modo rispettoso dell’economia circolare.

Ci si dovrebbe chiedere: di quali materie prime disponiamo o di quali materie prime possiamo disporre facilmente (per esempio in agricoltura); come facciamo a progettare un prodotto che utilizzi come base quelle materie prime (qui c’è la parte della ricerca e dell’innovazione); come facciamo a progettare un prodotto che al momento del suo fine vita possa ritornare alla terra da cui era partito (per esempio come fertilizzante) in modo tale peraltro da non creare un rifiuto? O anche più semplicemente come fare a progettare un prodotto facilmente riparabile²⁴?

²³ “la gestione di un flusso di rifiuti, come sopra riportato, implica il concetto di filiera, intesa come network dedicato, composta da operatori che con specifiche competenze e responsabilità intervengono in sequenza per effettuare tutte le attività necessarie, fino all’avvenuto riutilizzo dei materiali ricavati o dell’energia prodotta; è evidente che, per la natura stessa del concetto di filiera, tutti gli operatori devono operare con grande integrazione e con responsabilità equamente suddivise per poter raggiungere il risultato atteso, che è viceversa irraggiungibile senza l’apporto di tutti” (fonte Green Act)

²⁴ In ogni caso occorre definire tecnicamente cosa si intenda per prodotto rispettoso dell’economia circolare: “i prodotti elettrici ed elettronici assumono particolare rilievo a tale riguardo. La loro riparabilità può essere un elemento importante per i consumatori e possono contenere materie di valore di cui si dovrebbe facilitare il riciclaggio (ad esempio le terre rare negli apparecchi elettronici). Al fine di promuovere una migliore progettazione di questi prodotti, la Commissione porrà in evidenza gli aspetti inerenti all’economia circolare nelle specifiche di progettazione che emanerà prossimamente a norma della direttiva sulla progettazione ecocompatibile, il cui obiettivo è migliorare l’efficienza e le prestazioni ambientali dei prodotti connessi all’energia. Finora le specifiche di progettazione ecocompatibile sono state incentrate soprattutto sull’efficienza energetica; in futuro, saranno sistematicamente valutati aspetti quali la riparabilità, la durabilità, la possibilità di rimessa a nuovo e di riciclaggio o l’identificazione di determinati materiali o sostanze”.

Non a caso la stessa Commissione prevede che “l’economia circolare inizia nelle primissime fasi del ciclo di vita del prodotto. Sia la fase di progettazione sia i processi di produzione incidono sull’approvvigionamento delle risorse, sul loro uso e sulla generazione di rifiuti durante l’intero ciclo di vita del prodotto”.

Così, sempre con parole della Commissione, “se ben progettati, i prodotti possono durare più a lungo o essere più facili da riparare, rimettere a nuovo o rigenerare; il loro smontaggio è più semplice e le imprese di riciclaggio possono così recuperare materie e componenti di valore; in generale, dalla progettazione dipende il risparmio di risorse preziose. Tuttavia, gli attuali segnali del mercato paiono insufficienti a migliorare questo aspetto, in particolare perché gli interessi dei produttori, degli utilizzatori e delle imprese di riciclaggio non coincidono. È pertanto indispensabile offrire incentivi, preservando nel contempo il mercato unico e la concorrenza e favorendo l’innovazione”.

Si noti il tentativo di mantenere la botte piena e la moglie ubriaca su cui si ritornerà più avanti: “preservando nel contempo il mercato unico e la concorrenza”. Molto spesso il prodotto rispettosamente dei dettami dell’economia circolare almeno in origine costa di più e se il legislatore vuole imporne la diffusione deve “forzare” il principio di libera circolazione...

Da questo punto di vista un ruolo molto importante lo gioca la responsabilità estesa del produttore in combinato con il principio chi inquina paga che si può riassumere nel senso che il produttore quando immette al consumo un bene deve farsi carico anche dei costi del suo fine vita: così se si immettono beni di facile selezionabilità e riciclabilità i costi del fine vita saranno bassi e ciò deve diventare un vantaggio per il produttore, se invece si immettono beni difficilmente recuperabili il produttore ne deve internalizzare il costo in modo da disincentivarne la produzione.

In sostanza in collegamento con il principio chi inquina paga “se inquinano meno perché i tuoi prodotti rientrano nel ciclo dell’economia circolare dovrai avere dei benefici in modo da incentivarti a farlo...”

Ecco il compito del legislatore dei vari livelli (principalmente nel nostro paese regionale e nazionale) su cui si tornerà più avanti che riguarda ad esempio gli atti di programmazione in materia di agricoltura, gli incentivi alla ricerca, i brevetti, la determinazione delle specifiche tecniche del prodotto, le autorizzazioni per gli impianti che lo possano trattare al suo fine vita, la responsabilità del produttore.

7. Le specifiche tecniche del prodotto circolare e la sua certificazione

In un sistema di economia circolare il ruolo delle specifiche tecniche appare di fondamentale importanza.

Nel momento in cui si vuole favorire la commercializzazione di oggetti a basso impatto ambientale, che, per esempio, una volta divenuti rifiuti siano riutilizzabili come materie prime seconde, occorrerà definirne in modo chiaro i requisiti tecnici.

E’ ovvio che nel definire il prodotto circolare ci si dovrà basare fondamentalmente su analisi LCA e si dovranno tener presenti gli “indicatori di circolarità” (quanta materia prima

vergine usi e quanto viene riciclato? quanto dura il prodotto? a fine vita, quanto ne va in discarica, quanto a termovalorizzazione e quanto a riciclo?)

Nell'ottica della promozione di prodotti "circolari" è essenziale non solo che essi possiedano determinate specifiche tecniche ma anche che ciò sia facilmente comprovabile e a tal fine appaiono particolarmente importanti le certificazioni.

Come dice la Commissione "le PMI, e le imprese in generale, potrebbero inoltre beneficiare di una maggiore efficienza e diffusione del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) e del programma pilota sul sistema di verifica delle tecnologie ambientali (ETV)".

Le certificazioni sono necessarie perché accertano le caratteristiche del bene e forniscono indicazioni certe agli organi accertatori qualora questi siano oggetto di divieti o di fiscalità ambientale.

Dato, poi, che il ruolo dei consumatori è fondamentale nell'attuazione delle politiche di circular economy occorre intervenire con opportuni mezzi di comunicazione.

Come scrive la Commissione "di fronte ad una molteplicità di etichette e dichiarazioni ambientali, i consumatori dell'Unione spesso faticano a capire le differenze tra i vari prodotti e ad avere fiducia nelle informazioni disponibili. Le "etichette verdi" non sempre soddisfano i requisiti giuridici in materia di affidabilità, accuratezza e chiarezza".

Le etichette verdi, i green claims devono consentire al consumatore di capire che il prodotto che ha davanti è "circolare" in modo da poterlo scegliere e poterlo gestire nel modo più corretto.

8. Il ruolo del legislatore: l'"imposizione" del prodotto circolare ai consumatori, al sistema produttivo (divieti, tasse e incentivi) e alla p.a. (appalti verdi)

Per passare dalla logica del prodotto a quella della filiera il ruolo del legislatore che deve accompagnare e indirizzare il mercato appare oggi più importante che mai.

Come dice testualmente la comunicazione della Commissione che accompagna il pacchetto 2015 "l'obiettivo consiste nel garantire l'esistenza di un quadro normativo adeguato per lo sviluppo dell'economia circolare nel mercato unico, nel dare segnali chiari agli operatori economici e alla società in generale sulla via da seguire per quanto concerne gli obiettivi a lungo termine in materia di rifiuti, nonché nel predisporre una vasta serie di azioni concrete e ambiziose da attuare entro il 2020".

Le azioni proposte saranno portate avanti in linea con i principi del legiferare meglio, previa consultazione e valutazione del loro impatto. Molto positiva è quindi da considerarsi la consultazione pubblica avviata dal Senato che è stata considerata una vera e propria best practice a livello europeo.

Ovviamente il ruolo del legislatore e dell'amministrazione come si è anticipato non riguarda solo un segmento dell'economia circolare ma il funzionamento dell'intero sistema: se non consento lo sfruttamento di terreni agricoli con gli atti dovuti sia di livello legislativo e

amministrativo per produrre le materie prime che verranno utilizzate per il prodotto circolare non avrebbe senso per esempio imporne la commercializzazione; se non prevedo l'efficacia e l'effettività delle norme che impongono la circolazione solo di prodotti circolari con gli opportuni controlli non avrebbe senso l'adozione di norme sull'agricoltura; se non consento la realizzazione di impianti di compostaggio non avrebbe senso progettare prodotti che hanno lo stesso fine vita dell'umido (la frazione organica dei rifiuti solidi urbani).

Così non ha senso che incoraggi la produzione di prodotti che hanno lo stesso fine vita dell'umido e poi mantenga una nozione di rifiuto organico che non li comprenda...: non si tratta di passare dal tutto rifiuto al niente rifiuto ma di "connettere" la disciplina dei rifiuti con quella della progettazione ecocompatibile e in questo senso vanno senz'altro valutate positivamente le proposte di modifica della nozione di biowaste nella direttiva europea sui rifiuti.

Tra le varie misure molto rilevanti appaiono, in particolare, quelle relative alla diffusione del prodotto circolare che può essere imposta o soltanto incentivata in vari modi: la forma più semplice e diretta è quella di vietare tutto ciò che non è prodotto circolare e di consentire esclusivamente la commercializzazione di ciò che è prodotto circolare; forme meno dirette e sofisticate sono quelle della fiscalità ambientale come il sottoporre a tassazione ciò che non è prodotto circolare e/o incentivare con sgravi e incentivi la produzione di ciò che è prodotto circolare.

In questo quadro anche il ruolo delle amministrazioni appare fondamentale: come dice la Commissione: "gli appalti pubblici rappresentano una parte considerevole dei consumi europei (quasi il 20% del PIL dell'Unione). Possono quindi svolgere un ruolo chiave, che la Commissione intende incoraggiare tramite gli appalti pubblici verdi, i cui criteri sono elaborati a livello dell'Unione e poi utilizzati dalle autorità pubbliche su base volontaria. In primo luogo la Commissione farà in modo che in futuro, in sede di fissazione o revisione dei criteri, sia data particolare enfasi agli aspetti inerenti all'economia circolare, quali durabilità e riparabilità. In secondo luogo, inciterà le autorità pubbliche a utilizzare di più questi criteri e rifletterà sul modo di aumentare la diffusione degli appalti pubblici verdi nell'Unione, in particolare per i prodotti o i mercati che hanno grande rilevanza per l'economia circolare. Infine la Commissione darà l'esempio, assicurandosi che siano utilizzati quanto più possibile nelle proprie gare d'appalto e rafforzandone l'uso nei finanziamenti dell'Unione".

Un ultimo aspetto riguarda gli aspetti organizzativi e burocratici: nella bozza di Green Act si legge che "per promuovere un'economia circolare è necessaria una visione strategica in grado di comprendere l'importanza della minimizzazione della produzione dei rifiuti e del loro smaltimento e della massimizzazione del riutilizzo e del riciclo. Perché questo modello possa funzionare è necessario che, da una parte, siano rimossi gli ostacoli, anche fiscali, all'impiego di materie prime seconde e di prodotti riciclati e, dall'altra, che sia garantita, con idonei criteri di standardizzazione e di certificazione, la qualità di questi materiali e prodotti riciclati".

Dato che il sistema amministrativo attuale è stato costruito guardando a un sistema di economia lineare è ovvio che gli istituti possano non rispondere più alle nuove esigenze e debbano pertanto essere rivisti e modificati.

9. Alcuni casi scuola: il caso delle bottigliette in PET o dei toner usati

Alla luce di quanto si è detto si potrebbe pensare che già a diritto positivo vigente sia consentito di muoversi secondo i dettami dell'economia circolare.

Così non è: se un'imprenditore cerca di realizzare una raccolta di bottigliette in PET per poterle riciclare con il sistema bottle to bottle potrebbe rischiare di trovarsi imputato in un processo penale!

Si pensi al sistema per il quale alcune macchine (di solito posizionate in supermercati) ingoiano le bottiglie rilasciando al consumatore un beneficio (un piccolo credito nel supermercato che le ospita generalmente).

Si tratta di un'idea che consente una raccolta selettiva, che consente il bottle to bottle, che consente di evitare la dispersione nell'ambiente: ma quella bottiglietta può essere considerata un rifiuto? Se sì, il proprietario della macchina dovrebbe avere l'autorizzazione alla raccolta ma l'albo gestori non prevede un'ipotesi simile, se no, quando la bottiglietta diventa un rifiuto? Dopo la lavorazione da parte della macchina? E lo stoccaggio delle bottigliette compattate in un'area del supermercato richiede l'autorizzazione appunto allo stoccaggio o può essere considerata un deposito preliminare?

Si pensi al caso delle imprese private che hanno provato ad organizzare, con degli ecobox (contenitori) dei sistemi di raccolta e riciclo delle cartucce delle stampanti presso taluni punti vendita, ma sono state bloccate con la motivazione per cui il rifiuto depositato negli ecobox, non essendo prodotto in loco da tali imprese, bensì dai consumatori altrove, integra la fattispecie dello stoccaggio (come se si trattasse del raggruppamento di rifiuti che avviene c/o una discarica o un impianto di riciclo...!), per cui serve una complessa autorizzazione da parte della p.a....

Come spiegare da una parte che il rifiuto può avere quattro diversi tipi di fine vita (smaltito, bruciato, riutilizzato, recuperato)²⁵ e che il legislatore favorisce il riuso, al proprietario che volendo riutilizzare si trovi imputato in un processo penale? Come si concilia tutto questo con le proposte contenute nell'ultimo pacchetto sull'economia circolare in cui la spinta forte verso la valorizzazione del rifiuto è evidentissima?

Come si concilia ancora tutto ciò con una legislazione ambientale che a regime "vieta" lo smaltimento (fino ad arrivare ad un massimo del 10% nel 2030), "scoraggia" la termovalorizzazione o il recupero energetico e "incoraggia" il recupero o la riutilizzazione (gli obiettivi sono del 65% nel 2015 e del 75% nel 2030) e che non prevede le modalità operative per la riutilizzazione?

²⁵ : può essere portato in discarica (e questo è lo "smaltimento" che la legislazione ambientale sempre di più vede solo come ultima ratio), può essere bruciato (e questo è il cd. "recupero energetico" che in una prima fase la legislazione ambientale consentiva sempre ma ora vede sempre di più come ipotesi residuale) o può essere valorizzato (a seconda delle ipotesi si potranno avere vari tipi di valorizzazione: il riuso (es. la bottiglia di vetro che viene lavata e sterilizzata e che può nuovamente essere utilizzata per la medesima funzione), il riciclaggio (es. la carta che viene trattata e il cui output del processo, la carta riciclata, può essere nuovamente utilizzata per la medesima funzione), il recupero (es. il rifiuto organico che dopo il trattamento può diventare fertilizzante);

In quest'ottica le modifiche proposte della nozione di rifiuto urbano che specifichi quella di rifiuto generica²⁶, di rifiuto organico²⁷, dei rifiuti da demolizione e ricostruzione²⁸ dovrebbero essere già state approvate da tempo!

10. Quattro conclusioni: nuovo sviluppo economico; necessità di intervenire rapidamente; economia circolare versus gerarchia dei rifiuti; la trappola delle riforme organiche

Una prima conclusione è che attuare l'economia circolare non significa comprimere gli aspetti economici in nome dell'ambiente, al contrario.

Come dice testualmente la comunicazione della Commissione che accompagna il pacchetto 2015 "l'azione sul fronte dell'economia circolare è quindi strettamente legata a varie priorità dell'Unione (la crescita e l'occupazione, il programma di investimenti, il clima e l'energia, l'agenda sociale e l'innovazione industriale), come pure agli sforzi messi in atto a livello mondiale per uno sviluppo sostenibile".

Nello stesso senso più avanti si legge che "stimolando l'attività sostenibile in settori chiave e nuove opportunità imprenditoriali, il piano contribuirà a sbloccare il potenziale di crescita e occupazione dell'economia circolare".

Nell'atto di programmazione che regola attualmente la vita dell'Unione, la Strategia Europa 2020, si prende atto del fatto che per uscire dalla crisi occorre cambiare i paradigmi: "in tal senso è altrettanto importante non perdere di vista quanto sia illusorio e deleterio voler ritornare al «modello» di crescita del precedente decennio. Squilibri di bilancio, bolle immobiliari, crescenti disuguaglianze sociali, scarsa innovazione e imprenditorialità, sistemi finanziari disfunzionali, crescente dipendenza energetica, sfruttamento delle risorse e 'ambiente soggetti a diverse pressioni, forte aumento della disoccupazione, carenze dei sistemi di istruzione e formazione e inefficienza della pubblica amministrazione sono tutti elementi presenti e non risolti del passato che hanno contribuito al collasso di settori dell'economia nel momento in cui la crisi ha colpito in pieno".

²⁶ 1a) « rifiuto urbano» a) rifiuto urbano non differenziato e rifiuto raccolto separatamente dai nuclei domestici tra cui: - carta e cartone, vetro, metalli, plastiche, rifiuti biodegradabili, legno, tessili, rifiuti elettrici ed elettronici, batterie e accumulatori; ~~o~~ rifiuti ingombranti, inclusi elettrodomestici, materassi, mobili; - rifiuti di giardini, tra cui foglie, erba. b) Rifiuto urbano non differenziato e rifiuto raccolto separatamente da altre fonti che sono comparabili ai rifiuti domestici per natura, composizione e quantità. c) Rifiuti di pulizia del mercato e dei rifiuti da pulizia delle strade, incluso spazzatura di strada, il contenuto dei contenitori per i rifiuti, scarti di manutenzione dei parchi e giardini. I rifiuti urbani non includono rifiuti della rete fognaria e del loro trattamento, tra cui fanghi di depurazione e rifiuti da costruzione e demolizione.

²⁷ 4) «rifiuto organico» rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti dai nuclei domestici, ristoranti, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti simili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare e altri rifiuti con proprietà di biodegradabilità simili per natura, composizione e quantità;

²⁸ 4a) «rifiuti da costruzione e demolizione» rifiuti che rientrano nelle categorie dei rifiuti da costruzione e demolizione di cui all'elenco dei rifiuti adottato all'articolo 7;

Il dossier elaborato nel 2011 da alcune delle maggiori associazioni ambientaliste europee (tra cui Birdlife, EEB e WWF) su "Occupazione verde per il futuro" indica quattro "settori verdi" (Energie rinnovabili, Conservazione/Natura 2000, Risparmio energetico, Trasporti sostenibili) su cui puntare per lo sviluppo dell'occupazione in Europa, rilevando come con lo spostamento, dagli attuali modelli di investimento europei per la Politica di Coesione e la PAC ai settori verdi, si otterrebbe una triplicazione della crescita occupazionale per ogni euro investito. Ma l'ecologia è già parte integrante dell'economia europea: sono 5 milioni i posti di lavoro che potrebbero essere creati in Europa conseguendo gli obiettivi dell'Unione Europea al 2020 su clima e energia (fonte: Commissione Europea, 2012) e sono già oggi 14,6 milioni i posti di lavoro assicurati dalla biodiversità e dai servizi ecosistemici (Commissione Europea, 2011). (fonte Green Act).

In Italia, come documentato nel Rapporto GreenItaly 2014, elaborato da Unioncamere e dalla Fondazione Symbola, emerge che alla green economy si devono 101 miliardi di euro di valore aggiunto, pari al 10,2% dell'economia nazionale e che i cosiddetti green jobs sono oggi in Italia più di 3 milioni. Accanto a questi si possono annoverare altre 3 milioni e 700 mila figure 'attivabili' dalla green economy. (fonte Green Act).

Una seconda conclusione è che occorre agire rapidamente: nel 2014, l'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change, che prevede la partecipazione e il contributo di istituti scientifici e scienziati di oltre 100 paesi) ha approvato il Quinto Rapporto di Valutazione (AR5 - Fifth Assessment Report), che fornisce un quadro chiaro e aggiornato sullo stato attuale della conoscenza scientifica relativa ai cambiamenti climatici. Tale Rapporto ha confermato che il riscaldamento del nostro pianeta è inequivocabile e, osservazioni più dettagliate e più prolungate, insieme al miglioramento dei modelli climatici consentono adesso di attribuire al contributo umano le variazioni riscontrate in più componenti del sistema climatico. E' estremamente probabile che l'influenza umana sia stata la causa dominante del riscaldamento osservato dalla metà del XX secolo. Inoltre, secondo le analisi della NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration), l'anno 2013 si affianca al 2003 come il quarto anno più caldo a livello globale dall'inizio delle rilevazioni sistematiche delle temperature nel 1880. La temperatura media globale sulla terra e sulla superficie dell'oceano nel 2013 è stata di 0,62 °C superiore alla media del 20° secolo, pari a 13,9 °C.

Il risultato del lavoro svolto dall'IPCC dimostra quindi che le attività umane stanno modificando il sistema climatico globale e che gli effetti di tale modifica si verificheranno ovunque con impatti negativi che avranno forti ripercussioni in particolare sui Paesi in via di sviluppo. Saranno inaspriti: il rischio di disastri, lo stress idrico, la sicurezza alimentare, il rischio sulla salute, lo sfruttamento delle risorse naturali, l'estensione della desertificazione nei paesi meridionali, le disparità di genere, la marginalizzazione sociale ed economica, i conflitti e le migrazioni. Inoltre, si manifesteranno più frequentemente gli eventi climatici estremi che non potranno essere prevenuti, ma soltanto mitigati.

Il lavoro da fare è tanto e conviene partire il prima possibile: come giustamente affermava la comunicazione della Commissione del 2014 "le infrastrutture, la tecnologia e i modelli aziendali attuali, insieme a comportamenti radicati, tengono le nostre economie "legate" al modello lineare. Spesso le imprese non dispongono delle informazioni, della fiducia e della capacità necessarie ad adottare soluzioni improntate all'economia circolare, né sono favorite dal sistema finanziario, in cui non è facile reperire i mezzi per investire nel miglioramento dell'efficienza o in modelli aziendali innovativi, un tipo di investimenti percepito come più rischioso e complesso, che scoraggia molti investitori tradizionali. Lo

sviluppo di nuovi prodotti e servizi è ostacolato anche dalle abitudini dei consumatori. Tutti questi ostacoli tendono a permanere in un contesto in cui i prezzi non rispecchiano i costi reali dell'uso delle risorse per la società e in cui le politiche non danno segnali forti e coerenti per stimolare la transizione verso un'economia circolare”.

Una terza conclusione è che sarebbe estremamente limitativo e profondamente inesatto ritenere che il concetto di economia circolare si identifichi con l'utilizzare i rifiuti come risorse ossia con la cd. gerarchia delle forme di gestione dei rifiuti.

Questa è solo una parte del problema: i principi di gestione dei rifiuti che mettono al primo posto la valorizzazione nelle varie forme e all'ultimo posto lo smaltimento erano stati pensati per risolvere il problema concreto dell'evitare lo smaltimento in discarica.

Oggi il problema non è tanto quello di evitare il ricorso alla discarica ma di ridisegnare il sistema in modo tale che si producano meno rifiuti possibile e che i beni vengano progettati per essere riutilizzati.

Ecco perché la sfida è quella di tracciare nuovi modi di produzione che consentano uno sviluppo economico e un'occupazione molto maggiore: il sogno è quello di una crescita intelligente che non ripeta gli errori che ci hanno portato alla crisi.

Ciò certamente incide sulla disciplina dei rifiuti ma si potrebbe dire di riflesso; la nozione di rifiuto diventa una variabile dipendente di un sistema che cambia in modo ambientalmente compatibile.

Una quarta conclusione è che non occorre cadere nella trappola delle riforme organiche ma procedere subito e con rapidità con piccoli passi.

Emblematica è la situazione del sistema dei Consorzi obbligatori che pur essendo stata stigmatizzata come contraria alla concorrenza²⁹ ancora resiste sulla base del sofisma che occorre una riforma organica.

Lo stesso Green Act non può non essere censurato quando al riguardo prevede “l'adozione di puntuali provvedimenti legislativi ed amministrativi che portino un valore aggiunto alla situazione attuale, dovranno essere messi in atto attraverso una serie di step che potranno consistere: nella redazione e adozione di un documento preliminare che detti le linee guida dei cambiamenti voluti, con il coinvolgimento sia di esperti che di stakeholders; nella redazione e adozione di un documento di sintesi che anticipi i contenuti dei provvedimenti finali; nella redazione e adozione di un provvedimento legislativo che porti a compimento il lavoro intrapreso”.

²⁹ Nell'art. 4 del Green Act si legge che “si potrebbe procedere con la revisione della normativa sui consorzi che operano nel campo del recupero dei rifiuti. Le prime normative nazionali in materia risalgono a circa 30 anni fa e, seppure alcune di queste sono state riviste alla luce di una recente direttiva comunitaria sugli imballaggi, sono ancora legate al concetto di “consorzio unico obbligatorio”. Tale nozione, sicuramente necessaria in un'epoca durante la quale il recupero dei rifiuti era considerata un'eccezione rispetto alla pratica del conferimento in discarica (a quei tempi molto più economica e molto meno impegnativa), oggi deve essere rivista alla luce di esperienze che hanno dimostrato che una molteplicità di soggetti che operano sui medesimi materiali/rifiuti apportano capacità di gestione sicuramente ottimali, da un punto di vista della concorrenza e della pluralità delle diverse tipologie di gestione

Troppi step, troppo tempo: per far partire le cose veramente molto spesso bastano due o tre interventi normativi di tipo chirurgico.

Ecco perché è tanta la strada da fare per pervenire al cambiamento di paradigma che il sistema dell'economia circolare porta con sé, ma se è vero che per realizzare cose difficili ci vuole molto tempo, per realizzare quelle impossibili ci vuole un istante.