

LUISS 

Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto dell'Ambiente

LA DISCIPLINA DELLA PLASTICA
NELL'ECONOMIA CIRCOLARE

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Francesco Fonderico

CANDIDATO

Matteo De Biase

Matr. 143053

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.

Bernardo Giorgio Mattarella

Anno Accademico 2019/2020

INTRODUZIONE.....	pag. 1
-------------------	--------

CAPITOLO PRIMO

L'IMPATTO DEI RIFIUTI E DELLE PLASTICHE SUL PIANETA: LA SOLUZIONE CIRCOLARE

1. La definizione di rifiuto.....	pag. 7
2. L'inquinamento da plastiche nell'ambiente.....	pag. 11
2.1 Le plastiche e le microplastiche come rifiuti.....	pag. 12
2.2 L'impatto delle plastiche sugli ecosistemi.....	pag. 13
2.3 Il mare: nuova pattumiera del mondo.....	pag. 17
3. Conseguenze del disastro ambientale: europei ed italiani nella morsa dell'inquinamento.....	pag. 20
4. Il processo evolutivo: dall'economia lineare verso l'economia circolare.....	pag. 24
5. Lo spiraglio dell'economia circolare nelle sue tre prospettive.....	pag. 31
5.1 L'economia circolare e i rifiuti.....	pag. 32
5.2 L'economia circolare e le materie prime.....	pag. 34
5.3 L'economia circolare e la bioeconomia.....	pag. 38

CAPITOLO SECONDO

IL CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO NEL TRATTAMENTO DEI RIFIUTI E DELLA PLASTICA

1. L'evoluzione della legislazione eurounitaria in campo ambientale.....	pag. 42
2. I primi riferimenti ai rifiuti in plastica nella normativa europea.....	pag. 51
2.1 Il Libro Verde "Una strategia per la plastica nell'ambiente".....	pag. 56
2.2 La direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e le sue modifiche successive.....	pag. 65
2.3 La strategia per la plastica nell'economia circolare.....	pag. 75

3. La proposta di Direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.....	pag. 85
3.1 La Direttiva UE 2019/904: riflessioni e progetti.....	pag. 96
4. L'obiettivo di un futuro sostenibile.....	pag. 102

CAPITOLO TERZO

GLI STRUMENTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE PER RISPONDERE AL PROBLEMA DELLA PLASTICA

1. Nascita ed evoluzione del diritto dell'ambiente in Italia.....	pag. 107
2. Il Decreto legislativo n. 22 del 1997 e l'istituzione dei Consorzi nazionali per il recupero degli imballaggi.....	pag. 118
3. La disciplina dei rifiuti in plastica nel Codice dell'Ambiente.....	pag. 122
4. Il recepimento delle Direttive UE: gli shopper a pagamento e la plastic tax.....	pag. 129
5. La nuova regolamentazione dell' <i>End of Waste</i> : la Legge n. 128 del 2019.....	pag. 136
6. L'esperienza normativa delle regioni: i casi di Sicilia, Puglia e Abruzzo.....	pag. 142
6.1 (Segue) Il caso virtuoso della Regione Toscana.....	pag. 151

CONCLUSIONI.....	pag. 155
------------------	----------

BIBLIOGRAFIA.....	pag. 160
-------------------	----------

Introduzione

La presente trattazione si prefigge il compito di ricostruire l'evoluzione e gli sviluppi legislativi sovranazionali e di diritto interno, che disciplinano gli strumenti atti a regolamentare la forma di inquinamento oggi al centro di una forte discussione socio-economica e contemporaneamente capace di minacciare l'ambiente che ci circonda ed i diritti ad esso connessi: la plastica.

Tuttavia, è assolutamente inevitabile, per giungere ad un corretto inquadramento della normativa sulla plastica, che viene coronata con la recente Direttiva UE 2019/904, passare per l'analisi più generale del concetto di plastica nella sua dimensione quotidiana.

È anche per questo che si è ritenuto opportuno partire da una dimensione metagiuridica, legata agli effetti che l'inquinamento da plastica, provoca sull'ambiente, per poi potersi concentrare sulle attività normative sovranazionali ed europee, nello specifico, che sono approdate alla citata Direttiva nel 2019, capace di far proprio un problema che precedentemente in modo timido e latente veniva affrontato e attenzionato. In ultimo l'esperienza interna, spesso in ritardo rispetto alla dimensione sovranazionale, riporta una sua connotazione ambientale, arricchita dalle esperienze locali e regionali, talvolta addirittura un passo avanti rispetto allo Stato, e dagli evidenti progressi che anche il settore privato ha messo in campo.

Cousteau Jacques-Yves¹ disse, lanciando un grido di allarme, che *“l'acqua e l'aria, i due fluidi essenziali da cui dipende tutta la vita, sono diventati bidoni della spazzatura a livello mondiale”*, denunciando una situazione grave che gli Stati e le autorità internazionali, troppo a lungo, non si sono curati di affrontare. D'altra parte proprio la materia del diritto ambientale, soprattutto in un'epoca in cui l'impatto umano ha eguagliato, se non superato, la forza della Natura², si presenta come particolarmente giovane, ma, allo stesso tempo, capace di dotarsi di una significativa accelerazione negli ultimi anni, al fine di giungere alla

¹ Oceanografo e cineasta francese (Saint-André-de-Cubzac 1910 - Parigi 1997). Già ufficiale di marina, nel 1944 creò il gruppo di ricerche sottomarine della marina militare francese, e con la nave Calypso diresse campagne talassografiche nel Mar Rosso, lungo le coste occidentali dell'Atlantico e nel Mediterraneo. Ideatore di uno scafandro per immersioni libere, è stato autore di numerosi film sottomarini e di opere sulle sue ricerche e campagne oceanografiche.

² Da cui il termine di “Antropocene”, coniato da Paul Josef Crutzen.

costruzione di un quadro giuridico mondiale di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, che testimonia l'interesse crescente per le tematiche che esso affronta³.

Parte della dottrina⁴ ha addirittura sottolineato come la nascita di tale nuovo ambito giuridico nell'ordinamento, privo delle opportune forme di partecipazione dei cittadini nelle decisioni amministrative, ha suscitato, da parte di ampi settori delle comunità, avversioni e proteste che hanno paralizzato per diverso tempo l'attuazione delle scelte degli organi rappresentativi (si pensi al caso della TAV in Val di Susa).

Il punto centrale, per cui il diritto dell'ambiente si batte, è, ad oggi, evitare il deterioramento di buoni *standard* ambientali, che trova la propria causa nei consumi umani, nello sfruttamento delle risorse non rinnovabili, nello smaltimento inappropriato e scorretto di ogni genere di bene, con la conseguenza diretta di una produzione inarrestabile di rifiuti che vengono dispersi nell'ambiente e che non rispettano, evidentemente, i confini nazionali, passando, tramite gli agenti naturali (quali fiumi, vento, maree), in ogni luogo del pianeta⁵. Alla base dei problemi ambientali odierni, dunque, vi è il rifiuto, di qualunque tipo, che provoca dei danni ambientali. All'interno di questa categoria, è di assoluta attualità il trattamento della plastica, materiale onnipresente nella nostra quotidianità.

La stessa etimologia della parola "rifiuto", che deriva dal latino *refutare* (composto dalla parola *re*, che significa dietro, e *futare* che significa spargere, versare), dimostra che, nel gergo comune, questo è inteso come uno scarto, come un oggetto di cui ci si vuol disfare, sottolineando un concetto di negazione, di non volere un determinato oggetto.

Tale atto di scarto, sempre più frequente, segna forme di inquinamento sempre più evidenti ad oggi, che si propagano sia nell'atmosfera che nell'ambiente marino ed acquatico, e che hanno provocato nel solo 2015, secondo alcuni studi, ben settecento-novantamila decessi nei Paesi dell'UE⁶.

³ BERLENGHI T., *Storia del diritto ambientale*, Primiceri editore, Padova, I edizione, 2018.

⁴ MANFREDI G. – NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, n. 2, p. 293.

⁵ Il problema dell'inquinamento non ha dimensione locale, ma globale, come ricavato dal considerando 3 della Direttiva UE 2019/904: *"I rifiuti marini sono un fenomeno transfrontaliero riconosciuto come problema a livello mondiale di dimensioni sempre più vaste. Ridurre i rifiuti marini è un passo fondamentale per conseguire l'obiettivo 14 di sviluppo sostenibile dell'ONU: conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile. L'Unione deve fare la sua parte nel prevenire il problema dei rifiuti marini e trovarvi una soluzione in quanto ente normatore a livello internazionale"*.

⁶ Si veda il Rapporto *Cardiovascular disease burden from ambient air pollution in Europe reassessed using novel hazard ratio functions*, in *European Heart Journal*, 2019, n. 40, pp. 1590-1596.

La definizione comune, peraltro, non si allontana dalla ricostruzione normativa che viene fatta del termine indicato, sia a livello internazionale, sia a livello comunitario, sia, infine, nel contesto interno⁷.

In questo scenario, stringendo il campo, si vuole sottolineare il ruolo della plastica, in quanto materiale, che, nel tempo, ha acquisito un ruolo sempre più importante e che, indubbiamente, fa parte della vita di ciascuno di noi più di qualsiasi altro.

Questo elaborato si propone di evidenziare le conseguenze ambientali causate dalla dispersione di prodotti in plastica, che si trovano ormai ovunque: dai ghiacciai artici, ai mari africani, passando per le fosse marine e le specie animali.

La stessa produzione mondiale di plastica è passata dai 15 milioni del 1964 agli oltre trecento milioni attuali. Ogni anno almeno otto milioni di tonnellate di plastica finiscono negli oceani del mondo e, ad oggi, si stima che via siano più di centocinquanta milioni di tonnellate di plastica negli oceani⁸. Se non si dovesse agire per invertire la tendenza proseguendo con i trend attuali gli oceani potranno avere nel 2025 una proporzione di una tonnellata di plastica per ogni tre tonnellate di pesce, mentre nel 2050 avremo, in peso, negli oceani del mondo più plastica che pesci⁹. Attorno a questa previsione, ruotano situazioni ambientali gravi, che saranno esposte prevalentemente nel corso del Capitolo I, e che trovano la punta dell'*iceberg* nelle ormai celeberrime isole di plastica, sparse per gli oceani in tutto il mondo, le cui dimensioni medesime non sono del tutto chiare.

Per affrontare le difficoltà che sono emerse negli ultimi anni, ci si trova a dover valutare due diversi aspetti: mutare finalmente il sistema economico mondiale e promuovere una restrizione e/o regolamentazione di tutti quei beni che possono comportare i peggiori danni ambientali.

Il primo profilo, legato al concetto economico, vuole sottolineare come il noto modello definito “lineare” è caratterizzato dalla tendenza a prelevare le risorse naturali dell’ambiente, restituendole sotto forma di residui che procurano danni all’ecosistema. Viste le attuali condizioni ambientali, è necessario trovare una strada alternativa, per non finire soffocati dai nostri stessi rifiuti. Tale opzione è quella dell’economia circolare, in cui

⁷ Rispettivamente si pensi alla Convenzione di Basilea del 1989, alla Direttiva 2008/98/CE e al Decreto legislativo 152 del 2006.

⁸ WWF Italia, *I numeri della plastica nel mondo*, 5 gennaio 2019, in <https://www.wwf.it/?37160/I-numeri-della-plastica-nel-mondo>.

⁹ Ellen MacArthur Foundation – World Economic Forum – McKinsey Center for Business and Environment, *The new plastics economy rethinking the future of plastics*, gennaio 2019, in https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/EllenMacArthurFoundation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf.

gli scarti diventano nuove materie prime, purché non si compia l'errore di scambiare l'economia circolare, come soluzione in grado di eliminare i rifiuti dal pianeta¹⁰. Quindi l'economia circolare si prefigge tra i suoi compiti di risolvere un notevole problema della nostra epoca, ossia quello concernente la gestione di una quantità sempre maggiore di rifiuti, causata dal progresso industriale e dai contestuali cambiamenti della società. Il risultato ottimale discende da prodotti che vengano, finalmente, progettati per durare ad essere smontati facilmente, prolungandone il ciclo di vita così da valorizzarli come materie prime seconde, come strumento per creare nuova ricchezza, nonché come possibilità, nell'affermazione di un simile programma economico, di generare nuova occupazione¹¹. È questa la strada intrapresa dall'UE con il Pacchetto sull'economia circolare del 2018, costituito dalle Direttive 849/2019/UE, 850/2019/UE, 851/2019/UE, 852/2019/UE, e dalla Comunicazione *“L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare”*.

Quanto al secondo aspetto, attinente alla disciplina della tutela dell'ambiente, si vuole segnalare come la trattazione delle dinamiche ambientali sia avvenuta dapprima in modo confuso e senza una base giuridica solida nel contesto europeo, per poi trovare una sua collocazione nei Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea con l'Atto Unico Europeo del 1987. La politica ambientale europea si è evoluta in modo significativo dagli anni Settanta. Ha dato all'UE aria e acqua più pulite e una migliore comprensione della nostra vita in un ambiente sano. È uno dei settori politici maggiormente supportati dai cittadini dell'UE, che riconoscono la problematica ambientale come capace di superare i confini nazionali e regionali, essendo consci che solo un impegno europeo e internazionale può portare dei risultati significativi¹².

Il percorso che si espone, vuole rappresentare il tentativo europeo, compiuto negli anni, di restringere pian piano il campo della regolamentazione, abbandonando delle soluzioni o linee guida generiche ed ampie¹³, in favore di una disciplina orientata a riconoscere le singole potenziali fonti inquinanti come, appunto, la plastica, passando per atti intermedi che si preoccupavano di definire e risolvere l'annosa questione dei rifiuti in generale¹⁴.

¹⁰ MASSARUTTO A., *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, Il Mulino, Bologna, 2019.

¹¹ BOMPAN E. - BRAMBILLA I. N. - CIANCIULLO A (introduzione di), *Che cosa è l'economia circolare*, Edizione Ambiente, Milano, 2018.

¹² COMMISSIONE EUROPEA, *The story behind the strategy. EU waste policy*, in https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book.pdf.

¹³ Si pensi ai Piani di Azione Ambientali.

¹⁴ Su tutte la Direttiva 2008/98/CE.

Si è, soprattutto, proceduto ad integrare una normativa che guardasse alla plastica come elemento principe su cui costruire la dimensione relativa alla tutela ambientale.

Da segnalare il Libro Verde “*Una politica per la plastica nell’ambiente*”¹⁵ capace di rappresentare le caratteristiche di questo materiale delineando le dimensioni del problema. Ma anche la Strategia per la plastica nell’economia circolare¹⁶ tratteggia come i prodotti in plastica possono durare più a lungo, divenendo componenti di valore, se si riuscirà a valorizzarne la fase progettuale. In questa linea evolutiva si inseriscono, poi, anche le Direttive UE 2015/720¹⁷ e 2018/852¹⁸, al fine di disciplinare puntualmente i rifiuti di imballaggio, tra cui la plastica risulta essere il principale materiale di produzione.

È in questo quadro che si giunge, nel giugno del 2019, alla Direttiva UE 2019/904 “*sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente*”¹⁹, in grado di fornire delle risposte concrete e degli obiettivi per un effettivo miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, tramite delle alternative sostenibili alla plastica usa e getta e a tutti quei prodotti maggiormente ritrovati sulle spiagge o in ogni altro ecosistema. Tra le caratteristiche principali vi è l’elencazione puntuale dei singoli rifiuti, che compie la Direttiva, affiancando ad ogni bene o prodotto, la misura ottimale che si può intraprendere tenendo conto del fattore inquinante, nonché della facilità con cui si può sostituire quell’oggetto con uno ecosostenibile.

Se tutta la legislazione dell’UE fosse attuata pienamente, l’Europa potrebbe risparmiare settantadue miliardi di euro all’anno, il fatturato annuo del settore dello smaltimento e riciclo dei rifiuti salirebbe di quaranta miliardi di euro e si potrebbero creare quattrocentomila posti di lavoro²⁰.

Ovviamente, non mancano le soluzioni del diritto interno, spesso fortemente discusse, poiché richiamano delle scelte che incidono anche su interessi economici e sociali di spiccata rilevanza: si pensi alle applicazioni normative che hanno previsto il pagamento degli *shoppers* in plastica nel nostro Paese²¹ o alla cd. *plastic tax*, prevista dalla Legge di Bilancio del 2020, entrambe misure volte a scoraggiare l’uso di beni di facile dispersione in favore di prodotti compostabili o biodegradabili.

¹⁵ COM (2013) 123 final.

¹⁶ COM (2015) 614 final.

¹⁷ G.U. L 115, del 06/05/2015.

¹⁸ G.U. L 150, del 14/06/2018.

¹⁹ G.U. L 155, del 12/06/2019.

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Prevenire e gestire i rifiuti*, in https://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/managing-waste/index_it.htm.

²¹ Con Legge n. 123 del 3 agosto 2017.

L'esperienza interna si arricchisce, anche in questo caso, di un cammino normativo che evidenzia tra i passaggi più importanti quello relativo alla creazione di Comitati per gli imballaggi tramite il Decreto legislativo n. 22 del 1997²², le disposizioni sulla plastica contenute nel cd. Testo Unico Ambientale, il Decreto legislativo n. 152 del 2006, nonché la recente Legge n. 128 del 2019 sull'*End of Waste*.

Ma d'altronde, come emergerà dal Capitolo III, non potrà che aversi una forte visione contrapposta tra i diversi protagonisti che operano nel settore come imprenditori, e soggetti che, in quanto consumatori, devono essere consapevoli delle scelte che compiono, anche considerando il fatto che sulla stessa materia ambientale in Costituzione, sulla sua collocazione e attribuzione di competenze, si è avviata una lunga analisi giuridica, sfociata in numerose sentenze della Corte Costituzionale.

Infine, in un percorso capace di considerare anche le realtà periferiche, richiami e decisioni giurisprudenziali meritano menzione in relazione alle azioni di talune regioni (Puglia) ed enti locali (Teramo e Trapani) che hanno tentato di affrontare la questione ambientale anticipando lo Stato e trovando, invero, alterne fortune nelle tutele offerte dal Giudice Amministrativo.

Tutto ciò tiene sullo sfondo la *ratio* di ogni intervento ed azione amministrativa e normativa: regolamentare la produzione ed il consumo della plastica per assicurarci un futuro sostenibile.

²² Si parla del sistema Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), all'interno del quale troviamo il Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclo ed il Recupero degli Imballaggi in Plastica (COREPLA).

Capitolo Primo

L'IMPATTO DEI RIFIUTI E DELLA PLASTICA SUL PIANETA: LA SOLUZIONE CIRCOLARE

Sommario: 1. La definizione di rifiuto – 2. L'inquinamento da plastiche nell'ambiente – 2.1 Le plastiche e le microplastiche come rifiuti – 2.2 L'impatto delle plastiche sugli ecosistemi – 2.3 Il mare: nuova pattumiera del mondo – 3. Conseguenze del disastro ambientale: europei ed italiani nella morsa dell'inquinamento – 4. Il processo evolutivo: dall'economia lineare all'economia circolare – 5. Lo spiraglio dell'economia circolare nelle sue tre prospettive – 5.1 L'economia circolare e i rifiuti – 5.2 L'economia circolare e le materie prime – 5.3 L'economia circolare e la bioeconomia

1. La definizione di rifiuto

L'esponenziale aumento di interesse per la questione ambientale, a partire dagli ultimi decenni dello scorso e dell'attuale secolo, tanto nella sfera degli interventi riservati allo Stato ed alle regioni, quanto in quella sovranazionale, riservata all'Unione Europea o al diritto internazionale, ha causato un proliferare normativo e legislativo che pochi altri ambiti e settori dell'ordinamento hanno registrato nel corso della storia recente.

Tale attenzione crescente per la problematica ambientale ha dunque finito da una parte per allargare ad un numero importante di nuovi vocaboli, di parole, di locuzioni che prima degli interventi del Legislatore nazionale e sovranazionale non erano mai stati opportunamente regolati, dall'altra ha aperto nuove aree di riflessione che investono i principi fondamentali della materia, le prospettive evolutive che la tutela ambientale può porre con le nuove scoperte tecnologiche, perfino considerazioni circa una maggiore partecipazione popolare (e dunque un invigorimento democratico²³) che l'ambiente potrebbe portare con sé.

L'intera disciplina ruota attorno ad un concetto fondamentale che necessita *prima facie* di una corretta regolamentazione: il rifiuto. Esso viene definito comunemente come ciò che è scartato o eliminato, in quanto inutile, inutilizzabile, dannoso, pericoloso, sia esso un materiale, un prodotto o una sostanza qualsiasi²⁴. All'interno dell'ampia categoria di rifiuti,

²³ MANFREDI G. – NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2012, n.2 p. 293.

²⁴ Definizione di "Rifiuto", Enciclopedia Treccani, 2019.

che dunque potremmo accomunare sulla base di tale sintesi allo “scarto”, vi sono una serie di specifiche classi che ne rappresentano, nel quotidiano, la porzione più consistente: pensiamo ai rifiuti solidi urbani, ossia il complesso di materiali di scarto non fluidi di un centro urbano, di provenienza domestica, agricola o industriale; ancora può farsi riferimento ai cosiddetti rifiuti radioattivi, frutto di attività particolari, spesso di tipo pericolose; infine si ricordino i residui delle sigarette, cioè i filtri dei prodotti del tabacco, oggetto di una riduzione pari al 50% entro il 2025 secondo la proposta di Direttiva sulla plastica approvata dal Parlamento UE il 24 ottobre 2018, poiché la stessa Direttiva ricorda come i filtri dei prodotti del tabacco si collocano al secondo posto nella gerarchia dei prodotti monouso più frequentemente dispersi nell’ambiente, con la necessità di ridurre il numero dei filtri usa e getta, ma anche di istituire un sistema di smaltimento responsabile che coinvolga il produttore²⁵.

La nozione di rifiuto trova collocazione normativa nel Decreto Legislativo 152 del 2006²⁶ che ai sensi dell’articolo 183, recependo la nozione comunitaria, definisce rifiuto “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsi*”. Con la Direttiva 2008/98/CE, recepita grazie al Decreto Legislativo 205 del 2010, il legislatore comunitario ha obbligato gli Stati membri a regolare anche la nozione di “sottoprodotto” e di “cessazione della qualifica di rifiuto” (rispettivamente ex articolo 5 e 6 della Direttiva citata), eliminando per la prima volta il riferimento agli allegati²⁷ che contenevano un elenco generico delle categorie di rifiuti.

Ad oggi, dunque, il panorama legislativo, non può che definire il sottoprodotto che, ai sensi dell’articolo 184-bis del D.lgs. 152 del 2006, non è un rifiuto purché soddisfi determinati requisiti: la sostanza o l’oggetto deve essere originato da un processo di produzione di cui costituisce parte meramente integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; deve essere certo che la sostanza o l’oggetto sarà utilizzato nel corso dello stesso di un altro ciclo produttivo da parte del produttore o di terzi; la sostanza o l’oggetto deve poter essere utilizzato direttamente e senza ulteriori trattamenti; l’ulteriore utilizzo della sostanza od oggetto deve essere legale, ossia non deve comportare impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana²⁸. Si può sinteticamente dire che

²⁵ PETRUCCI F., *Plastica, Ue spinge per riduzione in sigarette*, 2018, in <http://www.reteambiente.it/news/33075/plastica-ue-spinge-per-riduzione-in-sigarette/>.

²⁶ In seguito indicato come D.lgs. 152/2006.

²⁷ Si pensi agli Allegati della Decisione 2000/532CE poi modificata dalla Decisione 2015/955UE.

²⁸ ALBERTAZZI B., *Sottoprodotti: novità e complicazioni*, 2017, in <http://www.ambiente.it/informazione/focus-on/sottoprodotti-novita-e-complicazioni.html>.

deve trattarsi di un residuo produttivo, riutilizzabile senza trattamenti ed in modo da non arrecare danno alcuno, originati in modo non voluto da un processo di produzione, si pensi al siero prodotto nel ciclo di produzione del formaggio che rispecchia queste caratteristiche. Sul sottoprodotto è rilevante l'evoluzione della giurisprudenza comunitaria che è passata da un atteggiamento di totale chiusura²⁹, ad un suo pieno riconoscimento³⁰.

Quanto alla cessazione della qualifica di rifiuto (anche detto *End of Waste*³¹), l'art. 184-ter del D.lgs. 152 del 2006, prevede che un rifiuto cessa di essere tale quando, dopo essere stato sottoposto a un'operazione di recupero, ivi incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, può essere comunemente utilizzato per scopi specifici senza impatti negativi sull'ambiente ed esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto³². Vera problematica appare a tal proposito fissare quelli che possono essere i requisiti minimi disponibili affinché il rifiuto cessi di essere tale poiché si deve contemporaneamente garantire la tutela della salute e degli altri diritti fondamentali dell'individuo, oltre ad offrire delle soluzioni applicabili sull'intero territorio nazionale per evitare una frammentazione legislativa con interventi delle regioni sugli *standard* richiesti perché i prodotti tornino sul mercato³³.

La stessa disciplina dell'*EoW* permette, per la verità, di comprendere quella che è la *ratio* su cui l'intero sistema giuridico sul trattamento dei rifiuti si regge: il previo tentativo di prevenire la formazione del rifiuto, riducendo la quantità dei rifiuti potenzialmente prodotti, la preparazione al riutilizzo come seconda opportunità, il riciclaggio di ciò che è già divenuto rifiuto, il recupero di altro tipo, e, infine, lo smaltimento³⁴ (è una scala gerarchica da rispettare).

Occorre precisare che il principio di prevenzione va anzitutto distinto da quello di precauzione poiché, quest'ultimo, si muove su presupposti di incertezza e non, come il primo, su presupposti ispirati a criteri di certezza scientifica³⁵. La prevenzione giustifica l'esistenza stessa di una disciplina positiva come quella dei sottoprodotti e dell'*EoW* dato

²⁹ Tra le altre Corte Giustizia 28 marzo 1990, C-359/88 Vezzoso e Zanetti.

³⁰ Tra le altre Corte Giustizia 15 gennaio 2004, C-235/02 Saetti e Frediani.

³¹ In sigla *Hewo*.

³² CROSETTI A.- FERRARA R.- FRACCHIA F.- OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, 2018.

³³ Trattasi del *cd. Principio di Omogeneità* formulato dal Consiglio di Stato in Sent. 1229 del 2018.

³⁴ CORRADINI M.G. – CORSI M. – D'AMICO F. – LODDONI M. – ROSSI CRESPI G., DEGANI B. (coordinato da), *Linee guida educazione ambientale*, Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, 2015.

³⁵ MANFREDI G., *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Diritto pubblico*, 2014, p.1086.

che postula un intervento: “a monte” del processo di produzione volto a diminuire la quantità di materiali prodotti e immessi in commercio al fine di ottenere un risparmio delle risorse naturali; “in corso” per cui i residui ottenuti dal ciclo produttivo vengono riutilizzati il più possibile (nascono qui i sottoprodotti); “a valle” per cui bisogna tentare di offrire quella che sarebbe “una seconda vita” al bene scartato, trattandolo e trasformandolo in qualcosa di nuovamente utilizzabile.³⁶

Qualora non potesse operare la prevenzione, si farebbe spazio l’opzione della preparazione al riutilizzo del rifiuto: con tale espressione si indicano tutte le attività di controllo, pulizia o riparazione tramite le quali prodotti o beni che avevano già acquisito la qualità di rifiuto, vengono preparati in modo da poter essere impiegati senza ulteriori trattamenti. Possiamo pensare alla riparazione di vestiti o di mobili che vengono direttamente reimmessi sul mercato per il consumatore finale.

Il momento successivo alla preparazione al riutilizzo è il riciclaggio, che comprende qualsiasi operazione di recupero tramite la quale i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze utilizzabili per la loro funzione originaria o per scopi differenti³⁷.

Nelle ipotesi in cui tali operazioni non siano possibili si procede al recupero di altro tipo, che prevede, per esempio, che lo scarto sia utilizzato come fonte di energia mediante la trasformazione in biogas³⁸ o la termovalorizzazione³⁹. L’energia frutto di questi processi è creata in impianti specifici che, nel caso della termovalorizzazione dei rifiuti urbani, devono rispettare un indice di efficienza energetica minima⁴⁰ di 0.60 se autorizzati prima del 2009, e di 0,65 se nati successivamente⁴¹ rispetto a tale data.

Soltanto ove nessuno dei suddetti passaggi fosse realizzabile per «*impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero*»⁴² il rifiuto può essere destinato allo smaltimento, che si pone, quindi, come soluzione residuale.

³⁶ DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2011, n. 2, pp.13-43.

³⁷ CROSETTI A. – FERRARA R.- FRACCHIA F- OLIVETTI RASON N, *Op. cit.*

³⁸ Si definiscono biogas le miscele di vari tipi di gas, composti principalmente da metano, prodotti dalla fermentazione batterica provenienti da residui vegetali o animali. *Sabatini coletti*. Dizionario della lingua italiana, 2019.

³⁹ Trattasi di una pratica di generazione energetica legata ai processi di combustione dei rifiuti smaltiti negli impianti di incenerimento. *Sabatini coletti*. Dizionario della lingua italiana, 2019.

⁴⁰ Parametri fissati dalla Direttiva 2008/98CE e recepiti nel D.Lgs. 205 del 2010.

⁴¹ LARAIA R., *La gestione dei rifiuti come risorsa*, Istituto Superiore per la Ricerca e la Tutela ambientale (a cura di), 2012, in <http://www.isprambiente.gov.it/it/archivio/notizie-e-novita-normative/notizie-ispra/anno-2012/ispra-alla-fiera-ecomondo.-rimini-7-10-novembre-2012/presentazione-laraia-1>.

⁴² Trattasi della dicitura *ex art. 182* del D.lgs 152/2006.

Tale contesto ci permette quindi di inquadrare quelle che sono delle necessità della nostra epoca in cui, inevitabilmente, anche le priorità del mercato e del consumatore si modificano: dopo decenni di campagne di informazione, anche negli Stati Uniti, ad esempio, si è compresa l'importanza del corretto riciclo dei rifiuti. A tal fine, è ovviamente decisivo il ruolo delle autorità competenti in materia ambientale, sia con riguardo all'individuazione dei flussi di rifiuti da sottoporre prioritariamente a corretta separazione sia in relazione agli incentivi e alle sanzioni per l'applicazione delle regole poste⁴³.

Questo è riprova, ancora una volta, della necessità di una corretta regolamentazione, indispensabile sotto tutti gli aspetti, ma anche di una obbligatoria assunzione di consapevolezza circa una tematica quanto mai attuale e che non ci permette di avere un atteggiamento tipico di chi vuole far finta che il problema non gli interessi.

2. L'inquinamento da plastiche nell'ambiente

Oggi è sicuramente la plastica ad attrarre un interesse forte visto l'uso che se ne fa nel quotidiano, i tempi di decomposizione, gli impatti ambientali, le possibilità di prolungarne la vita, l'ambizione di ridurre e, se possibile, di eliminare specifici prodotti monouso. La plastica, al centro, come vedremo, di una continua linea di interventi legislativi che indirettamente o direttamente l'hanno riguardata, la si può definire come un composto sintetico organico costituito da molecole molto grandi, in grado di ricevere e conservare qualsiasi forma: un giocattolo, un sacchetto della spesa, una bottiglia⁴⁴. In verità la plastica è una realtà plurale, per questo motivo è più corretto parlare di "materie plastiche", ossia di una grande varietà di polimeri, ognuno con proprie caratteristiche, proprietà e campi di applicazione⁴⁵. Le materie plastiche sono materiali estremamente versatili ideali per una vasta gamma di applicazioni di consumo e industriali. La densità relativamente bassa della maggior parte delle materie plastiche offre ai prodotti a base di plastica i vantaggi legati alla leggerezza. E, sebbene la maggior parte sia caratterizzata da proprietà di isolamento termico ed elettrico eccellenti, alcune materie plastiche possono essere buone conduttrici di elettricità se richiesto. Sono resistenti alla corrosione da parte di svariate sostanze che

⁴³ MUZZOPAPPA G., *Un dilemma americano: smetteremo di riciclare rifiuti?*, Ambiente.it, 2019, <https://www.ambiente.it/informazione/focus-on/un-dilemma-americano-smetteremo-di-riciclare-rifiuti.html>, in originale di SAMUELS A., in *The Atlantic*, 2019, <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2019/03/china-has-stopped-accepting-our-trash/584131/>.

⁴⁴ Definizione di Sabatini Coletti. Dizionario della lingua italiana, 2019.

⁴⁵ Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA), *I diversi tipi di plastica*, editoriale, 2018, in <http://www.corepla.it/i-diversi-tipi-di-plastica>.

attaccano altri materiali, cosa che le rende durevoli e adatte all'uso in ambienti difficili. Alcune sono trasparenti, e quindi utilizzabili in dispositivi ottici. Possono essere sagomate con facilità in forme complesse, permettendo l'integrazione di altri materiali sui prodotti in plastica, e rendendole la soluzione ideale per un'ampia varietà di funzioni. Inoltre, se le proprietà fisiche di una plastica specifica non soddisfano esattamente i requisiti specificati, il suo equilibrio di proprietà può essere modificato con l'aggiunta di riempitori rinforzanti, colori, agenti schiumogeni, ritardanti di fiamma, plastificanti, etc, al fine di andare incontro alle richieste dell'applicazione specifica.

Sebbene queste caratteristiche siano indubbiamente apprezzabili sotto più profili (si pensi a tal proposito al tessuto socio-economico che ruota attorno al settore, ragione per cui la plastica è divenuta uno dei materiali più diffusi nella nostra società), non bisogna sottovalutare quella che è la chiave di volta del nostro approccio: il rapporto tra plastica e rispetto dell'ambiente. Tale rapporto merita di essere approfondito sotto tre diversi aspetti: la categoria delle microplastiche e i risvolti della produzione di queste; l'impatto sugli ecosistemi più disparati, il sovraccarico plastico di cui soffre il mare oggi.

2.1 Plastiche e microplastiche come rifiuti

Il rapporto plastica - ambiente è reso ancor più difficilmente conciliabile dalla costante produzione di microplastiche e nanoplastiche: piccolissime particelle di materiale plastico frutto delle deformazioni di plastiche più grandi e che si riversano in tutto l'ambiente circostante e, soprattutto, in aree marine ed acquatiche, compromettendo gli ecosistemi. È noto da tempo che la plastica non si decompone completamente (a differenza, per esempio, di carta e cartone che impiegano circa 3 settimane, ma anche del vetro che impiega il tempo record di due milioni di anni), ma si frammenta in pezzettini sempre più piccoli⁴⁶, alimentando una incessante produzione di scorie plastiche dannosissime.

Cosa significa allora dire che una bottiglietta d'acqua dopo 450 anni si è degradata?

Significa che il polimero in questione si è depolimerizzato (scomposto), per cui le molecole che prima erano unite le une alle altre ora fluttuano singolarmente nell'ambiente⁴⁷. Il

⁴⁶ BIANCO M., *parere scientifico*, in *Envi.info*, 2019, <https://www.envi.info/blog/2019/01/16/tempi-di-degradazione-nelle-acque-per-la-plastica-i-tempi-sono-certi-come-comunicarli-correttamente/>.

⁴⁷ BONGIOANNI M., *Tempi di degradazione nelle acque: per la plastica i tempi sono certi? Come comunicarli correttamente?*, in *Envi.info*, 2019, <https://www.envi.info/blog/2019/01/16/tempi-di-degradazione-nelle-acque-per-la-plastica-i-tempi-sono-certi-come-comunicarli-correttamente/>.

risultato è che, di fatto, il tempo di completa eliminazione di un prodotto o bene in plastica dallo spazio che ci circonda è indeterminabile.

Proprio le bottiglie d'acqua sono una delle principali cause del rilascio di microplastiche negli ecosistemi, perché, d'altra parte, questo *business* ha raggiunto il valore di duecentocinquanta miliardi di euro nel 2019. L'Italia è il secondo consumatore di acqua in bottiglia al mondo, che, rispetto a quella del rubinetto, costa ben cinquecento-ottanta volte in più⁴⁸. Proprio per chiedere ai cittadini di riflettere sull'(in)utilità dell'acqua in bottiglia l'Osservatorio internazionale sui fenomeni sociali, ambientali ed economici legati all'acqua e al clima⁴⁹ ha lanciato la campagna #StopAcquaInBottiglia, dove viene chiesto ai cittadini di scattarsi delle foto con una borraccia o una bottiglia riutilizzabile e pubblicarla sui social, prendendo l'impegno di non bere acqua in bottiglia qualora quella del rubinetto sia potabile. In generale, tuttavia, oltre ad una formazione accidentale delle microplastiche, dovuta essenzialmente al deterioramento di plastiche più grandi, capita spesso che particelle di plastiche infinitamente piccole vengano aggiunte intenzionalmente in una serie di prodotti presenti sul mercato europeo, quali, ad esempio, cosmetici, detersivi, vernici. Le funzioni delle stesse microplastiche in questi casi possono essere di regolare la viscosità del prodotto, l'aspetto o la sua stabilità⁵⁰.

Visti gli impieghi cui è soggetta la plastica e la microplastica, e visto, che una quantità notevole non viene correttamente smaltita ma finisce per essere gettata negli oceani e nell'ambiente in generale, l'*European Chemical Agency* ha annunciato che valuterà la necessità di una restrizione a livello comunitario dell'immissione sul mercato di microplastiche, dopo aver raccolto informazioni complete sull'impatto ambientale e socioeconomico di eventuali restrizioni⁵¹.

2.2 L'impatto delle plastiche sugli ecosistemi

Giungere alla conclusione che le plastiche e le microplastiche vengono immesse nell'ambiente, significa dire, che, una volta che l'attività di dispersione è completata,

⁴⁸ Dati del Water Grabbing Observatory (WGO), #StopAcqua-inBottiglia, arriva la campagna per l'Italia di WGO, 2019, <https://www.watergrabbing.com/stopacqua-in-bottiglia-arriva-la-campagna-per-chiedere-ai-cittadini-italiani-di-non-consumare-acqua-in-bottiglia/>.

⁴⁹ Water Grabbing Observatory (WGO).

⁵⁰ European Chemical Agency (ECHA), *ECHA proposes to restrict intentionally added microplastics*, 2019, in <https://echa.europa.eu/it/-/echa-proposes-to-restrict-intentionally-added-microplastics>.

⁵¹ Criteri di Indagine ECHA, *La microplastica*, 2018, in <https://echa.europa.eu/it/hot-topics/microplastics>.

conseguono dei danni inimmaginabili per gli ecosistemi acquatici, terreni, vegetali che compongono la biosfera.

Prima di analizzare i risvolti negativi che soprattutto sul mare si riconoscono (§ Capitolo I, 2.3) è fondamentale analizzare come tutta quella plastica giunga effettivamente negli oceani.

L'80% della plastica che si trova nei mari è il risultato di una scarsa attenzione a terra che deriva dall'esistenza di discariche illegali di rifiuti domestici e industriali, dalla mala gestione delle discariche legali esistenti, dallo scarso trattamento di acque reflue, dalle cattive abitudini di chi utilizza spiagge a fini ricreativi, dalle attività legate alla pesca, nonché dai rifiuti abbandonati sul suolo che gli agenti atmosferici trasportano nei corsi d'acqua⁵².

A più riprese lo *United Nations Environment Programme*⁵³ ha sottolineato che ben due terzi dell'intero inquinamento marino è dovuto a venti corsi d'acqua, e che i centoventidue fiumi più inquinati al mondo hanno contribuito per oltre il 90% all'accumulo di plastica in mare⁵⁴. La maggioranza di questi fiumi si trova in Asia, principalmente a causa del rapido sviluppo economico manifestatosi negli ultimi anni spesso non accompagnato da una gestione efficiente dei rifiuti prodotti, soprattutto nelle aree meno urbanizzate.

Diversi studi nazionali ed internazionali⁵⁵ hanno successivamente evidenziato che sarebbero solo dieci i fiumi più inquinanti al mondo, responsabili del 90% circa della spazzatura di plastica presente nei mari.

Tutti questi rapporti, comunque, indicano il fiume cinese Yangtze come il maggior trasportatore di rifiuti. Anche l'Indonesia vanta quattro fiumi che destano particolare preoccupazione in tal senso e cioè il Brantas che trasporta trentottomila-novecento tonnellate di plastica, il Solo che ne trasporta trentaduemila-cinquecento, il Serayu con diciassettemila tonnellate di plastica riversate in mare ed il Progo che ne porta in mare dodicimila-ottocento tonnellate⁵⁶.

⁵² CALLERI S., *Quali sono i fiumi che trasportano più plastica nei mari?*, in *Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)*, 2019, <https://www.snambiente.it/2019/08/20/quali-sono-i-fiumi-che-trasportano-piu-plastica-nei-mari/>.

⁵³ In sigla *UNEP*.

⁵⁴ ADLER E. – JEFTIC L. – SHEAVLY S., *Marine litter: a global challenge*, rapporto *UNEP*, 2009, in <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10744/MarineLitterAglobalChallenge.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁵⁵ Tra gli altri, EXCELL C. – MOSES E. – SALCEDO-LA VINA C. – WORKER J., Rapporto *UNEP*, WRI (in collaborazione con), *Legal limits on single-use. Plastics and microplastics: A global review of national laws and regulations*, 2018, in <https://www.unenvironment.org/resources/report/legal-limits-single-use-plastics-and-microplastics>.

⁵⁶ ADLER E. – JEFTIC L. – SHEAVLY S., *Op. cit.*

A livello europeo il Danubio è certamente il fiume più inquinante per il Mar Nero, ove sfocia, e riversa circa millecinquecento tonnellate di plastica all'anno.

Per quanto riguarda, infine, l'Italia i dati disponibili riguardano essenzialmente il fiume Po. Qui è stata realizzata una barriera *anti-marine litter* per consentire una stima dei rifiuti presenti lungo il corso del fiume⁵⁷. Piccole barche hanno poi raccolto i rifiuti (non solo plastici, ma anche legnosi o in vetro) per trasportarli in impianti di selezione e suddivisione e per poterli successivamente sottoporli a riciclo. La conclusione cui si è giunti è che il fiume Po riversa ogni secondo nel Mar Adriatico undicimila frammenti di microplastica, dal peso complessivo di circa undici milligrammi⁵⁸.

Giunta in mare la plastica inizia a provocare danni spesso irreparabili agli ecosistemi che interagiscono con l'acqua marina e tra cui, si ricordi, l'uomo è protagonista indiscusso.

Tra gli animali osservati più colpiti dai rifiuti in plastica, anche in modo letale, vi sono gli albatrici. Queste specie sono attratte dai rifiuti plastici in mare poiché il plancton che ricopre la plastica, quando si degrada, emana un odore simile al cibo, e ciò spinge gli uccelli come gli albatrici ad ingoiare frammenti di plastica. Si stima che il 90% degli uccelli marini abbia ingerito materiali plastici nel tempo e che molti di essi non siano poi sopravvissuti⁵⁹.

Anche le tartarughe marine si è rilevato essere spesso contaminate nell'organismo da frammenti plastici. In Italia in particolare si è analizzata la specie della Caretta Caretta come indicatore ambientale per monitorare la quantità e la dinamica della distribuzione delle plastiche nel Mediterraneo⁶⁰. Grazie al progetto biennale INDICIT della Commissione Europea, infatti, si è sviluppata una metodologia comune per rendere operativo e confrontabile tra i vari Stati l'indicatore sulla quantità dei rifiuti marini ingeriti dagli organismi marini. In Italia, la specie bio-indicatrice della tartaruga marina Caretta Caretta ha, finora, fatto emergere che su seicento-undici tartarughe vive e morte analizzate ben il 53% presentava plastica nell'apparato digerente. Inoltre, si è notato come gli oggetti di plastica si spostino da un mare all'altro anche su grandi distanze per mezzo delle correnti

⁵⁷ Tra gli altri l'iniziativa *Il Po d'Amare* realizzata da Fondazione Sviluppo Sostenibile, Corepla, Castalia, Autorità di bacino distrettuale del fiume Po e patrocinata dal Comune di Ferrara e AIPO.

⁵⁸ Studio *Un Po di plastica. Campionamento delle microplastiche nel fiume Po durante la corsa contro il littering keep clean and run*, realizzata da AICA, ERICa Soc. Coop., ERI, 2019, in <https://www.envi.info/un-po-di-plastica/>.

⁵⁹ Editoriale, *Gli uccelli come gli albatrici sono attratti dall'odore dei rifiuti di plastica in mare*, in *Internazionale*, 2016, <https://www.internazionale.it/notizie/2016/11/10/gli-uccelli-come-gli-albatrici-sono-attratti-dall-odore-dei-rifiuti-di-plastica-in-mare-2>.

⁶⁰ Analisi per il progetto INDICIT compiuto da ISPRA, IAM-CNR Oristano, Stazione zoologica di Napoli, Arpa Toscana, Università di Siena, Istituto Zooprofilattico di Lazio e Toscana, 2018.

marine; basti pensare che nello stomaco di alcune tartarughe spiaggiate in Italia sono stati ritrovati involucri di *snacks* francesi⁶¹.

Da ultimo, strettamente legato al mare, è l'ecosistema animale e vegetale delle spiagge che subiscono le conseguenze dell'inquinamento prodotto. In Italia l'invasione della plastica sui lidi marittimi è un problema che si innesta nelle *routine* locali quotidiane.

In Calabria, unica regione italiana insieme alla Basilicata ad affacciarsi sia sul Mar Tirreno che sul Mare Ionio, si è registrata una progressiva invasione di spazzatura che, oltre a deturpare le bellezze marine e delle spiagge, mette in pericolo la biodiversità. I dati del triennio 2015-2018⁶² sottolineano che dei diciassettemila rifiuti rimasti sulle spiagge tirreniche, di cui circa la metà sul litorale ionico, l'80% è di composizione plastica. Anche qui tornano le indicazioni generali valide per il resto del pianeta: l'accumulo di rifiuti e plastiche in mare e, poi, sulle spiagge è dovuto allo scarico dei corsi d'acqua locali.

Tale scenario si è arricchito di un nuovo capitolo prettamente giuridico recentemente, che ha segnato una battuta di arresto per i sostenitori della plastica zero sulle spiagge⁶³. Due diversi Tribunali Amministrativi Regionali⁶⁴, quello della Regione Puglia⁶⁵ e quello della Regione Sicilia⁶⁶, hanno inflitto duri colpi alle amministrazioni, rispettivamente, regionali e locali che avevano vietato l'utilizzo dei contenitori per alimenti in plastica monouso in tutti i lidi della zona. I giudici amministrativi hanno infatti evidenziato una mancanza di competenze degli enti locali e regionali a regolare la materia in questione, in assenza di presupposti di contingibilità e urgenza. Brevemente, nel primo caso si discuteva circa la legittimità dell'ordinanza balneare del 2019 adottata dalla Regione Puglia, mentre nel caso della Regione Sicilia erano stati dei Comuni a mettere al bando piatti, bicchieri, posate in plastica dalle spiagge locali, vedendo l'opposizione dei produttori delle suddette stoviglie monouso.

⁶¹ PESCESELLI A.R., MATIDDI M. (collaborazione di), *Tartarughe marine piene di plastica*, in *Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)*, 2016, <https://www.snambiente.it/2018/06/04/tartarughe-marine-piene-di-plastica/>.

⁶² Dati del Centro regionale Strategia Marina dell'Arpacal, triennio 2015-2018, secondo le metodiche imposte dalla Direttiva UE Marine Strategy.

⁶³ FORMICA F., *Spiagge senza plastica, le nuove regole non bastano*, in *National Geographic Italia*, del 5 agosto 2019, http://www.nationalgeographic.it/ambiente/2019/08/05/news/spiagge_senza_plastica_le_nuove_regole_non_bastano-4500458/.

⁶⁴ In sigla TAR.

⁶⁵ Ordinanza TAR Puglia numero 315 del 2019.

⁶⁶ TAR Sicilia con le ordinanze numero 1217 e 771 del 6 luglio 2019, sulle decisioni plastic-free dei comuni Trapani e S. Flavia.

2.3 Il mare: nuova pattumiera del mondo

Dall'acqua cristallina che consentiva di vedere in trasparenza il fondale, e, magari, qualche medusa, si è passati all'attualità in cui le profondità marine non solo non sono visibili, ma nascondono sacchetti di plastica bianchicci o qualche piattino galleggiante.

Bustine, bottiglie, posate, teli lacerati, pezzi di giocattoli, infiniti oggetti della quotidianità finiscono in quella che è divenuta nei fatti il luogo di accumulo principale di ogni rifiuto: il mare⁶⁷.

Tutti materiali che sono destinati a rimanere in mare per decenni, ove ogni nuovo oggetto si aggiunge a quelli che ci sono già, dato che la plastica non si degrada ma, al più, si decompone, si frantuma in pezzetti sempre più piccoli (le microplastiche § Capitolo I, 2.1). Monomeri di plastica, questi, che sono ingeriti da pesci e molluschi, da invertebrati microscopici e che così entrano nella catena alimentare.

I venti e le correnti raccolgono ogni tipo di residuo in aggregazioni così grandi da aver creato vere e proprie isole di rifiuti di ogni tipo. Non solo gli oceani, che per dimensioni e condizioni climatiche, sono soggetti a questi agglomerati dannosi per l'ambiente, ma anche il Mar Mediterraneo che, in quanto sistema chiuso, permette ad una plastica gettata nelle coste spagnole di arrivare alla penisola balcanica, o ad una inizialmente nel Tirreno di giungere fino in prossimità delle coste marocchine⁶⁸.

Proprio per i suoi risvolti negativi dal punto di vista ambientale e per la complessità anche solo nel computo dei rifiuti presenti in mare, l'Unione Europea, mediante l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA), ha sviluppato un'applicazione mobile, la *Marine LitterWatch*, che consente agli utenti di registrare i rifiuti marini reperiti sulle spiagge, in modo da raccogliere informazioni per permettere gli interventi opportuni da parte delle autorità nazionali e sovranazionali competenti, e così da consentire una maggiore consapevolezza tra i cittadini. Proprio dal singolo cittadino parte spesso l'attenzione per evitare contaminazioni ambientali; basti pensare che il 18% dei rifiuti ritrovati e registrati

⁶⁷ FORTI M., *Milioni di tonnellate di plastica minacciano i nostri mari*, in *Internazionale*, 29 luglio 2016, <https://www.internazionale.it/notizie/marina-forti/2016/07/29/plastica-mare-oceani>.

⁶⁸ TANI I., *Oceani di Plastica: il quadro giuridico internazionale*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente*, 2018, n. 3, pp. 613-639.

mediante l'applicazione dell'AEA tra il 2014 ed il 2017 sono mozziconi di sigaretta e filtri per tabacco⁶⁹.

Tra i mari più colpiti merita menzione l'Oceano Pacifico ove è divenuta ormai famosa l'enorme isola di plastica: si tratta di un ammasso di rifiuti che galleggia nel bel mezzo dell'Oceano stesso, dalle dimensioni incerte quanto incredibili. L'isola è chiamata *Pacific Trash Vortex*, e, dai rilievi più recenti, pare abbia una dimensione superiore per tre volte a quella della Francia, e conterrebbe circa tre milioni di tonnellate di rifiuti galleggianti⁷⁰.

Ma se questa è in cima alla classifica, deve comunque essere ricordato che di isole di plastica ce ne sono molte, sparse in ogni parte del mondo, che rischiano di accrescere sempre di più i propri confini qualora non si intervenisse convintamente.

Come detto, essendo connesso ogni angolo del pianeta, anche porzioni marine di per sé non esposte direttamente a dinamiche inquinanti, finiscono per subire le conseguenze dannose ambientali. Tra questi vi è una zona dell'Artico che sta diventando una vera e propria discarica di plastica, ubicata tra Groenlandia e Scandinavia, e che è vittima, quasi certamente, delle correnti provenienti dal Sud, capaci di trasportare milioni di detriti e rifiuti nella zona indicata⁷¹. Anche la natura di frammenti invecchiati da una lunga permanenza in mare, e dunque a loro volta produttori di nuovi e minuscoli detriti plastici, sembra confermare l'origine lontana di questo inquinamento ed il fatto che i rifiuti hanno viaggiato a lungo prima di raggiungere l'Artico⁷².

Il *trend* a cui si sta andando incontro offre come allarmante la data del 2050: se si continuasse con questa sovrapproduzione di plastica, e questa erronea modalità di smaltimento, si finirebbe per avere, da quel momento in poi, più prodotti in plastica che pesci in mare⁷³.

Partendo da queste preoccupazioni si è tentato e si sta tentando di dare una risposta efficace al problema, per esempio utilizzando e promuovendo la plastica biodegradabile. Tuttavia già diversi studiosi, ricercatori e scienziati hanno messo in guardia da questa soluzione,

⁶⁹ Rapporto AEA, *Un oceano di plastica*, 2019, in <https://www.eea.europa.eu/downloads/39ca7d0c743e4940a8474e69d3595b72/1550156099/un-oceano-di-plastica.pdf>.

⁷⁰ POLONIA A., *L'isola di plastica*, in *Sapere scienza*, 2014, <http://www.saperescienza.it/rubriche/geologia/l-isola-di-plastica-18-07-2014/200-l-isola-di-plastica-18-07-2014>.

⁷¹ Dati forniti dalla Spedizione *Tara*, in *Science Advances*, 2013.

⁷² GRISANTI C., *L'Artico è invaso da un mare di plastica che viene da lontano*, in *Internazionale*, 2 aprile 2017, <https://www.internazionale.it/scienza/claudia-grisanti/2017/04/22/artico-mare-plastica>.

⁷³ MANZO I., *Riciclare la plastica alimenta l'economia circolare e tutela l'ecosistema marino*, in *Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile*, 23 ottobre 2018, <https://asvis.it/home/46-3420/riciclare-la-plastica-alimenta-leconomia-circolare-e-tutela-lecosistema-marino#>.

meramente palliativa e apparentemente risolutiva, perché il materiale non riuscirebbe a degradarsi a basse temperature, come quelle presenti sui fondali oceanici, e non otterrebbe neppure alcun vantaggio dai raggi solari, visto che, in quanto si tratta di materiale pesante, affonda sistematicamente⁷⁴.

Una soluzione parziale, ma sicuramente a forte impatto sociale, è stata offerta dalla *Whim Architecture*⁷⁵ la quale ha deciso di valorizzare tali isole di plastica, creando una soluzione innovativa e rivoluzionaria: abitarci. L'isola dovrebbe assumere le caratteristiche di un luogo che deve essere assolutamente autosufficiente, con la stessa dimensione e forma delle Hawaii⁷⁶. Si tratta di creare fattorie per la produzione di cibo, realizzazione di impianti per lo sfruttamento energetico eolico e marino, perfino giungere ad ospitare “rifugiati del clima” colpiti da disastri ambientali.

Al di là di esperimenti di questo tipo, certamente stimolanti ed in grado di far comprendere ad una platea sempre più ampia il dramma dell'impatto delle plastiche e dei rifiuti in generale sull'ambiente, la Commissione Europea si è mossa per tentare di offrire delle soluzioni praticabili, efficaci (soprattutto per i prodotti monouso che più inquinano) e diversificate a seconda del bene di riferimento.

Nella prospettiva normativa comunitaria si ha intenzione, per esempio, di vietare il commercio di certi prodotti invasivi e facilmente sostituibili (si pensi a bastoncini cotonati, posate, piatti), di ridurre il consumo di contenitori per bevande e alimenti usa e getta, di porre delle prescrizioni di etichettatura su certi prodotti specifici (assorbenti igienici, salviette umidificate), di introdurre misure di sensibilizzazione verso i consumatori finali⁷⁷. In verità l'intero assetto di interventi sulla tematica dell'Unione Europea ruota attorno ad un programma in continua evoluzione che trova il consenso non solo dei soggetti che godono di beni e servizi finali, ma anche dei produttori e fornitori coinvolti nell'area economica di riferimento. Tali portatori di interessi sono stati ascoltati, nella fase di

⁷⁴ Report, *La plastica biodegradabile non risolve il problema dei rifiuti in mare*, in *Internazionale*, 25 maggio 2016, <https://www.internazionale.it/notizie/2016/05/25/la-plastica-biodegradabile-non-risolve-il-problema-dei-rifiuti-in-mare>.

⁷⁵ Trattasi di uno studio professionale di architetti di Rotterdam che promuove opere architettoniche di più ampie vedute e stile.

⁷⁶ WHEATON O., *Recycled Island: un'isola dalle dimensioni delle Hawaii... in plastica riciclata*, in *Envi.info*, 2010, <https://www.envi.info/blog/2010/10/18/recycled-island-unisola-dalle-dimensioni-delle-hawaii-in-plastica-riciclata/>.

⁷⁷ Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, 2018, COM (2018) 340 final.

consultazione, prima della formulazione delle proposte UE e nella misura del 70% hanno dichiarato di concordare con un intervento urgente dalla Commissione⁷⁸.

Meritano menzione, nel quadro di intervento volto a limitare eccessivi e gravosi danni all'ecosistema marino almeno due progetti europei ai quali l'Italia ha partecipato tramite l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA): il progetto MLREPAIR (*Reducing and Preventing, an integrated Approach to Marine Litter Management in the Adriatic Sea*), che mira a rafforzare, in Italia e Croazia, una *governance* condivisa sulla gestione dei rifiuti marini, grazie alla definizione di nuovi strumenti educativi per sensibilizzare i turisti e i cittadini delle aree costiere e grazie al coinvolgimento dei pescatori nella pulizia del mare; ed il progetto MEDSEALITTER, volto a creare nel Mediterraneo una rete tra aree marine protette, organizzazioni scientifiche e organizzazioni non governative per sviluppare, testare e applicare protocolli efficaci, per monitorare e gestire l'impatto dei rifiuti plastici sulla biodiversità⁷⁹.

3. Conseguenze del disastro ambientale: europei ed italiani nella morsa dell'inquinamento

Il mancato trattamento, o lo smaltimento fuori dai canoni del rispetto ambientale, dei rifiuti fa conseguire per ogni uomo e donna che vive sul Pianeta, l'obbligo di doversi ritrovare, presto o tardi, a fare i conti con l'incuria propria e altrui. È come se la natura presentasse il conto per ciò che ha subito.

Va comunque detto che stando ai dati in seno all'Unione Europea disponibili degli ultimi anni si evidenzia un tratto crescente nell'attività di riciclo e recupero di rifiuti; particolarmente, per quel che qui interessa, in plastica. Nel 2016 il 42% di rifiuti in plastica complessivamente prodotti o comunque giunti in Europa, sono stati riciclati: il picco lo si è raggiunto in Lituania dove si sono riciclate il 74% di plastiche, mentre il punto di minor impegno è stato registrato, sempre nei Paesi baltici, in Estonia, dove, restando sotto la media dell'Unione intera, soltanto il 25% di plastiche è stato effettivamente sottoposto ad attività di riciclaggio⁸⁰.

⁷⁸ Commissione UE, *Plastica monouso: nuove norme UE per ridurre i rifiuti marini*, 2018, in https://ec.europa.eu/italy/news/20180528_plastica_monouso_norme_europee_it.

⁷⁹ BOVINO C., *Plastexit, in che termini realizzare la necessaria uscita dalla plastica (parte seconda)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2019, n. 10, pp. 689-699.

⁸⁰ Dati Eurostat, *How much plastic packaging waste do we recycle?*, 2018, in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20191105-2>.

L'incremento è evidente però se tali dati vengono comparati con quelli del 2005 quando appena il 24% di plastica veniva correttamente riciclato. Un incremento quasi del doppio che indica sicuramente un impegno notevole di tutto il gruppo dirigente europeo e degli Stati membri, ma anche dal basso, dalla società civile. Numeri che, d'altra parte, non possono soddisfare completamente: sia perché ancora più della metà della plastica non viene recuperata, sia perché in alcuni Paesi la crescita nell'attività di riciclo è stata prossima allo zero, se non addirittura negativa (in Estonia si è registrata una decrescita nel riciclo di plastica nel periodo indicato dello 0.9%)⁸¹.

Il vero traguardo, unitamente all'impegno *ex post* nel trattamento dei rifiuti, può allora essere ancora una volta in un minore uso di beni e strumenti di plastica, così da evitare quelle implicazioni negative per ambiente e salute umana, ormai sempre più frequenti.

Tuttavia, negli ultimi periodi il ricorso a materiali in plastica è cresciuto vertiginosamente in tutta l'Unione Europea ove si producono nel complesso sedici milioni di tonnellate di plastica ogni anno, con una media di trenta chilogrammi per ogni persona⁸².

Lo scenario in cui si imbatte non può che coinvolgere sotto il profilo dell'inquinamento che ciascuno di noi soffre nella quotidianità e che porta, oggi, a nuove ricerche che svelano sempre più danni potenziali per la salute umana.

Un nuovo studio del WWF, svolto insieme all'Università australiana di Newcastle⁸³, ha rivelato che nell'arco di sette giorni ciascuno di noi assume, insieme ad acqua e cibo, l'equivalente in frammenti di plastica del peso di una carta di credito: duecentocinquanta grammi all'anno, che transitano nell'organismo con effetti ancora non del tutto chiari. Attraverso liquidi e cibi ingeriamo, in media, duemila microframmenti di plastica alla settimana, per un totale di ventuno grammi ogni mese, appunto duecentocinquanta all'anno. La maggior parte delle particelle che ingeriamo deriva da acqua in bottiglia, birra, sale, ma anche dai molluschi che, dopo una vita in un mare inquinato, restituiscono la plastica a chi gliel'ha ceduta⁸⁴.

Statistiche ed informazioni notevoli ed inquietanti che, pare, possano essere state compiute addirittura al ribasso dato che, come emerge dall'analisi stessa, il rilascio di microplastiche

⁸¹ Dati Eurostat, *Op.cit.*

⁸² Dati Eurostat, *How much plastic packaging waste do you produce?*, 2018 in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20180422-1?inheritRedirect=true>.

⁸³ Studio WWF-Università Newcastle, *No plastic in nature: assessing plastic ingestion from nature to people*, 2019, in http://awsassets.panda.org/downloads/plastic_ingestion_press_singles.pdf.

⁸⁴ INTINI E., *Cinque grammi alla settimana: le microplastiche che mangi e bevi*, commento all'analisi *No plastic in nature: Assessing plastic ingestion from nature to people*, in *Focus*, del 18 luglio 2019.

da prodotti come spazzolini da denti, riso, latte e pasta non è stata rilevabile a causa dei pochi dati a disposizione.

Già negli anni precedenti, tuttavia, il problema del ritorno delle microplastiche nel corpo umano era stato segnalato in occasione dello studio sullo zooplancton, insieme di piccoli animali che galleggiano in mare e filtrano l'acqua⁸⁵. È inevitabile che, al momento del filtraggio, il plancton ingerisca anche residui plastici di minime dimensioni. Ma proprio il plancton è poi al centro della catena alimentare di pesci e balene che se ne nutrono e, per concludere, finiscono sulle nostre tavole⁸⁶.

Proprio per questa intrusione anormale delle sostanze in plastica nel circolo vitale dell'uomo, è la salute umana a farne le spese o, quantomeno, a rischiare di essere compromessa.

I bambini e i ragazzi che vivono in un ambiente inquinato, magari vicino a una discarica, a un inceneritore, a un polo industriale o petrolchimico che rilasciano sostanze tossiche, hanno il 9% in più di probabilità di ammalarsi di tumore rispetto ai loro coetanei⁸⁷.

In tutto, da quanto emerge dall'indagine, sono circa 6 milioni gli italiani che vivono vicino a zone altamente inquinate, molte delle quali sono Siti di Interesse Nazionale. Ma gli effetti delle sostanze nocive si fanno sentire su una fascia ben più ampia di popolazione. E a farne le spese sono soprattutto i giovani e i giovanissimi, come dimostra l'aumento dei casi di tumori nella fascia 0-24 anni.

Non va meglio se si spera di evitare questi gravissimi pregiudizi al corpo umano bruciando i rifiuti. Bruciare i rifiuti, soprattutto la plastica, produce inquinanti altamente tossici come le diossine e gli idrocarburi policiclici aromatici, che sono contaminanti ambientali persistenti. Le diossine hanno la caratteristica di bio-accumularsi in tessuti e organi, provocando alterazioni del sistema immunitario, disturbi ormonali e danni allo sviluppo

⁸⁵ Video-documentario *Got a spare afternoon?*, di Verity White e Ren Kyst, vincitore della sezione dedicata all'ambiente del premio Atkins Ciwem nel 2015, <https://www.theguardian.com/environment/gallery/2015/jun/25/atkins-ciwem-environmental-photographer-of-the-year-2015-winners-in-pictures>.

⁸⁶ GRISANTI C., *Il plancton mangia la plastica e quindi la mangiamo anche noi*, in *Internazionale*, del 10 luglio 2015, <https://www.internazionale.it/scienza/2015/07/10/plancton-plastica-cibo>.

⁸⁷ CONTI.S., *Territori esposti a rischio di inquinamento: il terzo rapporto Sentieri*, realizzato da *Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio di Inquinamento (Sentieri)*, Istituto Superiore di Sanità (a cura di), in *Epicentro. Il portale dell'epidemiologia per la sanità pubblica*, 2014.

fetale. Gli idrocarburi si liberano nell'ambiente a seguito di combustioni di prodotti petroliferi, di plastica, od organici e comportano malattie al sistema respiratorio⁸⁸.

Questo, con le dovute specificità, accadeva ed accade oggi a Taranto, dove, sotto l'impianto dell'Ilva, nel quartiere Tamburi, la mortalità e le patologie dichiarate salgono e scendono di pari passo con i livelli di produzione dell'acciaieria. Nell'intera Provincia tarantina, tra il 2006 e il 2012, si sono registrati poco più di tremila casi di cancro all'anno. Oltre a quelli citati, da tempo, inoltre, si osserva un maggior numero di diagnosi di tumori che riguardano il polmone, la pleura, la vescica in pancreas, il rene e il sangue. Superiore alla media nazionale è anche il tasso di leucemie infantili⁸⁹.

Anche grazie ad innovative forme di comunicazione, se prima, nonostante analisi e ricerche, il problema restava sottovalutato dalla società, oggi questo aspetto è sicuramente mutato: il 14% della popolazione dell'UE ha dichiarato di essere stato esposto a inquinamento, sporcizia e altri problemi ambientali⁹⁰. Il dato peggiore si rileva a Malta dove questa sensazione è fatta propria da una persona su quattro, mentre solo uno su venti condivide lo stesso pensiero nella "Verde Irlanda". In Italia, infine, una persona su dieci è convinta di vivere soffocata dall'inquinamento⁹¹.

Non bisogna dimenticare, e si ravvede l'obbligo di segnalarlo, che dietro al problema ambientale, è fondamentale la valutazione di eventuali interessi contrapposti quali quelli economici e sociali che sarebbero coinvolti, indeboliti o rafforzati, laddove si assumono delle regolamentazioni in questo settore. Il riferimento dunque alle misure che possono ridurre la circolazione e l'immissione sul mercato di plastiche⁹², non può prescindere dalla valutazione sul comparto economico che vi si trova alle spalle. L'intero indotto vale un miliardo di euro l'anno e dà lavoro a tremila persone⁹³, meritando quindi attenzioni e strumenti di protezione.

⁸⁸ CARNAZZI S., *Bruciare la plastica produce diossina e idrocarburi policiclici aromatici. Cosa sono e cosa fanno*, in *Lifegate*, 2017, <https://www.lifegate.it/persona/news/bruciare-la-plastica-produce-diossina-e-idrocarburi-policiclici-aromatici-cosa-sono-e-cosa-fanno>.

⁸⁹ DI TODARO F., *Ilva: tumore del polmone, rischi ancora elevati nel quartiere Tamburi*, in *Fondazione Umberto Veronesi*, 2019, <https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/oncologia/ilva-tumore-del-polmone-rischi-troppo-alti-per-chi-vive-al-quartiere-tamburi>.

⁹⁰ Dati Eurostat, *14% of EU citizens report exposure to pollution*, 2019, in <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190905-1>.

⁹¹ PETRUCCI F., *Eurostat, 14% dei cittadini UE soffocati da inquinamento*, in *Reteambiente*, 2019, <http://www.reteambiente.it/news/35413/eurostat-14-dei-cittadini-ue-soffocati-da-inquin/>.

⁹² Ultima in ordine di tempo la direttiva UE 2019/904.

⁹³ FORMICA F., *Stop UE alla plastica, le aziende più colpite sono quelle italiane*, in *La Repubblica*, 30 agosto 2019, https://www.repubblica.it/economia/diritti-e-consumi/diritti-consumatori/2019/08/30/news/direttiva_ue_plastic_free_le_aziende_piu_colpite_sono_quelle_italiane-234628741/.

Proprio per questa obbligatoria considerazione la nuova strategia europea sulla plastica lanciata dalla Commissione Europea⁹⁴ si prospetta di affrontare la questione in modo diretto, così da garantire il rispetto dell'ambiente in tutti i territori europei, ma anche volendo tutelare la crescita e l'innovazione del settore su cui si interverrebbe, facendo sì che questa sfida diventi redditizia anche per le imprese coinvolte. Creare nuove opportunità di investimento e posti di lavoro diviene, allora, una sfida importante tanto quanto la tutela dell'ambiente⁹⁵.

4. Il processo evolutivo: dall'economia lineare all'economia circolare

Il modello di crescita economica che ha caratterizzato gli ultimi centocinquanta anni di storia, si definisce "economia lineare", un'economia industriale, di mercato, basata sull'estrazione di materie prime sempre nuove, sul consumo di massa e produzione di scarto una volta raggiunta la fine della vita del prodotto. Si potrebbe dire un'economia dalla culla alla bara delle grandi masse⁹⁶.

Proprio questa attitudine di estrazione e dismissal di materia ha causato i già ricordati effetti ambientali dannosi come la contaminazione dei mari e della terra, il dramma dei rifiuti, le emissioni di gas serra responsabili del cambiamento climatico, guerre sanguinose per il controllo delle fonti di energia primarie, forti disuguaglianze sociali.

La formula semplificata che si può descrivere dell'economia lineare è dunque rappresentata da soli tre vocaboli, che ne sintetizzano prontamente il significato nascosto: estrai-usa-getta.

Ci si è chiesti, allora, se è possibile pensare un'economia diversa da quella della linearità, che costituisce il paradigma consolidato per la produzione e il consumo di beni e servizi nell'epoca della globalizzazione.

La necessità di superare questo schema classico, senza spingerci troppo oltre, appare assolutamente necessario se fissiamo il 2030 come anno di riferimento: fino ad allora la domanda di energia aumenterà ancora del 50%, nella stessa misura della domanda di cibo, mentre occorrerà il 40% in più di acqua per sostenere i nuovi livelli di produzione e

⁹⁴ Strategia europea per la plastica nell'economia circolare, COM(2018) 28.

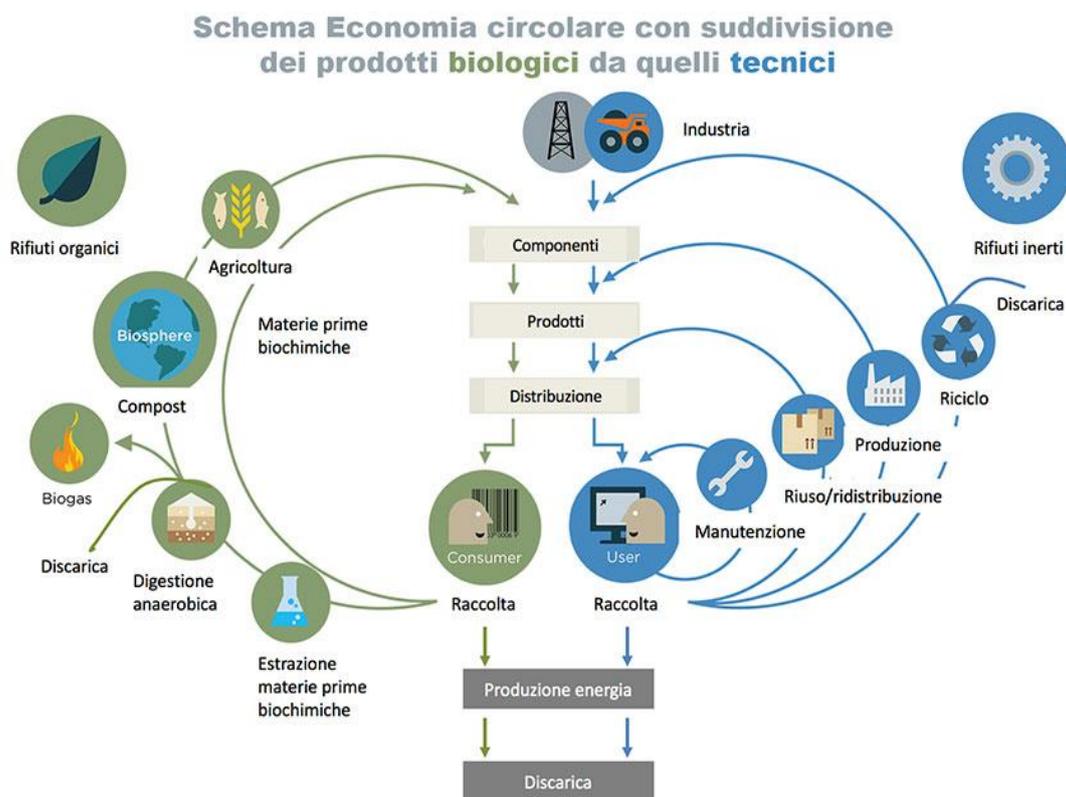
⁹⁵ CERIZZA M.A., *Rifiuti di plastica: una strategia europea per proteggere il pianeta e i cittadini*, in *Tuttoambiente*, 2018, <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/rifiuti-plastica-strategia-europea/>.

⁹⁶ BOMPAN E., *Economia circolare: definizione ed esempi*, in *IdeeGreen*, 2017, <https://www.ideegreen.it/economia-circolare-definizione-ed-esempi-95289.html>.

consumo. Tali nuove esigenze, insieme alle altre ragioni squisitamente ambientali analizzate, paiono abbastanza per tentare di superare l'attuale modello di sviluppo e, con esso, l'insieme delle teorie economiche ispirate dal presupposto dell'illimitatezza delle materie prime o, almeno, della loro illimitata rigenerazione e riproducibilità⁹⁷.

La risposta della cosiddetta economia circolare non solo è necessaria per rispondere a queste esigenze di preservazione delle risorse, ma sarebbe un nuovo paradigma più vantaggioso per consumatori ed imprese, oltre che per l'ambiente.

La definizione classica di economia circolare è quella di «un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati a essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera».⁹⁸



99

Dalla immagine di cui sopra si vuole rendere meglio l'idea dell'esistenza di due veri e propri cicli, che condividono i passaggi di produzione, distribuzione, la reimmissione dei

⁹⁷ MAZZARELLI G., *Dall'economia lineare all'economia circolare: facile a dirsi?*, MONTI L. (pubblicato da), in *Ambiente, crescita, sviluppo, benessere equo sostenibile*, 10 luglio 2013.

⁹⁸ Definizione di Ellen MacArthur Foundation, in <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/concept>.

⁹⁹ Immagine descrittiva di Ellen MacArthur Foundation.

beni sotto forma di componenti. Quanto alle differenze, il ciclo di sinistra, rappresenta il percorso biologico che, dalla raccolta, realizza l'estrazione di materie prime biochimiche, e, trattandole, le ottimizza. Contrariamente, tutto ciò che non è fruibile in tale direzione, deve essere valorizzato riducendo al minimo il ricorso alla discarica (soluzione che si pone fuori dal circolo ideato), ed è per questo che si tenterà, progressivamente, di mantenere, ridistribuire, riciclare il bene.

La stessa espressione di economia circolare rende immediatamente l'idea di della transizione da un tipo di modello che prevede l'abbandono del bene sfruttato, ad altro incentrato sulla eliminazione degli sprechi mediante la reimmissione dei materiali trattati nei cicli produttivi, per riutilizzarli al termine della loro funzione originaria¹⁰⁰.

Per semplificare, si può dire che esistono delle particelle elementari, imprescindibili elementi di base, che costituiscono la struttura cardine dell'economia circolare. È stata sapientemente utilizzata la figura dell'atomo: il nucleo consiste nel concetto circolare, attorno al quale ruotano le particelle, cioè le sue caratteristiche elementari, ad oggi conosciuti, ma, potenzialmente, in crescita¹⁰¹.

Tra gli elementi basilari vi sono le persone, l'ambiente, la resilienza, il pensiero sistemico, la temporalità. Tutti di assoluta rilevanza, ma merita menzione la particella relativa alla "materia rinnovabile" perché è qui che sta la teoria che diviene sostanza dell'economia circolare: ciò che i nostri occhi fino a oggi vedevano come rifiuto, «*come qualcosa da buttare via*»¹⁰², oggi va inteso come l'insieme di componenti biologiche, chimiche e tecniche che possono essere disassemblate in unità più semplici e il cui scopo è rimanere nel ciclo economico, per un uso nuovo.

L'interesse al successo di un modello economico alternativo a quello lineare, non è privo di risvolti positivi per imprese e consumatori, tanto è vero che, proprio le imprese grandi e medie, ma anche le piccole, hanno avviato un processo di "circolarizzazione" della propria economia. Cento grandi imprese (tra cui Coca-Cola e IKEA) sono già riunite in una sorta di Club, facente capo alla *MacArthur Foundation*, e si dicono pronte ad abbandonare la vecchia economia lineare. Sono spinte a farlo, si può pensare, certamente dall'interesse per la tutela dell'ambiente, ma indubbiamente, e verosimilmente, dai vantaggi economici che

¹⁰⁰ STILE M. T., *Da economia lineare a economia circolare: la strategia dell'Unione Europea e l'anello mancante*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2015, Giuffrè editore, n. 4, pp. 647-654.

¹⁰¹ BOMPAN E. - BRAMBILLA I. N. - CIANCIULLO A (introduzione di), *Che cosa è l'economia circolare*, Edizione Ambiente, Milano, 2018, pp. 86 e ss.

¹⁰² *Cit.* MCDONOUGH W., pianificatore, filosofo e autore, in BOMPAN E. - BRAMBILLA I. N. - CIANCIULLO A. (introduzione di), *Che cosa è l'economia circolare*, Edizione ambiente, Milano, 2018, pp. 107-110.

possono ottenere in termini di innovazione, miglioramento del prodotto e riduzione dei costi¹⁰³.

Secondo recenti studi, il 78% delle aziende europee che ha adottato pratiche di *circular economy* ha visto crescere la propria reputazione ed i propri fatturati¹⁰⁴.

Ma l'impegno dei soggetti privati non può dirsi l'unico compiuto in questo frangente storico, dovendosi segnalare interventi normativi europei e nazionali che hanno tentato, e tentano, di dare una dimensione normativa all'affermazione di una nuova idea economica *green friendly*.

Le Direttive europee varate finora fanno parte di due pacchetti: il primo, che comprende sei Direttive¹⁰⁵, che si è proposto di modificare con la Comunicazione della Commissione dell'Unione Europea contenente il piano d'azione per l'economia circolare intitolato "*L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare*"¹⁰⁶; il secondo pacchetto, del 2018, ha per oggetto quattro Direttive¹⁰⁷. Dello stesso anno è il primo quadro strategico di rivalorizzazione della plastica a livello UE, la "*Strategia dell'UE per la plastica nell'economia circolare*"¹⁰⁸.

Il fatto che le sopra citate Direttive siano tutte in materia di rifiuti, favorisce l'equivoco di ritenere che si tratti di una riforma che riguarda solo il diritto dell'ambiente. Al suo interno, poi, essendo preminente il problema dei rifiuti, si potrebbe pensare che l'economia circolare sia qualcosa di collegato solo con i rifiuti¹⁰⁹.

In realtà se ciò è innegabile, perché i rifiuti sono oggetto del ciclo economico in esame, è anche vero che la cosiddetta *blue economy*, susseguente la precedente *red economy* lineare e la *green economy* di squisita tutela ambientale, affronta le problematiche della sostenibilità ambientale oltre la semplice conservazione, puntando ad una vera rigenerazione dei beni¹¹⁰. I rifiuti sono una parte del circolo economico, non il tutto.

L'obiettivo europeo di uno sviluppo sostenibile, di un miglior funzionamento economico e di un trattamento sostenibile dei rifiuti, si è reso concreto con l'avvio dell'iter di

¹⁰³ MAZZARELLI G., *Op. cit.*

¹⁰⁴ Dati IPSOS su *Economia circolare e ambiente*, resi noti da *Legambiente*, 2019, <https://www.legambiente.it/indagine-ipsos-su-economia-circolare-e-ambiente/>.

¹⁰⁵ Direttiva 2008/98/CE, Direttiva 1994/62/CE, Direttiva 1999/31/CE, Direttiva 2003/53/CE, Direttiva 2006/66/CE, Direttiva 2012/19/CE.

¹⁰⁶ COM (2015) 614/2.

¹⁰⁷ Direttiva 849/2019/UE, Direttiva 850/2019/UE, Direttiva 851/2019/UE, Direttiva 852/2019/UE.

¹⁰⁸ COM (2019) 28 final.

¹⁰⁹ DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova, IV edizione, 2013.

¹¹⁰ PAULI G., BASTIOLI C. – LAVAZZA G. (introduzione di), *Blue economy 2.0 200 progetti implementati, 4 miliardi investiti, 3 milioni di nuovi posti di lavoro creati*, Edizioni Ambiente, Milano, 2015.

approvazione delle Direttive del 2018, iniziato, nello specifico, con la Comunicazione citata del 2015 per l'attuazione del piano pro-economia circolare.

Dopo soli tre anni dall'adozione della Comunicazione, secondo quanto descritto dalla stessa Commissione Europea¹¹¹, sono state attuate positivamente tutte le cinquantaquattro azioni che erano state previste.

Tra esse, le misure tecniche messe in campo sono numerose ed ambiziose: finanziamenti di seicentocinquanta milioni di euro provenienti da *Horizon 2020*¹¹², riduzione della metà dei rifiuti alimentari entro il 2030, una serie di azioni in merito al recupero delle acque tra cui quello di centrare requisiti minimi per le acque che sono riutilizzate al fine dell'irrigazione ed il ravvenamento delle falde acquifere sotterranee; la lotta all'obsolescenza programmata e una prima proposta di regolamentazione per i prodotti in plastica allo scopo di ridurre l'impatto sull'ambiente e sui mari¹¹³.

Proprio l'attenzione rivolta all'immissione di un funzionante sistema di circolarità della plastica ha portato alla Comunicazione, già citata, della Commissione Europea "*Strategia dell'UE per la plastica nell'economia circolare*".

La Strategia delinea una visione chiara e comprensiva di obiettivi quantificati a livello dell'UE, che prevedono, tra l'altro, la riutilizzabilità o riciclabilità entro il 2030 di tutti gli imballaggi di plastica immessi nel mercato europeo.

Per stimolare questo fronte, la Commissione ha avviato una campagna di impegno volontario, di sensibilizzazione e informazione della società in materia di plastica riciclata. Tra gli sforzi messi in campo con la Strategia in esame si hanno, tra gli altri, il miglioramento degli aspetti economici e la qualità del riciclaggio della plastica, la riduzione di rifiuti di plastica e lo stop al loro abbandono nell'ambiente, la promozione degli investimenti e l'innovazione nella catena del valore della plastica ed, infine, l'avvio al processo per fermare l'inserimento di microplastiche in prodotti commerciali¹¹⁴.

In Italia gli sforzi verso una dimensione circolare sono stati fotografati dal *Circular Economy Network* insieme con l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo

¹¹¹ Rapporto Commissione Europea, *L'anello mancante: la Commissione attua il piano d'azione per l'economia circolare*, 2019, in https://ec.europa.eu/italy/news/20190304_ce_attua_piano_azione_economia_circolare_it.

¹¹² Si tratta del Fondo per la strategia di innovazione sostenibile.

¹¹³ RIGGIO SJ G., *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, in *Aggiornamenti sociali*, Fondazione culturale San Fedele, Milano, 2018, n. marzo, pp. 254-255.

¹¹⁴ Allegati numeri 1 e 2 della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni, *Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*.

sviluppo economico sostenibile¹¹⁵, che hanno valutato le *performance* sui macro settori indicati dal Piano d'azione sull'economia circolare adottato dall'UE: produzione, consumo, rifiuti, mercato delle materie prime seconde (cioè materiali derivanti dalla lavorazione delle materie prime), innovazione, investimenti e livelli occupazionali¹¹⁶. Il report, che paragona varie economie europee, conclude che il nostro Paese cresce più lentamente rispetto ad altre nazioni, le quali hanno migliorato le loro prestazioni di economia circolare in modo più marcato rispetto a quanto fatto dall'Italia nello stesso arco temporale¹¹⁷.

Va accolta positivamente, sul piano evolutivo, ad esempio, la firma avvenuta nel maggio del 2018 della Carta per l'adesione alla Piattaforma italiana degli *stakeholder* per l'economia circolare, una piattaforma lanciata dalla Commissione Europea per la consultazione di tutti i soggetti coinvolti in questa transizione economica¹¹⁸.

Un minor impegno di ogni Stato sotto questo profilo di stretta attualità, d'altra parte, non potrebbe comprendersi se si pensa che, come ricordato a più riprese da associazioni e studiosi¹¹⁹, investire sull'economia circolare conviene, *in primis*, proprio al bilancio dello Stato perché si ridurrebbero le importazioni di materie prime.

Ma per fare a livello nazionale un ultimo balzo in questa direzione un impegno normativo supplementare è essenziale nel campo al fine di regolamentare il reinserimento dei rifiuti recuperati (*EoW*) nel ciclo economico, così da descrivere le caratteristiche e gli *standard* che i prodotti devono garantire. Il legame è evidente: tramite l'economia circolare il prodotto, che inizialmente è un rifiuto, viene trattato e sanificato, poi reinserito nel circolo economico: perché lo si faccia correttamente ci saranno delle condizioni minime da doversi rispettare¹²⁰.

In tal senso fin dal 2010 l'Italia ha stabilito che, in assenza di una normativa europea di esecuzione, dovesse essere il Ministero dell'Ambiente ad emanare dei Decreti

¹¹⁵ In sigla ENEA.

¹¹⁶ Circular economy network e ENEA, *Rapporto sull'economia circolare in Italia*, 2019, in <https://circulareconomynetwork.it/rapporto-economia-circolare/>.

¹¹⁷ ANGELONI E., *Economia circolare: la posizione dell'Italia rispetto alle altre grandi economie UE*, in *Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile*, 2019, <https://asvis.it/goal12/home/452-3984/economia-circolare-la-posizione-dellitalia-rispetto-alle-altre-grandi-economie-ue>.

¹¹⁸ TRUFFA L., *Firmata la Carta per l'adesione alla Piattaforma degli stakeholder per l'economia circolare*, *Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare*, 2018, <https://www.minambiente.it/notizie/firmata-la-carta-ladesione-alla-piattaforma-degli-stakeholder-leconomia-circolare>.

¹¹⁹ Tra gli altri *Legambiente*, *La corsa ad ostacoli dell'economia circolare in Italia*, comunicato stampa a margine dell'omonimo convegno, 2019, <https://www.legambiente.it/la-corsa-ad-ostacoli-delleconomia-circolare-in-italia/>.

¹²⁰ RIGGIO SJ G., *Il piano di azione europeo per l'economia circolare*, in *Aggiornamenti Sociali*, Fondazione culturale San Fedele, Milano, 2019, n. giugno - luglio, pp. 517-518.

Ministeriali¹²¹ per le singole categorie di rifiuti. Ministero che, dal 2016, ha, a sua volta, delegato alle Regioni la potestà di questi interventi precisando che *«in via residuale le Regioni, o gli Enti da queste individuate, [...] possono stabilire i criteri dell'End of Waste»*¹²². La posizione espressa non ha tuttavia avuto lunga vita, grazie all'intervento del Consiglio di Stato nell'ambito del cosiddetto caso Contarina¹²³ (procedimento che vedeva coinvolta l'omonima società e la Regione Veneto) in cui si discuteva della possibilità di qualificare come R3¹²⁴ le attività svolte dall'operatore privato, piuttosto che con la sigla R13 ed R12¹²⁵, come aveva invece ritenuto la Giunta Regionale del Veneto¹²⁶.

Nella sua decisione il Supremo Giudice amministrativo ha evidenziato che *«[...] la previsione della competenza statale in materia di classificazione "caso per caso" appare del tutto coerente, oltre che con la citata Direttiva UE¹²⁷ anche con l'art. 117, comma secondo, lett.s), della Costituzione che, come è noto, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva (e, dunque, anche alla potestà regolamentare statale), la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. È del tutto evidente che, laddove si consentisse ad ogni singola Regione, di definire, in assenza di normativa UE cosa è da intendersi o meno come rifiuto, ne risulterebbe vulnerata la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni»*¹²⁸.

Concludendo, quindi, ecco le ragioni che spingono verso un accoglimento delle censure della Regione Veneto e ad una riforma della sentenza di primo grado¹²⁹: la normative UE e il riparto costituzionale di competenze che richiedono una competenza statale accentrata per la materia ambientale, anche al fine di garantire pari condizioni a tutti gli operatori economici sul territorio, senza ingiustificate differenziazioni locali.

Va peraltro segnalato che neppure con la recente Legge n.128 del 2 novembre 2019, il Legislatore statale ha posto quegli *standard* attesi affinché i rifiuti possano dirsi recuperati. In definitiva, il problema di una effettiva realizzazione del cerchio economico è ancora lungi dalla soluzione.

¹²¹ In sigla D.M.

¹²² Nota 10045 del 2016 del Ministero dell'Ambiente della tutela del Territorio e del Mare (MATTM) con oggetto *"Disciplina della cessazione di qualifica di rifiuto – Applicazione dell'art. 184-ter del D. Lgs. 3 aprile 2006, numero 152"*.

¹²³ Sentenza n. 1229 del Consiglio di Stato, pubblicata il 28 febbraio del 2018.

¹²⁴ All'esito delle quali si ha la produzione di materie prime seconde.

¹²⁵ Che richiedono nuove operazioni di trattamento per ottenere una materia prima seconda.

¹²⁶ Con deliberazione del 16 agosto 2016 n. 1319.

¹²⁷ Trattasi della Direttiva 2008/98/UE.

¹²⁸ Passaggio 2.2 della sentenza citata in nota numero 122.

¹²⁹ Il Tar in primo grado aveva accolto la posizione della Società Contarina.

5. L'economia circolare nelle sue tre prospettive

Le precedenti considerazioni consentono di concludere che il sistema lineare attualmente prevalente offre scarse prospettive per una efficace gestione dei rifiuti, ma non bisogna cadere nell'errore di convincersi che la produzione di rifiuti nell'economia circolare possa essere azzerata.

Alla domanda se l'economia circolare salverà il pianeta, bisogna essere cauti nella risposta. La stessa Commissione Europea è consapevole che si tratta solo di un tassello, da combinare con altre politiche, alcune delle quali già intraprese, in materia di clima, prodotti chimici, agricoltura, energia¹³⁰. Indubbiamente, però, è un tassello importante.

Ma anche spostando lo sguardo a commentatori e scrittori notiamo come la convinzione non è quella di una soluzione definitiva che si potrebbe ricavare dalla copertura dell'economia circolare sull'intero mercato esistente.

Giorgio Nebbia¹³¹ ha sempre ricordato che il concetto di un necessario recupero delle risorse è, in qualche modo, germogliato nella mente umana già da quando le attività umane, pian piano più invasive, iniziavano ad avvalersi di strumenti "tecnici" per modificare il corpo della natura. Da tali attività, soprattutto in epoca di industrializzazione, erano inevitabili le produzioni di scorie e scarti che dovevano essere smaltiti e che finivano in aria, acqua, suolo, ma, essendo spesso sgradevoli, provocavano proteste delle popolazioni locali. Da qui l'interesse a provare a ottenere qualcosa di utile dai rifiuti¹³².

Uno dei primi esempi di vera e propria economia circolare si è avuto all'alba dell'industria chimica, ove si recuperavano i gas nitrosi per rimetterli in circolo.

Sempre a parer di Nebbia, *«l'economia circolare, i cui compiti sono grandissimi e destinati ad avere crescente spazio in futuro, permette di diminuire sprechi (di materia e di denaro) e di evitare danni ambientali, ma sotto due vincoli; il primo è che qualsiasi passo verso la chiusura di qualche ciclo produttivo non porta "zero rifiuti" perché anche i processi virtuosi generano scorie, pur differenti dai rifiuti trattati; il secondo vincolo è che qualsiasi*

¹³⁰ Si pensi, tra le altre, all'Azione per il clima con l'obiettivo di ridurre l'emissione di anidride carbonica del 40% entro il 2030, COM (2014) 15 final.

¹³¹ Giorgio Nebbia è stato un grande ambientalista, politico e chimico italiano, vissuto tra il 1926 e il 2019.

¹³² NEBBIA G., *Recensione al libro di Bompan E. e Brambilla N.I. Per un'economia circolare (e sovversiva?)*, 2017, in <https://www.casadellacultura.it/622/per-un-economia-circolare-e-sovversiva->.

azione di economia circolare è resa possibile dall'impiego di energia che a sua volta si ottiene generando scorie e rifiuti. Purtroppo la natura non da niente gratis»¹³³.

Questa analisi dimostra, ancora una volta, che lo spiraglio dell'economia circolare è parte del mosaico risolutivo, ma non è, essa stessa, quel mosaico per intero.

Affinché anche essa venga perseguita nel modo migliore, inoltre, deve svilupparsi in tre diversi aspetti: il primo, più immediato e attinente alla tutela ambientale, che concerne la gestione dei rifiuti; il secondo che attiene ad aspetti economici, riguarda il risparmio delle materie prime; il terzo, il più innovativo, che attiene alla bio-economia¹³⁴.

5.1 L'economia circolare e i rifiuti

Creare un equilibrio tra bisogni e risorse, ridurre lo spreco, favorire l'interazione. Questi sono gli scopi dell'economia circolare. I rifiuti non esistono, i prodotti sono disassemblati e riassembleati per un ciclo di ottimizzazione, così si ha continua rigenerazione e il concetto di fine vita viene sostituito con quello di ricostruzione¹³⁵.

È questa la prima prospettiva da cui è partito il processo di formazione del diritto europeo che tende ad identificare l'economia circolare con il sistema della gerarchia dei rifiuti¹³⁶.

Prioritariamente l'attività di prevenzione, in secondo luogo il riuso, poi quella di riciclaggio, quindi il recupero di altro tipo¹³⁷, e solo in ultimo, lo smaltimento, ne fanno parte piramidalmente (per la singola trattazione § Capitolo I, § 1).

Del tutto eccezionalmente, in linea con il rispetto del principio di sostenibilità ambientale e di tutela della salute umana, per speciali categorie di rifiuti ci si può discostare dalla struttura gerarchica menzionata, dovendosi, appunto, far prevalere interessi differenti¹³⁸.

In un sistema circolare, d'altra parte, il cerchio si chiude con la trasformazione dei rifiuti in risorse. I rifiuti rappresentano un vero e proprio bene in senso giuridico. Per quanto, il loro concreto riutilizzo dipenderà dalla natura del rifiuto medesimo: possono contenere

¹³³ NEBBIA G., *L'economia circolare dal passato al futuro*, 2017, in <http://www.fondazionemicheletti.it/nebbia/sm-3984-leconomia-circolare-dal-passato-al-futuro-2017/>.

¹³⁴ DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, Giuffrè editore, Milano, fascicolo 1, p. 163.

¹³⁵ MANGIONE A., *L'economia circolare segue l'esempio della Natura*, 2016, in <http://ecosport.it/2016/10/11/economia-circolare-i-rifiuti-non-esistono/>.

¹³⁶ Direttiva 2008/98/UE.

¹³⁷ MEDUGNO M., *Sulla definizione di recupero*, in *Tuttoambiente*, 2016, <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/sulla-definizione-di-recupero/>.

¹³⁸ ARENA U., *Scelte sostenibili ed equilibrate per la gestione dei rifiuti*, Rapporto 2012-2013, Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 373.

ingredienti biologici (nutrienti), ovviamente non tossici, che possono essere restituiti in sicurezza alla biosfera; oppure possono consistere in “materiali durevoli” e contenere materia inadatta per la biosfera ma preziosa in economia (come metalli, terre rare, materie plastiche)¹³⁹. L'estrazione ed il recupero di tali materiali dipenderà dal livello di conoscenza che si ha di quella merce usata: da quali materie prime è stata ottenuta, con quale ciclo produttivo, quali modificazioni chimiche ha sopportato e così via¹⁴⁰.

Il paradigma dell'economia circolare non si esaurisce col solo aspetto esaminato, in quanto va esteso anche alla nozione del sottoprodotto e dell'*End of waste*: tale legame è connaturato nell'idea stessa di recupero del bene.

Rinviando alla completa analisi di sottoprodotto e *EoW* già compiuta (§ 1, Capitolo I), corre qui l'obbligo di evidenziare che, mentre in passato, al fine di tutelare l'ambiente, la tendenza era quella di ampliare oltremodo la nozione di rifiuto, facendovi rientrare praticamente qualunque fattispecie, progressivamente si è affermata la tendenza opposta ispirata all'idea di escludere dal novero dei rifiuti, a particolari condizioni, varie categorie di beni aventi valore economico e subito riutilizzabili (i cd. sottoprodotti, appunto) e, contemporaneamente, ad escludere sostanze che in precedenza erano state qualificate come tali (i cd. *End of waste* o materie prime seconde)¹⁴¹.

Ultimo riferimento dicotomico tra economia circolare e rifiuti è quello che coinvolge il cd. principio di responsabilità estesa del produttore, su cui non ci siamo ancora soffermati.

Il principio è stato per la prima volta descritto puntualmente dall'art. 8 della Direttiva 2008/98/CE¹⁴², allo scopo di sostenere una progettazione e una produzione dei beni capace di favorire l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita. Secondo tale principio, il produttore di un dato bene o servizio ha il dovere di interessarsi anche del fine vita di tale prodotto. In particolare, tale responsabilità si rinviene sia direttamente sotto il profilo gestionale/organizzativo (ad es. accettando la consegna di beni in disuso o

¹³⁹ MELI M., *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Rivista critica del diritto privato*, Dott. Eugenio Jovene S.R.L., Napoli, 2017, fascicolo 1, pp. 63-80.

¹⁴⁰ NEBBIA G., *Op. cit.*

¹⁴¹ DE LEONARDIS F., *Op. cit.*

¹⁴² L'art. 8 della Direttiva 2008/98/CE, rubricato responsabilità estesa del produttore, dispone: “Per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore [...]”

comunque consegnatigli dal consumatore), sia indirettamente sotto il profilo meramente finanziario (cioè avendo l'obbligo di sopportare il peso economico di tale trattamento)¹⁴³. Ma la responsabilità può anche esplicarsi attraverso la progettazione di prodotti in grado di ridurre l'impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita (progettazione, realizzazione, distribuzione, consumo e post consumo), ovvero attraverso lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo, tecnicamente durevoli e che, dopo essere diventati rifiuti, siano adatti a un recupero adeguato e sicuro, nonché a uno smaltimento compatibile con l'ambiente. Si tratta di un principio di responsabilità estesa del produttore, in un certo senso, evoluta rispetto a quella originaria, in cui il produttore si limita ad interessarsi del fine vita del bene o materiale.

In conclusione è chiaro che l'intersezione economia circolare-rifiuti si compone di più livelli autonomi (gerarchia dei rifiuti, regole del sottoprodotto e dell'*EoW*, principio di responsabilità estesa del produttore), ma deve essere altrettanto ovvio come sia un singolo aspetto che non esaurisce la portata e i contenuti del concetto dell'economia circolare, come afferma la stessa Direttiva 2008/98/CE per cui le misure adottate nell'ambito dell'economia circolare «*presentano tutte azioni che vanno oltre i rifiuti [...]»*¹⁴⁴.

5.2 L'economia circolare e le materie prime

Il secondo aspetto su cui si ritiene opportuno soffermarsi è quello attinente l'intreccio tra l'economia circolare e le materie prime, ciò che è oggetto di recupero vero e proprio da un lato, e che diventa nuova materia (detta materia prima seconda) funzionale alle esigenze del mercato, dall'altro.

Muta il punto di vista del sistema, poiché si abbandona quello prettamente ambientale, per concentrarsi su un profilo economico. A differenza della economia lineare, dove il consumo di un prodotto genera rapidamente ed esclusivamente un rifiuto secondo lo schema "estrai-usa-getta", in quella di tipo circolare il prodotto che costituisce il rifiuto di qualcuno si rigenera diventando risorsa per qualcun altro.

¹⁴³ LARIA R.A., *Le priorità nella politica di gestione dei rifiuti: gli indirizzi comunitari ed il contesto nazionale*, Rapporto 2012-2013, Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 96.

¹⁴⁴ Considerando 28-quater della cit. Direttiva.

Qui sta il margine economico della vicenda: il rifiuto che era esternalità negativa, sinonimo di costi ed oneri, diviene ricchezza del mercato¹⁴⁵.

In questo senso, l'economia circolare potrebbe incrementare il consumo efficiente delle risorse, e soprattutto in un contesto di scarsità delle fonti primarie, tipico dello scenario europeo e di quello italiano, ciò ha un valore inestimabile.

Infatti, si permette di ridurre la domanda di materie prime e la dipendenza dall'importazione delle stesse, rendendo l'approvvigionamento, per alcuni settori industriali, meno soggetto alla volatilità dei prezzi dei mercati internazionali delle materie prime, nonché all'incertezza della fornitura dovuta alla scarsità della risorsa e/o a fattori geo-politici¹⁴⁶.

A differenza del classico pozzo di petrolio, il nuovo luogo di eccellenza per l'“estrazione” di questa materia prima seconda sono le città che diventano nuovi giacimenti (urbani) dove attingere per produrre nuovi beni materiali. Guardando i bidoni della raccolta differenziata, ogni azienda, impresa o soggetto che valorizza quel che vi è all'interno diventa un «inconsapevole minatore»¹⁴⁷. In Natura nulla si crea e nulla si distrugge, e sfruttare la disponibilità di minerali significherà, in un certo senso, “trasferirli”, dalle cave, in altre miniere costituite dai prodotti finiti che le impiegano.

Tuttavia, va ricordato che una verifica empirica circa la scomparsa delle materie prime è molto difficile in scala globale. Se ciò si può ritenere vero per l'Italia ed il continente europeo, non si può parlare di un simile epilogo per materiali di origine organica, metalli, vetro e ceramica, nel resto del mondo. Ovviamente nulla autorizza a ritenere che un simile andamento, in cui le risorse sono nelle mani di pochi, quasi a rappresentare un mercato oligopolistico, si manterrà anche nel futuro¹⁴⁸.

Dietro al rapporto capace di legare *Blue economy* e materie prime, si celano le teorie economiche che più hanno condizionato l'approdo alle riflessioni odierne e che hanno posto le basi, spesse volte, per i successivi interventi normativi.

Teorie e schemi che si sono anche fortemente opposti alle strutture economiche ortodosse, le quali, professano l'idea secondo cui all'aumento dei consumi di beni e servizi, corrisponde automaticamente un incremento del benessere del consumatore¹⁴⁹.

¹⁴⁵ DE LEONARDIS F., *Op. cit.*

¹⁴⁶ Dossier del Senato della Repubblica Italiana e della Camera dei Deputati, XVII legislatura, *Le proposte sull'economia circolare*, in *Edizione aggiornata*, 19 gennaio 2016.

¹⁴⁷ BOMPAN E., *Op. cit.*

¹⁴⁸ MASSARUTTO A., *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, Il Mulino, Bologna, 2019.

¹⁴⁹ Trattasi del fenomeno di non sazietà, per cui ad una quantità maggiore nel consumo di ciascun bene corrisponde un incremento di utilità.

Tra i propugnatori più influenti di idee economiche avverse a quelle classiche, ricordiamo Nicholas Georgescu-Roegen¹⁵⁰ e Kenneth Ewart Boulding¹⁵¹, entrambi definibili, proprio per questo, come “economisti dissenzienti”¹⁵².

Georgescu-Roegen, che vive appieno il secondo dopo-guerra negli anni Sessanta del 1900, osserva l’esponentiale crescita economica dell’Occidente, l’aumento della popolazione mondiale, la crisi petrolifera, l’incontrollata corsa a maggiori fonti energetiche. Di fronte a questi eventi, la posizione dell’economista nato a Costanza è assolutamente radicale: per sopravvivere sul pianeta Terra, che ha dimensioni e risorse limitate, la produzione e l’uso di beni materiali non solo non possono continuare a crescere¹⁵³, devono addirittura diminuire. L’unico modo per sfuggire ai limiti delle leggi della Natura è quello di realizzare una “decrescita” economica¹⁵⁴.

Decrescita significa un progetto sostenibile nel futuro, con lo scopo di utilizzare responsabilmente meno materia e meno energia. Ma non significa, come letteralmente è stato inteso da qualcuno, che si debba perseguire una riduzione della produzione mondiale, o persino una diminuzione del benessere delle persone. Si ritiene necessaria una trasformazione profonda dell’immaginario economico e produttivo, che permetta lo spostamento della domanda di produzione di beni tradizionali, ad elevato impatto ecologico, verso beni di economia civile, di economia “umana”, fatta da “beni relazionali”¹⁵⁵. Inoltre l’approccio deve essere ragionevole: applicare questa prospettiva in modo rigido, magari ai Paesi più poveri, renderebbe impossibile soddisfare i bisogni primari della comunità¹⁵⁶.

Quella della decrescita è innanzitutto un appello. Come tale ha il merito di esprimere l’urgenza di una inversione di rotta rispetto al paradigma dominante della crescita insostenibile¹⁵⁷.

¹⁵⁰ Economista rumeno teorico di numerose teorie economiche e autore di numerosi libri.

¹⁵¹ Economista, professore e filosofo tra l’altro candidato al premio Nobel per l’economia e poi per la pace.

¹⁵² DI GIOVINAZZO V., *Gli economisti dissenzienti. Kenneth Ewart Boulding*, in *ParamondOnline*.

¹⁵³ Come sosteneva il *System Dynamics Group* nel rapporto *Limiti dello sviluppo*, 1972, con la cosiddetta società stazionaria. L’idea era quella di una società che non incrementasse l’uso delle risorse, ma le tenesse stabili nel tempo.

¹⁵⁴ Come emerge dal Manifesto per una economia umana del 1973 di Georgescu-Roegen, Kenneth e Herman Daly e poi firmato da oltre 200 economisti, intitolato “*Per un’economia umana*”.

¹⁵⁵ BONAIUTI M., *Obiettivo decrescita*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna, 2014.

¹⁵⁶ DELLA PINA M., *Un “eroe della discesa”: Nicholas Georgescu-Roegen*, in *Notiziario dell’archivio Osvaldo Piacentini*, 2015, <http://omero.humnet.unipi.it/matdid/1033/Georgescu-Roegen%20e%20la%20decrescita.pdf>.

¹⁵⁷ BONAIUTI M., *Per una decrescita sostenibile, pacifica e conviviale*, in *Decrescita.it*, 2015, <http://www.decrescita.it/decrescita/wp-content/uploads/Doposviluppo-Decrescita-M1.-Bonaiuti.pdf>.

Tra chi segue le orme di Georgescu-Roegen, vi è Kenneth Ewart Boulding¹⁵⁸, economista in grado di esprimere un approccio pratico verso i problemi sociali quotidiani (visitava gli uffici pubblici per comprendere le problematiche del settore), ma è anche stato un serio obiettore dell'economia classica, tanto da autodefinirsi "economista impuro"¹⁵⁹. Va a questi il merito di aver considerato per la prima volta la Terra come un sistema chiuso, come fosse una navicella spaziale: solo dall'interno di essa si possono ricavare le materie prime necessarie alla propria sussistenza, e solo dentro essa si potranno gettarne le scorie¹⁶⁰. Ed inoltre, aggiunge, vi sono due ponti sulla Terra: il primo, quello alto ove risiedono gli abitanti opulenti; il secondo, in basso, in cui si trovano coloro i quali vivono in condizioni disagiate di povertà, il cui numero aumenta continuamente¹⁶¹.

I riferimenti alle teorie economiche che sono state proposte permettono così di riconsiderare il concetto che unisce economia circolare a materie prime, perché sono queste ultime che devono, preservarsi e recuperarsi.

Pensiamo al *car sharing*: un'auto di proprietà viene usata per circa il 4% del suo tempo-vita, ma la struttura ed i suoi costi restano identici indipendentemente da questo.

Condividere con altri consumatori auto e *scooter* porta lo sfruttamento del bene fino al 45% del tempo-vita. Non si tratta certo di un'applicazione della teoria della decrescita di Georgescu-Roegen o della visione sotto certi punti di vista drastica di Kenneth, ma è un segno che dimostra che ci si sta muovendo nella direzione giusta per valorizzare le fonti di energia e le materie disponibili¹⁶².

Per poter realizzare il passaggio ad un'economia circolare occorre, quindi, intervenire in tutte le fasi della catena del valore: dall'estrazione delle materie prime, alla progettazione dei materiali, dalla produzione alla distribuzione e al consumo dei beni, dai regimi di

¹⁵⁸ È coautore con Georgescu-Roegen e Daly del Manifesto del 1973 "Per un'economia umana".

¹⁵⁹ DI GIOVINAZZO V., *Le nuove parole dell'economia politica. La decrescita*, in [https://www.unimondo.org/Guide/Economia/Decrescita/\(desc\)/show](https://www.unimondo.org/Guide/Economia/Decrescita/(desc)/show).

¹⁶⁰ Cit. Kenneth: «*Sia pure in modo pittoresco chiamerò "economia del cowboy" l'economia aperta; il cowboy è il simbolo delle pianure sterminate, del comportamento instancabile, violento e di rapina che è caratteristico delle società aperte. L'economia chiusa del futuro dovrà rassomigliare invece all'economia dell'astronauta: la Terra va considerata una navicella spaziale, nella quale la disponibilità di qualsiasi cosa ha un limite, per quanto riguarda sia la possibilità di uso, sia la possibilità di accogliere i rifiuti, e nella quale perciò bisogna comportarsi come in un sistema ecologico chiuso capace di rigenerare continuamente i materiali, usando soltanto un apporto esterno di energia.*», in *The economics of knowledge and the knowledge of economics*, 1966.

¹⁶¹ NEBBIA G., *Kenneth Boulding 1910-1993*, in *Altronovecento. Ambiente Tecnica Società. Rivista online promossa dalla Fondazione Luigi Micheletti*, 2000, fascicolo 2.

¹⁶² BOMPAN E., *Op. cit.*

riparazione alla gestione dei rifiuti. Lo scopo è qui certamente, sullo sfondo, una tutela ambientale, ma, in primo piano, appare anche la protezione di un modello economico¹⁶³.

5.3 L'economia circolare e la bioeconomia

Il terzo stadio di intreccio che realizza l'economia circolare è anche quello che in un certo qual modo ne muta la prospettiva: non solo metodologia capace di impattare sul momento finale del prodotto, ma anche sull'origine di esso. Tale concezione innovativa si fonda sulla scuola di pensiero della bioeconomia.

Un simile approccio, evolutosi grazie alla dottrina del XX° secolo, è stato perseguito per primo da Nicholas Georgescu-Roegen¹⁶⁴ il quale tentò di fondare scientificamente una conciliazione tra economia, ecologia, biologia e termodinamica. La scienza economica, in estrema sintesi, non può prescindere dalla fisica e dalle leggi naturali, ed in particolare dal secondo principio della termodinamica: alla fine di ogni processo l'energia tende sempre a degradarsi. I processi produttivi però non impoveriscono soltanto la disponibilità futura di energia, ma anche quella di beni naturali utilizzati, poiché ogni produzione di merci genera una quantità ancora più grande di scorie¹⁶⁵. Conclusione di questo ragionamento era che soltanto una scelta politica che si fondi sulla bioeconomia può dar vita ad un sistema economico che tenga costantemente conto delle risorse naturali e delle scorie prodotte, evitando o rallentando l'aumento dell'entropia del pianeta¹⁶⁶.

La bioeconomia prevede l'utilizzo sostenibile di risorse naturali biologiche per produrre beni, energia, cibo e servizi con la finalità di ridurre la dipendenza dalle materie prime di origine fossile, prevenire e contrastare il depauperamento degli ecosistemi, promuovere lo sviluppo economico e la creazione di nuove opportunità imprenditoriali e posti di lavoro. Premessa di base è la *chance* di un miglior equilibrio tra le risorse biologiche e le attività economiche umane¹⁶⁷.

È per questa ragione che il concetto di bioeconomia allontana dal tema dei rifiuti l'economia circolare, avvicinandola a un modello di sviluppo economico e,

¹⁶³ DE LEONARDIS F., *Op. cit.*

¹⁶⁴ Tra gli altri, Georgescu-Roegen N., il saggio *L'economia politica come estensione della biologia*, 1974.

¹⁶⁵ DELLA PINA M., *Op. cit.*

¹⁶⁶ GEORGESCU-ROEGEN N., *Energia e miti economici*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.

¹⁶⁷ MANFREDI V., MORANDI F. (a cura di), Rapporto annuale, *Bioeconomia: verso un nuovo modello di sviluppo a livello regionale?*, 2016, http://rapportoannuale.unioncamereveneto.it/wp-content/uploads/manual/pdf/RA2016_cap3.4.pdf.

conseguentemente, di Stato. Si parte qui dall'agricoltura, dall'allevamento, dalla selvicoltura, dalla disponibilità di materie prime *in loco* e si arriva ai rifiuti (intesi come rifiuti organici), per poi tornare di nuovo all'agricoltura. Per comprendere meglio occorre partire dall'assunto che attualmente per produrre cibo o materiali in genere ed energia si parte fondamentalmente da fonti fossili: nel momento in cui i beni venissero prodotti da fonti rinnovabili (quali, ad esempio, colture agricole, foreste, animali) si otterrebbero notevoli vantaggi non solo dal punto di vista ambientale, ma anche di indipendenza energetica¹⁶⁸.

Proprio per questa ragione stanno nascendo i primi piani di conversione bioeconomica in Europa e nei diversi ordinamenti nazionali, anche perché è stato verificato che circa il 40% dei prodotti chimici potrebbe teoricamente essere prodotto mediante il ricorso a fattori rinnovabili¹⁶⁹.

Le aree prioritarie della bioeconomia sono individuate nella plastica, nei rifiuti alimentari, nella biomassa¹⁷⁰ e infine nei prodotti *biobased*.

Per quanto concerne i prodotti *biobased* si individuano quattro tipologie di prodotti: quelli che in origine derivano da fonti fossili e che al momento del loro fine vita restano fossili (si pensi alla plastica tradizionale); quelli che in origine derivano da fonti rinnovabili (*biobased*), ma il cui fine vita è quello dei prodotti fossili (si pensi all'etanolo); quelli che in origine derivano da fonti fossili, ma diventano alla fine rinnovabili o compostabili e, infine, quelli che in origine derivano da fonti rinnovabili (*biobased*) e che nel loro fine vita sono compostabili.

In sintesi un prodotto può essere rinnovabile esclusivamente nella sua origine (perché viene realizzato ad esempio a partire da una pianta), solo nel suo fine vita (perché al momento del suo fine vita si comporta come si comporterebbe un rifiuto organico) o in entrambi i casi, ossia rinnovabile sia perché ideato a partire da materie prime rinnovabili (per questo il prodotto si definisce *biobased*), sia perché nel suo fine vita si comporta come un residuo organico (per questo il prodotto si definisce compostabile¹⁷¹). Quest'ultima tipologia di

¹⁶⁸ DE LEONARDIS F., *Op. cit.*

¹⁶⁹ Rapporto Intesa Sanpaolo – Assobiotec, *Report on bioeconomy in Europe*, 2015, in <https://assobiotec.federchimica.it/>.

¹⁷⁰ Si definisce biomassa qualsiasi sostanza di matrice organica, vegetale o animale, destinata a fini energetici o alla produzione di ammendante agricolo, e rappresenta una sofisticata forma di accumulo dell'energia solare, *Sabatini Coletti*, Dizionario della lingua italiana, 2019.

¹⁷¹ In ambito giuridico europeo tale prima definizione è fatta propria dalla proposta di Direttiva 2008/98/UE articolo 3, punto 4.

prodotti (*biobased* e compostabili), sono dei veri e propri prodotti circolari, in quanto la rinnovabilità dell'oggetto si colloca sia all'origine, sia alla fine del prodotto¹⁷².

In questa situazione storica di innovazione tecnologica, oltre che di pensiero, ma anche di difficoltà ambientali e socioeconomiche oggettive, si è cercato di rispondere alla sfida della bioeconomia, attraverso l'economia circolare, tanto a livello europeo, quanto a livello nazionale.

Anche nell'assetto internazionale l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹⁷³ e l'Accordo di Parigi sul clima¹⁷⁴ hanno definito a livello globale alcuni obiettivi per rispondere a queste sfide. Tra le soluzioni individuate vi è anche la bioeconomia, attuata secondo un approccio circolare: trasformare le alghe in carburante, ricavare fertilizzanti a base di biomassa dai sottoprodotti industriali.

A livello comunitario i documenti principali dell'Unione Europea in questo ambito sono la “*Strategia europea per la bioeconomia*”¹⁷⁵ e la Comunicazione “*Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*”¹⁷⁶, che ha proposto degli aggiornamenti alla Strategia di cui sopra.

Tre gli obiettivi che ci si pone alla luce dei due interventi europei: rafforzare progressivamente i settori biologici, realizzare delle realtà bioeconomiche locali ed, infine, comprendere i limiti ecologici della bioeconomia¹⁷⁷.

Ultimo livello di normazione è quello nazionale. L'Italia nel 2017 si è dotata, in dialogo con la Commissione Europea, di un documento, la “*Strategia nazionale per la bioeconomia*”, capace di declinare internamente la regolamentazione europea. La forza della bioeconomia italiana è la terza in Europa, dopo Germania e Francia, e vanta un fatturato annuo di circa trecentotrenta miliardi di euro e due milioni di posti di lavoro. Il nostro Paese è invece il secondo Stato comunitario per la ricerca e l'innovazione nel settore ed addirittura il primo in termini di ricchezza in biodiversità e di prodotti innovativi e di qualità immessi sul mercato¹⁷⁸.

¹⁷² DE LEONARDIS F., *Op. cit.*

¹⁷³ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, A/RES/70/1.

¹⁷⁴ Redatto a Parigi nel 2015.

¹⁷⁵ Adottata nel 2012, è il primo intervento sulla materia, COM (2012) 60 final.

¹⁷⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2018) 673 final.

¹⁷⁷ SIMONATO A., *La strategia europea per la bioeconomia*, in *Aggiornamenti Sociali*, Fondazione culturale San Fedele, Milano, 2019, n. agosto-settembre, pp. 605-606.

¹⁷⁸ SIMONATO A., *Op. cit (149)*.

Tale modello, affinché possa trionfare, richiede, però, un'effettiva e convinta partecipazione, oltre che delle istituzioni, anche dei soggetti che operano nel mercato e cioè le imprese e i produttori, senza dimenticare i consumatori, che devono essere sempre più capaci di “classificare” i beni caratterizzati potenzialmente da circolarità, da quelli privi di tale requisito.

Capitolo Secondo

IL CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO NEL TRATTAMENTO DEI RIFIUTI E DELLA PLASTICA

Sommario: 1. L'evoluzione della legislazione eurounitaria in campo ambientale – 2. I primi riferimenti ai rifiuti in plastica nella normativa europea – 2.1 Il Libro Verde “Una strategia per la plastica nell’ambiente” - 2.2 La Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e le sue modifiche successive – 2.3 La strategia per la plastica nell’economia circolare – 3. La proposta di Direttiva sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente - 3.1 La Direttiva UE 2019/904: riflessioni e progetti – 4. L’obiettivo di un futuro sostenibile

1. L'evoluzione della legislazione eurounitaria in campo ambientale

Il carattere de-localizzato dei fenomeni ambientali comporta che le competenze attribuite al legislatore nazionale vengano erose sia dal diritto internazionale, sia dal diritto comunitario¹⁷⁹.

In realtà, più correttamente, deve parlarsi di un sistema normativo integrato che non può prescindere da un intervento congiunto della regolamentazione europea ed internazionale, e che deve trovare attuazione finale nelle normative interne degli Stati. La disciplina ambientale, sotto ogni profilo, e come ampiamente dimostrato nel Cap. I (in particolare vedendo gli effetti dell’inquinamento sul Pianeta), non può essere relegato ad un problema “locale” o “regionale”, ma inevitabilmente necessita di un’azione che coinvolga tutti i livelli istituzionali esistenti.

È questa la premessa da cui si deve partire per parlare del cd. *multilevel governance* che caratterizza la materia ambientale, e che non è altro che una vera e propria cooperazione legislativa tra ordinamenti apparentemente e formalmente separati, ma con obiettivi comuni e condivisi.

Pensare ad un intervento isolato, del singolo, dissociato da una visione più ampia, significherebbe non consentire, neanche in parte, di affrontare la problematica ambientale,

¹⁷⁹ DE LEONARDIS F., ROSSI G. (a cura di), *Trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2008.

che è tanto complessa da essersi guadagnata l'appellativo di “*iperoggetto*”, cioè una «*entità di una tale dimensione spaziale e temporale da incrinare la nostra stessa idea di cosa un oggetto sia*»¹⁸⁰.

Tanto rilevante la spinta delle trasformazioni ambientali, da consentire al vincitore del Premio Nobel per la chimica, Paul Josef Crutzen¹⁸¹, di definire Antropocene l'era geologica nella quale viviamo, epoca in cui l'ambiente terrestre, le specie vegetali e animali, gli ecosistemi, sono fortemente condizionati dall'impulso dell'azione umana, che eguaglia, e talvolta supera, la potenza della natura.

Tra i soggetti che danno, oggi, maggiore attenzione all'ambiente e alle sue componenti, vi è l'Unione Europea, che ha sviluppato norme ambientali fra le più rigorose al mondo, al fine di rendere ecocompatibile l'economia interna, proteggere la natura e salvaguardare la salute e la qualità della vita delle persone che vivono nell'UE.

Bisogna ben specificare che l'attenzione che presta attualmente l'Unione alla tematica è frutto di un importante percorso, i cui momenti iniziali e conclusivi, allo stato delle cose, potremmo dire che sono, rispettivamente, il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE)¹⁸² e la Direttiva UE 2019/904, rappresentante l'approdo, in un certo senso, di questa ricerca per la tutela ambientale. Nel mezzo le evoluzioni, le trasformazioni, gli atti, che hanno segnato dei traguardi sempre più importanti per i progressi europei nella politica ambientale e che analizzeremo nei paragrafi seguenti, segnalandone le novità più rilevanti che hanno saputo rappresentare.

Infine giova ricordare che anche l'ordinamento giuridico internazionale, e non solo quello europeo, svolge un ruolo di primo piano per garantire le migliori norme nell'interesse dell'ambiente, e che i rapporti degli Stati tra loro e con le Organizzazioni sovranazionali, sono fondamentali, come ricordato anche recentemente dal Comitato economico e sociale europeo (CESE) nel “*Parere sulla Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*”¹⁸³ in cui il CESE rammenta che le problematiche ambientali superano ogni confine, ivi compresi quelli europei, e che, pertanto, è opportuno coinvolgere gli attori operanti a livello

¹⁸⁰ MORTON T., SANTARCANGELO V. (traduzione di), *Iperoggetti*, Produzioni Nero, Roma, 2018, p. 2.

¹⁸¹ È un chimico olandese nato nel 1933 e vincitore nel 1995 del Nobel per la chimica insieme a Frank Sherwood Rowland e Mario Molina.

¹⁸² È il Trattato di Roma, istitutivo anche della EURATOM, del 1957.

¹⁸³ G.U. 15/02/2019, C 62, p. 207.

internazionale per una coesione normativa migliore, e, soprattutto, Stati terzi confinanti con l'Unione per una gestione sostenibile dell'inquinamento¹⁸⁴.

Accanto all'ordinamento europeo, anche il diritto internazionale dell'ambiente ha avuto una evoluzione recente, che ha diversi punti di contatto con il diritto europeo e che pertanto merita di essere menzionato.

La spinta della comunità scientifica degli Anni Settanta e il disgelo politico successivo hanno avviato un iter normativo continuo a partire dal 1972, anno in cui si è tenuta la Conferenza di Stoccolma sull' "Ambiente umano", in cui ha trovato spazio la stesura della "Dichiarazione sull'ambiente umano" e l'istituzione dello *United Nations Environment Programme (UNEP)*. Proprio in tale occasione si realizza una prima apertura alla materia ambientale da parte dell'Unione Europea dato che a tale prima Conferenza ONU partecipa la Commissione Europea, e, dunque, proprio in questa occasione, si ha un primo momento di contatto tra ordinamento europeo ed internazionale.

A seguito di questa prima attività, ne sono seguite molte altre, tra cui la più rilevante è la Conferenza di Rio de Janeiro su "Ambiente e sviluppo" del 1992 che ha, tra l'altro, consacrato il principio di sviluppo sostenibile.

Ulteriore accordo internazionale rilevante è la Convenzione di Aarhus, la quale presenta significativi punti di contatto con il diritto europeo, influenzato dalla Convenzione medesima fino ad assorbirla¹⁸⁵. Due i punti salienti che vengono qui regolamentati: l'informazione del cittadino sulle tematiche ambientali che deve essere garantita dalle amministrazioni territorialmente competenti; la partecipazione della comunità nei processi decisionali come condizione per una sostenibilità dello sviluppo piena, per una migliore qualità nell'iter decisionale e per un tasso di consenso più elevato.

Recentemente gli Accordi di Parigi del 2015 hanno avuto un grande clamore prettamente mediatico, senza, tuttavia, rilanciare un programma efficace per la lotta ai cambiamenti climatici.

Quello che è il dato, comunque più evidente, che emerge dai numerosissimi trattati stilati in questi anni, è il livello di attuazione insufficiente degli accordi, che sono rilasciati alla

¹⁸⁴ Punto 4.2: «Il CESE rammenta che l'inquinamento è un problema mondiale. Qualsiasi iniziativa europea, indipendentemente dal suo obiettivo e dalla sua portata, sarà insufficiente se non verrà affiancata da un progetto più ampio di sviluppo sostenibile che coinvolga sia i grandi concorrenti dell'Unione sia i paesi in via di sviluppo. Si raccomanda, in particolare, di creare sinergie con i paesi terzi vicini nella gestione sostenibile di mari chiusi come il Mar Nero e il Mediterraneo. Il Comitato, quindi, auspica che l'UE assuma un ruolo sempre più importante nella guida dei processi di sviluppo sostenibile».

¹⁸⁵ Reg. CE 1367/2006 ha imposto alle istituzioni europee il rispetto degli obblighi della Convenzione di Aarhus.

spontanea esecuzione degli Stati, senza che alle norme primarie (obblighi e divieti) seguano delle efficaci norme secondarie (sanzioni)¹⁸⁶.

Lo stesso non può dirsi degli interventi europei che insistono sul settore, ove spesso vi sono ritardi e complicazioni attuative degli Stati Membri, ma un successo più ampio degli obiettivi che ci si pone.

L'intero impianto normativo europeo nel campo ambientale è caratterizzato positivamente da un prudente e tenace perseguimento di obiettivi specifici di lungo periodo, da una relazione triangolare che lega cittadini – amministrazioni nazionali – Commissione UE, da una crescente sensibilizzazione che mira ai cittadini europei¹⁸⁷.

La protezione dell'ambiente rappresenta, oggi, una delle grandi sfide per l'Europa e, a tale titolo, rientra tra gli obiettivi prioritari dell'Unione, che si è impegnata a lottare contro i problemi ambientali su scala planetaria e secondo una strategia integrata.

Il contesto normativo europeo in ambito ambientale non è nato immediatamente con la creazione della CEE, ma si è affermato a seguito di un iter ricco di avvenimenti normativi che, come visto (Cap. II, § 1°) sono spesso un riflesso delle attività legislative internazionali.

Il Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea nel 1957 (TCE), non predisponendo alcuna specifica competenza comunitaria in materia ambientale (che verrà formalmente introdotta solo trent'anni dopo, nel 1987, con l'Atto Unico Europeo)¹⁸⁸.

Tuttavia deve ricordarsi che una, seppur minima, attività sotto il profilo ambientale, la Comunità Economica Europea l'aveva comunque sviluppata, trovando la sua base giuridica negli articoli 100¹⁸⁹ e 235¹⁹⁰ del Trattato istitutivo della CEE¹⁹¹.

¹⁸⁶ AMABILI F. – CAMPANARO C., *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2018.

¹⁸⁷ ROTA R., *Profilo di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, DELL'ANNO P. – PICOZZA E. (diretto da), 2012, CEDAM, Padova, n. 1, p. 151.

¹⁸⁸ KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Osservatorio sulla legislazione a tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002.

¹⁸⁹ Art. 100 Trattato di Roma che istituisce la CEE, 1957: “*Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.*

L'Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative”.

¹⁹⁰ Art. 235 Trattato di Roma che istituisce la CEE, 1957: “*Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso”.*

¹⁹¹ Si pensi al Considerando 2 della Direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti che afferma: “*Considerando che appare necessario che tale ravvicinamento delle legislazioni sia accompagnato da un'azione della Comunità*

Gli interventi legislativi, la giurisprudenza della Corte ed il diffondersi di un comune sentimento ambientalista nella società¹⁹², condussero tra il 1973 ed il 1986 ai primi tre programmi di azione ambientale che gettarono le fondamenta delle politiche ambientali comunitarie, in assenza di una specifica competenza nel Trattato. In generale essi non erano, e non risultano essere oggi, in alcun modo vincolanti, ma sono documenti importanti che consentono di capire in quale direzione la Commissione si stia muovendo per sviluppare la futura legislazione ambientale comunitaria¹⁹³.

Passo in avanti importante viene fatto nel 1992, quando viene sottoscritto il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea¹⁹⁴ (TUE), con cui le competenze europee in ambito ambientale furono notevolmente ampliate¹⁹⁵.

Permane un apposito Titolo, il XVI, dedicato all' "Ambiente", ove l'art. 130R, modificato, parla espressamente di una "politica ambientale" dell'Unione, posta per raggiungere scopi di ampio respiro¹⁹⁶.

Nel 1997 viene firmato, per poi entrare in vigore il primo maggio 1999, il Trattato di Amsterdam¹⁹⁷, il quale afferma che *"La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3 A, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri"*, mentre l'art. 6 del Trattato

per raggiungere con una più ampia regolamentazione uno degli obiettivi della Comunità nel settore della protezione dell'ambiente e del miglioramento della qualità della vita; che occorre quindi prevedere alcune disposizioni specifiche; che, non essendo stati previsti dal trattato i poteri d'azione necessari a tal fine, occorre fare ricorso all'articolo 235".

¹⁹² BOSSIS G. - ROMI R. - ROUSSEAU S., *Droit international et européen de l'environnement*, Montheistien, Parigi, 2005.

¹⁹³ FOIS P., *Il diritto ambientale dell'Unione Europea*, in *Diritto Ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹⁹⁴ Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee N.C. 191/1, del 29/07/1992.

¹⁹⁵ Art. 2 TUE: *"La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile e non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri"*.

¹⁹⁶ Art. 130R comma 1°, art. 130R comma 2°, art. 130R comma 3°.

¹⁹⁷ Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 340/01, del 10/11/1997.

di Amsterdam, recita *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*. Con ciò appare evidente che il processo di integrazione tra politiche ambientali e non, si è ormai compiuto, in particolare se pensiamo al commercio, all'industria, all'energia, all'agricoltura, ai trasporti e al turismo. Con tale ritrovato livello di integrazione, capace di superare una visione a compartimenti stagni che aveva caratterizzato le azioni intraprese dall'Unione fino ad allora, si poteva meglio contribuire ad una salvaguardia della qualità dell'ambiente, alla tutela della salute umana, all'uso accorto di fonti energetiche, alla cooperazione tra Stati ed altre Organizzazioni Internazionali¹⁹⁸.

All'inizio del nuovo millennio, la proposta europea per il raggiungimento di un equilibrio ambientale si è arricchita di nuove tappe, tra cui la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza nel 2000¹⁹⁹. La Carta dedica l'articolo 37²⁰⁰ alla *“Tutela dell'ambiente”*, riprendendo gli articoli 2, 6 e 174 del Trattato di Amsterdam rispettivamente sullo sviluppo sostenibile, sull'integrazione della politica ambientale con altre politiche comunitarie e sui principi operanti nella materia.

Il Trattato del 2007, sotto il profilo strettamente ambientale, riprende i principi e gli obiettivi già presenti nei precedenti testi del TCE e del TUE²⁰¹, dando, però, esplicito rilievo ai cambiamenti climatici.

Ai sensi dell'art. 4, lett. e) TFUE l'ambiente rientra nelle materie di competenza concorrente tra gli Stati e l'Unione²⁰², insieme, a titolo esemplificativo ai trasporti, l'energia, l'agricoltura, la pesca, oltre che a tutte le materie non esplicitamente inserite nell'elenco attinente alla competenza esclusiva²⁰³ o di sostegno dell'Unione²⁰⁴.

¹⁹⁸ WASMEIER M., *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community rule*, in *Common market law review*, 2001, n. 38, p. 151.

¹⁹⁹ Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee C 364/01, del 18/12/2000.

²⁰⁰ Art. 37 Carta di Nizza, rubricato Tutela dell'ambiente, recita: *“Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*.

²⁰¹ Il Preambolo recita: *“Determinati a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori”*.

²⁰² L'Unione e i paesi dell'UE possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. I paesi dell'UE esercitano la propria competenza laddove l'Unione non la esercita o abbia deciso di non esercitarla.

²⁰³ Art. 3 TFUE.

²⁰⁴ Art. 6 TFUE.

Tra gli strumenti maggiormente utilizzati, dalla Comunità Europea prima, e dall'Unione Europea poi, vi sono i già citati Programmi di azione ambientale, ovvero documenti programmatici e non vincolanti sulla tutela ambientale e sulle politiche che intende perseguire l'Europa. Dal 1973 ad oggi, si contano sette PAA: il Primo che va dal 1973 appunto fino al 1976, il Secondo che copre l'arco temporale 1977-1981, il Terzo per il periodo 1982-1986, il Quarto è stato avviato dal 1987 al 1992, il Quinto durò dal 1993 al 2000, il Sesto concerne il periodo dal 2001 al 2010, e l'ultimo, il Settimo, è entrato in vigore nel 2013 per concludersi nel 2020.

I primi tre PAA gettarono complessivamente le fondamenta delle politiche comunitarie in assenza di una specifica competenza nei Trattati. Il Quarto, entrato in vigore nello stesso anno dell'Atto Unico Europeo, si proponeva di rilanciare la protezione ambientale, che avrebbe dovuto aiutare la crescita economica e l'occupazione, attraverso la creazione di nuove tecnologie più moderne ed attente alle esigenze ambientali.

Nel Quinto Programma di azione ambientale, adottato dalla Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri²⁰⁵, riuniti in sede di Consiglio il 1° febbraio 1993, intitolato "*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*"²⁰⁶, si tentò di rendere operativi gli accordi firmati a Rio de Janeiro proprio nel 1992. Il Piano è costituito in modo tale da auspicare un cambiamento dei modelli di comportamento della società promuovendo la partecipazione di tutti i settori, rafforzando lo spirito di corresponsabilità che si estende all'Amministrazione Pubblica, alle imprese e alla collettività.

Nella Comunicazione "*L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro?*"²⁰⁷, costituente una relazione intermedia circa la riuscita e l'analisi del programma, la Commissione evidenziava che negli ultimi tempi si erano lanciate numerose iniziative ambientali di notevole portata e gli Stati Membri avevano messo in campo nuove soluzioni²⁰⁸ capaci di raggiungere dei risultati sempre migliori²⁰⁹.

Tuttavia la consultazione del 1999 sui risultati conseguiti dal Quinto PAA evidenziava che, nonostante gli innegabili progressi compiuti (soprattutto nell'integrazione con le altre

²⁰⁵ Come anche i precedenti PAA, è adottato con un atto ibrido, in parte comunitario e in parte intergovernativo, non solo per sanare ogni difetto di competenza fra Comunità e Stati, ma anche perché non è ancora in vigore l'apposita base giuridica per i programmi di azione generale.

²⁰⁶ Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C138/70, del 17/05/1993.

²⁰⁷ COM (1999) 543 final, "*L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro? Valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, Verso la sostenibilità*".

²⁰⁸ Numerosi Stati avevano introdotto, ad esempio, misure di tassazione per le attività inquinanti specificatamente individuate, quale lo smaltimento irregolare delle acque di scarico.

²⁰⁹ Si veda il punto 17 della cit. Comunicazione.

politiche dell'Unione), occorre intensificare tutte le politiche messe in atto. È da questa convinzione che nasce il successivo PAA, cioè il Sesto Programma di azione ambientale. Con il Sesto Programma *“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”*²¹⁰, che copre tutto il periodo che va dal 2002 al 2010, ci si concentra ancora sulle attività del mercato, prevedendo che, uno degli scopi prioritari della politica ambientale debba essere quello di indurre gli operatori economici e i consumatori a lavorare in favore dell'ambiente, e, per concretizzare l'idea, vengono introdotti programmi premiali per le aziende con le migliori prestazioni ambientali, promuovendo un'evoluzione verso prodotti e processi più verdi, incentivando l'adozione di marchi ecologici che permettano ai consumatori di confrontare prodotti analoghi in base alla prestazione ambientale²¹¹.

Possiamo certamente notare come l'attenzione per le risorse naturali, unitamente, però, ai rifiuti, inizia ad essere particolarmente intensa in questo Sesto Programma ambientale, tanto che si sente la necessità di un pieno coinvolgimento delle parti sociali nella programmazione e nella gestione degli stessi²¹²: il fine che ci si pone è quello di ridurre la quantità finale del 20% entro il 2010 e del 50% entro il 2050²¹³.

Ultimo cronologicamente è il Programma di Azione Ambientale attualmente in vigore, cioè il Settimo, *“Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”*²¹⁴. L'idea del Settimo PAA parte dagli stessi obiettivi prioritari che il Sesto Piano aveva prefissato provocando *“un beneficio all'ambiente e delineando un orientamento strategico generale per la politica ambientale”*²¹⁵, ma con la consapevolezza che la *“valutazione del Sesto PAA ha evidenziato*

²¹⁰ Si veda la COM (2001) 31 final Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni sul Sesto Programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea *“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”* – Sesto Programma di azione per l'ambiente; si veda inoltre la Decisione 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il Sesto programma comunitario di azione in campo ambientale.

²¹¹ Basti pensare che al Consiglio dei Ministri dell'Ambiente del 7-8 giugno 2001 a Lussemburgo, fu adottata in prima lettura la seguente posizione comune sul Sesto PAA: *“Un ambiente sano e pulito fa parte integrante della prosperità e della qualità della vita che desideriamo per noi stessi oggi come per i nostri figli nel futuro. Esigiamo che l'aria che respiriamo, l'acqua che beviamo ed il cibo che consumiamo siano privi di inquinanti e contaminanti [...]”*.

²¹² Art. 8, punto 2, parte ii), lett. c. della Decisione 1600/2002/CE recita che la corretta gestione dei rifiuti passa attraverso *“La sensibilizzazione dei cittadini al contributo che essi possono apportare alla riduzione dei rifiuti”*.

²¹³ Art. 8, punto 2, parte ii), lett. a. della Decisione 1600/2002/CE.

²¹⁴ Adottato con Decisione 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 *“Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”*, in Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 354, del 28/12/2013.

²¹⁵ Considerando 4 della Decisione 1386/2013/UE.

alcune carenze”,²¹⁶ che devono e vogliono essere rilanciate non solo nel breve periodo ma con *“obiettivi prioritari dell’Unione per il 2020 e con una chiara visione per il 2050”*²¹⁷. Come detto, punto di partenza è il Sesto PAA, ma questo viene ampliato a ben nove obiettivi fondamentali a cui mira il Programma del 2013-2020, elencati nell’art. 2, par. 1 della Decisione 1386/2013/UE²¹⁸.

Il livello di implementazione del Programma risulta dalla Relazione voluta Parlamento Europeo²¹⁹ in cui emerge chiaramente che i risultati finora raggiunti sono positivi ma si deve continuare a dare *“priorità all’attuazione della legislazione vigente e delle politiche di sostegno”* ambientale²²⁰, tanto da consigliarsi anche un 8° PAA in futuro²²¹, più specifico quanto ad obiettivi da raggiungere.

Tale livello di specificità, più elevato rispetto a quello offerto, era, peraltro stato richiesto già in occasione del Parere del CESE in merito alla proposta di Decisione 1386/2013/UE²²², in cui si scriveva che *“Il progetto del 7° PAA è caratterizzato sia sul piano generale che su quello specifico da una certa mancanza di concretezza piuttosto che dalla chiarezza. Quando nel titolo di un programma si afferma di voler “vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”, bisognerebbe almeno delineare quali sono questi limiti [...]”*²²³, e ancora che *“il 7° PAA non adotta una posizione sufficientemente chiara sui cambiamenti economici e sociali necessari per il conseguimento degli obiettivi di politica ambientale”*²²⁴, tanto da potersi definire un mero rapporto privo di nuove strategie.

²¹⁶ Considerando 5 della Decisione 1386/2013/UE.

²¹⁷ Considerando 8 della Decisione 1386/2013/UE.

²¹⁸ L’art. 2, par. 1 recita puntualmente: *“Il 7° programma di azione per l’ambiente persegue i seguenti obiettivi prioritari: a) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell’Unione; b) trasformare l’Unione in un’economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell’impiego delle risorse, verde e competitiva; c) proteggere i cittadini dell’Unione da pressioni e rischi d’ordine ambientale per la salute e il benessere; d) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell’Unione in materia di ambiente migliorandone l’applicazione; e) migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell’Unione; f) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali; g) migliorare l’integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; h) migliorare la sostenibilità delle città dell’Unione; i) aumentare l’efficacia dell’azione unionale nell’affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale”*.

²¹⁹ Relazione sull’attuazione del 7° Programma di azione per l’ambiente, redatto della Commissione per l’ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del 06/03/2018.

²²⁰ Come emerge letteralmente dalla *“Conclusioni e raccomandazioni”* della Relazione.

²²¹ *“Il relatore sostiene l’adozione di un 8° PAA”*, in Relazione, *“Conclusioni e raccomandazioni”*.

²²² Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea C 161/15, del 06/06/2013.

²²³ Punto 1.3 del Parere CESE.

²²⁴ Punto 1.5 del Parere CESE.

Una posizione simile emerge dal Parere del Comitato delle Regioni²²⁵, che sottolinea che questo nuovo programma dovrà, complessivamente, garantire delle decisioni in materia ambientale che risultino chiare e concrete, per gli enti regionali e locali²²⁶.

D'altronde è facile giungere a questa conclusione, per quel che interessa in questa sede, anche osservando come il 7° PAA, non si preoccupi in alcun modo di regolare e offrire delle linee guida su quello che, all'interno della questione ambientale, è nel frattempo divenuto l'argomento principe: la plastica. Si prevede semplicemente una futura strategia sulla materia, peraltro salutata positivamente dal Parlamento Europeo nella sua proposta di risoluzione²²⁷, sebbene questi la richieda in modo accelerato²²⁸ e, contemporaneamente, evidenzi delle lacune scientifiche circa l'impatto delle microplastiche nell'ambiente²²⁹.

2. I primi riferimenti ai rifiuti in plastica nella normativa europea

Il quadro che ci condurrà fino alla Direttiva UE 2019/904, è tutt'altro che omogeneo e semplificato, poiché, gli orientamenti normativi europei, come vedremo, in epoca passata, soltanto di rado prevedevano regolamentazioni di categorie di rifiuti in modo specifico. Proprio per questa ragione, i rifiuti in plastica, a lungo, vengono valutati alla stregua degli altri, e dunque non sono considerati meritevoli di una disciplina specifica.

Tale prospettiva, d'altronde, non è difficile da comprendere, sia perché la questione ambientale era di per sé secondaria in una Comunità che si poneva essenzialmente obiettivi economici, sia perché la trattazione del rifiuto come entità di ordine generale doveva ancora essere definita e, razionalmente, una normativa specifica non può che realizzarsi solo dopo che quella generica ha trovato un suo impianto sistematico²³⁰.

Quanto al primo intervento sui rifiuti, questo veniva compiuto dalla Direttiva 75/442/CEE²³¹, la quale, come ogni atto di questa fase storica, richiama una attività

²²⁵ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 218/53, del 30/07/2013.

²²⁶ Tra gli altri, punto 10 del Parere CDR.

²²⁷ Contenuta nella Relazione del Parlamento Europeo sull'attuazione del 7° PAA del 06/03/2018. A8-0059/2018.

²²⁸ Il punto 14 della Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo recita: "*Il Parlamento Europeo accoglie con favore la strategia della Commissione sulla plastica e ne chiede una rapida attuazione*".

²²⁹ Come emerge dal punto 32 della Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo del 2018.

²³⁰ In verità va detto che perfino il 7° PAA non si preoccupa specificatamente di porre delle linee guida generali per la plastica, ricavando quindi un problema che esisteva in passato, ma in parte persiste ancora oggi.

²³¹ Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti, Gazzetta Ufficiale L 194 del 25/07/1975.

normativa che viene promossa per non condizionare o alterare le regole del mercato interno²³².

La prima modifica alla disciplina è quella del Consiglio che interviene ad innovare la Direttiva 75/442/CEE, con la Direttiva 91/156/CEE²³³. L'ambito di applicazione di tale Direttiva si è da subito rivelato ampio ed esaustivo, dal momento che l'Allegato I alla medesima, nell'ambito della descrizione delle categorie di rifiuti, contempla in maniera indifferenziata i rifiuti raccolti, trasportati, recuperati o smaltiti, indipendentemente dalla loro natura, provenienza, nocività o pericolosità²³⁴.

La definizione di rifiuto continua a rimanere casistica, senza che sia inserita una disposizione che possa fare a meno di un allegato, che viene confermato esattamente come nella Direttiva che si intendeva modificare, peraltro mantenendo la categoria finale facente riferimento ad ogni sostanza non elencata (punto Q16 dell'Allegato I).

Va considerato che la Direttiva all'art. 2, par. 2²³⁵, fa salva la possibilità di introdurre attraverso atti normativi ad hoc disposizioni specifiche, particolari o complementari a quelle della suddetta Direttiva, al fine di disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti. Questo perché il Legislatore comunitario, sin da subito, si è mostrato consapevole della necessità di contemplare, accanto ad una disciplina di carattere generale, altre previsioni calibrate in base alle peculiarità di determinate tipologie di rifiuti e delle diverse modalità di gestione e trattamento degli stessi²³⁶.

Si tratta di una sorta di prima previsione capace di creare uno spazio bianco specifico che possa essere occupato dalla disciplina di ordine particolare che si ritiene opportuna: sia essa quella riguardante i rifiuti pericolosi o la plastica. Tuttavia non accade che con la presente Direttiva 91/156/CEE si dedichino delle sezioni specifiche per singole categorie di rifiuti, ma si prevede, quantomeno, ed è già questo un passo in avanti, una simile possibilità.

²³² Considerando 6 della Direttiva 75/442/CEE recita: “*considerando che una regolamentazione efficace e coerente dello smaltimento dei rifiuti, tale da non ostacolare gli scambi intracomunitari e da non alterare le condizioni di concorrenza, dovrebbe applicarsi [...]*”.

²³³ Direttiva del Consiglio del 18 marzo 1991 che modifica la Direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, G.U. L 78/32 del 26/03/91.

²³⁴ La Direttiva modifica gli articoli da 1 a 12, aggiungendo tre allegati.

²³⁵ Esso recita espressamente: “*Disposizioni specifiche particolari o complementari a quelle della presente Direttiva per disciplinare la gestione di determinate categorie di rifiuti possono essere fissate da Direttive particolari*”.

²³⁶ Si pensi alla Direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericoli e alla Direttiva 94/62/CEE relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggi.

All'indomani del nuovo millennio viene avviato *l'iter* legislativo che porterà all'approvazione della Direttiva 2006/12/CE²³⁷, la quale si propone di dare razionalità e chiarezza alla disciplina dei rifiuti, che, avviata alla sua regolamentazione nel 1975, ha posto modifiche sostanziali che hanno complicato il quadro giuridico di riferimento²³⁸.

Non si rilevano dunque correzioni sostanziali sotto nessun profilo, limitandosi, tale intervento, a riunire in un unico testo le precedenti Direttive e procedendo soltanto alle modifiche formali necessarie. È evidente che si tratta di prassi legislativa pregevole quella compiuta a livello comunitario per offrire una semplificazione normativa ad una materia, altrimenti, tanto frastagliata²³⁹.

A questo proposito merita attenzione la Direttiva 2008/98/CE²⁴⁰, concernente i rifiuti e in particolare la gerarchia dei rifiuti stessi, approvata il 2 ottobre 2008, a seguito di un intenso carteggio tra Consiglio e Parlamento Europeo, attinente essenzialmente alla gestione integrata dei rifiuti e capace di incidere sui precetti contenuti nella Direttiva 2006/12/CE²⁴¹ (la quale a sua volta aveva modificato la Direttiva 75/442/CEE).

La nuova disciplina introduce significative novità volte a rafforzare i principi della precauzione e prevenzione nella gestione dei rifiuti, a massimizzare il riciclaggio/recupero ed a garantire che tutte le operazioni di gestione, a partire dalla raccolta, avvengano nel rispetto di rigorosi standard ambientali²⁴².

La rilevanza di tale Direttiva si rinviene nel suo obiettivo principale che è quello di promuovere la c.d. società del riciclaggio, ossia *“aiutare l'Unione Europea ad avvicinarsi a una società del riciclaggio, cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse”*²⁴³.

²³⁷ Direttiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti, G.U. L 114/9 del 27/04/2006.

²³⁸ Il Considerando 1 recita: *“La Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (3), è stata modificata a più riprese e in modo sostanziale (4). A fini di razionalità e chiarezza occorre provvedere alla codificazione di tale Direttiva”*.

²³⁹ LARIA R.A., *Le priorità nella politica di gestione dei rifiuti: gli indirizzi comunitari ed il contesto nazionale*, Rapporto 2012-2013, in *Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 89.

²⁴⁰ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune Direttive, G.U. L 312/3 del 22/11/2008.

²⁴¹ Quest'ultima risulta abrogata a partire dal 12 dicembre 2010, data entro cui gli Stati membri avevano l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per conformarsi alla nuova Direttiva europea del 2008.

²⁴² LARIA R.A., *Op. cit.*, p. 95.

²⁴³ Il considerando 28 della Direttiva afferma: *“La presente Direttiva dovrebbe aiutare l'Unione europea ad avvicinarsi a una «società del riciclaggio», cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse. In particolare, il Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente sollecita misure volte a garantire la separazione alla fonte, la raccolta e il riciclaggio dei flussi di rifiuti prioritari. In linea con tale obiettivo e quale mezzo per agevolarne o migliorarne il potenziale di recupero, i rifiuti dovrebbero essere raccolti separatamente nella misura in cui ciò sia praticabile da un punto di vista tecnico,*

È fondamentale, tuttavia, che le definizioni vengano sostanzialmente modificate rispetto agli elementi casistici da cui erano state contraddistinte finora: il riferimento a tale opportuna riformulazione è presente già nel Considerando 3²⁴⁴ della Direttiva laddove si sottolinea che una terminologia comune e una definizione di rifiuto, smaltimento, attività di recupero, riciclaggio, sono necessari per aumentare l'efficienza nella gestione dei rifiuti nella Comunità Europea. A tale premessa, consegue l'art. 3, rubricato "*Definizioni*", della Direttiva in cui si dice che per rifiuto si intende "*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*".

Gli articoli 5 e 6 della Direttiva, infine meritano di essere menzionati laddove riformulano le nozioni, rispettivamente, di "*sottoprodotto*" e di "*cessazione della qualifica di rifiuto*". Basti qui ricordare che il sottoprodotto, affinché sia escluso dalla definizione di rifiuto, dovrà rispettare le seguenti condizioni: essere utilizzato ancora, non necessitare di alcun trattamento industriale, essere frutto di un processo di produzione e non di consumo, farne un utilizzo legale e lecito. Si rinvia per il resto al Cap. I, § 1.

Quanto all'*EoW*, anch'esso esposto nel Cap. I, § 1, si ricordi che è questo un sistema che consente di reintrodurre un (ex) rifiuto nel circolo economico, a seguito di un trattamento o di una lavorazione del bene, che attribuisca al prodotto degli *standard* minimi che vanno rispettati.

Anche con la Direttiva 2008/98/CE si ha una normativa di ordine generale sui rifiuti, e non si riconosce una attenzione per i flussi specifici di rifiuti, salvo il riferimento a tutti i rifiuti pericolosi degli articoli 17, 18, 19 e 20, e agli oli usati (art. 21) e rifiuti domestici (art. 22). Tuttavia, a differenza delle situazioni precedenti in cui non appariva neppure la parola "plastica", con la Direttiva 2008/98/CE, si programma un intervento specifico nel futuro prossimo, prevedendosi ai sensi dell'art. 11, rubricato "*Riutilizzo e riciclaggio*", che per determinati e specifici materiali, tra cui la plastica, deve necessariamente disporsi un piano di gestione che comporti il buon funzionamento della raccolta differenziata²⁴⁵, ma anche che, per realizzare la "società del riciclaggio" di cui parla la medesima Direttiva non si può

ambientale ed economico, prima di essere sottoposti a operazioni di recupero che diano il miglior risultato ambientale complessivo. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la separazione dei composti pericolosi dai flussi di rifiuti se necessario per conseguire una gestione compatibile con l'ambiente".

²⁴⁴ Il considerando 3 recita precisamente: "*Nella comunicazione del 27 maggio 2003 intitolata «Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti» la Commissione sottolineava la necessità di riesaminare le definizioni esistenti di «recupero» e «smaltimento», di introdurre una definizione di «riciclaggio» di applicazione generale e di avviare un dibattito sulla definizione di «rifiuto».*

²⁴⁵ L'art. 11, par. 1, dispone: "*[...] entro il 2015 la raccolta differenziata sarà istituita almeno per i seguenti rifiuti: carta, metalli, plastica e vetro*".

che investire nel riutilizzo e riciclaggio di rifiuti in plastica, con obiettivi importanti in termini di peso che devono essere raggiunti²⁴⁶.

Alla luce di quanto detto, il processo che possa portare all'affermazione di una disciplina dettagliata per la plastica, non si arresta qui, ma prosegue in particolar modo con il Libro Verde del 2013 “*Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente*”²⁴⁷ che ha il gran merito di mettere alla luce le questioni scientifiche e tecniche.

Di spiccata importanza è il Pacchetto sull'Economia circolare del 2018, costituito da quattro Direttive che sono la Direttiva 2018/849/UE che modifica le Direttive 2000/53/CE sui veicoli fuori uso, 2006/66/CE su pile e accumulatori e rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche; la Direttiva 2018/850/UE che modifica la Direttiva 1999/31/CE sulle discariche; mentre la Direttiva 2018/851/UE modifica la Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti; infine la Direttiva 2018/852/UE che modifica la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio²⁴⁸. Ad esse si abbina il Piano per l'economia circolare del 2015²⁴⁹.

È indubbio che tali interventi normativi, come il nome del pacchetto ricorda, mirano ad una realizzazione di *circular economy*, ma è del pari evidente, che si tratta di interventi che riguardano i rifiuti o nella loro generalità (la Direttiva 2018/851/UE) o nelle loro specifiche caratteristiche (le altre tre Direttive), affermando definitivamente il principio di una regolamentazione specifica di determinati settori particolari e meritevoli di disposizioni proprie, anche derogatorie rispetto a quelle di ordine generale.

Proprio tali interventi tracciano una crescente attenzione alla problematica della plastica e ne definiscono, in modo diverso, una certa disciplina, o, in alcuni casi, ne tratteggiano le caratteristiche principali, fondamentali per saper scegliere poi la migliore linea di intervento normativo. Vista l'importanza di tali atti, si ritiene che questi meritino una trattazione specifica e singolare che dovrà concentrarsi *in primis* sui rifiuti di imballaggio per come erano regolati originariamente con la Direttiva 94/62/CE e nelle sue rilevanti modifiche successive, *in secundis* sulle linee programmatiche ed informative del Libro

²⁴⁶ L'art.11, par. 2, lett. a) recita: “[...] *Al fine di rispettare gli obiettivi della presente Direttiva e tendere verso una società europea del riciclaggio con un alto livello di efficienza delle risorse, gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi: a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 % in termini di peso*”.

²⁴⁷ COM (2013) 123 final.

²⁴⁸ Pubblicate in G.U. L 150 del 14/06/2018, sono da recepirsi entro il 5 luglio 2020 da parte degli Stati membri.

²⁴⁹ COM (2015) 614 final.

Verde del 2013, e infine sul ruolo della Strategia per la plastica nell'economia circolare del 2018.

Tre interventi, nel complesso, che rappresentano il substrato normativo della recente Direttiva UE 2019/904 cui giungeremo.

2.1 Il Libro Verde “Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell’ambiente”

Sotto il profilo strettamente connesso ai rifiuti, al di fuori dei PAA, ed al di là delle Direttive Comunitarie, assume una posizione rilevante il Libro Verde “*Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell’ambiente*”²⁵⁰, il quale apre un’ampia riflessione sulla tematica dei rifiuti, apparentemente restringendo lo sguardo alla plastica, ma, invero, toccando una tematica che fino all’anno in cui è stato adottato il Libro Verde, cioè il 2013, non aveva trovato spazi di riflessione nei PAA adottati e, che, tuttavia, ha un impatto ambientale travolgente (come dimostrato nel Cap. I).

Dunque il Libro Verde del 2013 fa l’opposto di restringere la visione sull’argomento dei rifiuti: la amplia, la arricchisce, inserisce nozioni ed elementi che non erano stati considerati, verificati e valutati relativamente alla plastica e che non si presentano finì a se stessi, ma sono le basi che si devono conoscere per fondarvi un efficace sistema giuridico che tenga conto delle peculiarità e dei caratteri della materia.

La disciplina riguardante la plastica, d’altronde, esattamente per come aveva osservato anche il CESE nel suo parere²⁵¹ sul Libro Verde, “*era un tema non trattato in maniera specifica nell’attuale normativa UE sui rifiuti*”²⁵². Nel parere fornito, inoltre, il CESE, ricorda che, laddove presente la tematica della plastica, non ha avuto la giusta applicazione dagli Stati membri, rimanendo inattuata per una sua buona parte²⁵³.

L’obiettivo è fornire “*un contributo per valutare i rischi effettivi per l’ambiente e la salute umana connessi alla plastica quando i prodotti diventano rifiuti, per affrontare il tema della loro progettazione ecocompatibile a livello funzionale e chimico e per avviare una riflessione su come affrontare il problema dello smaltimento incontrollato di rifiuti di*

²⁵⁰ COM (2013) 123 final.

²⁵¹ G.U. C 341, del 21.11.2013.

²⁵² Punto 2.1 del Parere CESE.

²⁵³ Il punto 1.7 del parere del CESE recita: “*Il Comitato ritiene che i tre atti di base della legislazione europea vigenti in materia di rifiuti di plastica (la Direttiva quadro sui rifiuti, la Direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e la Direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) non siano stati fatti rispettare adeguatamente su tutto il territorio dell’UE, e raccomanda perciò di rafforzarne l’osservanza e, se necessario, di aggiornarli*”.

plastica e rifiuti marini”²⁵⁴, con l’obiettivo di creare un confronto tra tutti i soggetti interessati che sia avviato e portato avanti dalla Commissione Europea, innovando il campo in questione.

Tutti quegli elementi che erano rimasti nascosti fino all’adozione del Libro Verde, cioè, si vuole che emergano per comprendere come la plastica non sia semplicemente uno dei rifiuti a cui fare riferimento, ma evidenziandone la preponderanza di uso e dispersione ambientale che fa divenire improrogabile e urgente l’attenzione normativa dell’Unione e un suo ripensamento in ottica ambientale²⁵⁵.

Sono le caratteristiche dei rifiuti in plastica a imporre una riflessione isolata sulla tematica, in particolare si richiamano il ruolo della plastica come materiale relativamente versatile e a buon mercato (che si presta a numerose applicazioni industriali), la plastica come materiale molto longevo e più resistente dei prodotti in cui è impiegato, la sua capacità di rimanere intatto nell’ambiente per lunghi periodi, il suo forte impatto sull’ambiente marino²⁵⁶.

È chiaro che non è il materiale in sé a costituire un problema, ma i nostri metodi di gestione dei rifiuti, inclusi quelli di plastica, ad essere contrari ad ogni idea di sostenibilità.

Non si tratta di un testo normativo, né di disposizioni vincolanti, quanto piuttosto di un ampio e completo documento informativo pubblicato dalla Commissione europea, attraverso cui si vuole stimolare la riflessione a livello europeo su un tema particolare, quello della plastica. Esso invita le parti interessate (enti e individui) a partecipare ad un processo di consultazione e di dibattito, di sensibilizzazione, nonché di predisposizione di futuri interventi normativi proprio sulla scorta delle riflessioni contenute nel Libro Verde. Il Libro verde su una strategia europea per i rifiuti di plastica abbonda di statistiche da fonti dell’Agenzia europea dell’ambiente ed Eurostat, nonché di riferimenti ad altre pubblicazioni, libri, relazioni accademiche. Si raccomanda un intervento di classificazione e di analisi di tali informazioni onde agevolarne la comprensione e l’uso al fine di ricavarne delle conclusioni su come trattare adeguatamente i flussi di rifiuti di plastica, e si concentra, tra le varie forme di inquinamento, soprattutto sugli ambienti acquatici e marini.

²⁵⁴ Libro Verde, COM (2013) 123 final, p. 3.

²⁵⁵ Il CDR, al punto 18 del suo parere, ad esempio “*invita la Commissione europea a promuovere gli appalti pubblici verdi con incentivi maggiori per la prevenzione, la preparazione al riutilizzo e il riciclaggio, e aumentando il contenuto di plastica riciclata nei nuovi prodotti*”.

²⁵⁶ Si veda il punto 2.2 del parere CESE.

L'analisi che viene condotta affronta il problema della produzione di rifiuti di plastica in ambito domestico²⁵⁷, partendo dal dato temporale per cui tale materiale risulta essere relativamente recente, dato che la sua produzione si è avviata solo nel 1907. E se nel 2008, circa cento anni dopo, si è giunti alla produzione nell'Unione Europea di ben venticinque milioni di tonnellate di plastica, significa che l'uso che se ne sta facendo è impressionante poiché, questo prodotto, coniuga efficienza (dato che può essere utilizzato per infiniti scopi) e accessibilità economica (visti i prezzi modici a cui è disponibile)²⁵⁸.

Tuttavia, nel parere fornito dal CDR²⁵⁹ circa la Comunicazione che stiamo analizzando, si evidenzia come un primo difetto del documento sia quello di concentrarsi sul solo aspetto della plastica come rifiuto domestico, quando, invece, *“sono soprattutto le industrie (ad esempio, l'industria automobilistica), l'edilizia e altri settori commerciali a dover essere posti maggiormente al centro dell'attenzione, in quanto grandi consumatori di materie plastiche”*²⁶⁰.

È evidente, che, proprio per questi motivi, se da un lato si deve rafforzare la tutela ambientale, dall'altro lato sarà rilevante anche l'interesse economico che sta dietro ad una simile filiera industriale con i relativi benefici produttivi e occupazionali che ne derivano. Per rispondere al primo scopo bisogna innanzitutto prendere coscienza delle conseguenze ambientali che provoca la plastica, mai esposte prima del citato Libro Verde del 2013 dall'Unione, sia perché non si prevedeva un intervento normativo specifico sull'argomento sia perché si poneva la necessità di intervenire sulla disciplina dei rifiuti in generale in via prioritaria. Per questa ragione viene ricordato come *“una volta dispersi nell'ambiente, soprattutto quello marino, i rifiuti di plastica possono rimanere intatti per centinaia di anni. Ogni anno 10 milioni di tonnellate di rifiuti, in prevalenza di plastica, danneggiano l'ambiente costiero e marino e le forme di vita acquatiche e si riversano infine negli oceani e nei mari, trasformandoli nelle discariche di plastica più grandi del mondo”*, mettendo l'accento anche sui danni indiretti che i frammenti di plastica possono provocare, sia perché, specialmente se usati a seguito di processi di colorazione o pigmentazione, questi rilasciano additivi chimici (quali coloranti e pesticidi) di vario genere nell'ambiente, con conseguenze potenzialmente molto pericolose per l'intero ecosistema, sia perché le

²⁵⁷ Libro Verde, COM (2013) 123 final, p. 5.

²⁵⁸ La plastica è composta quasi esclusivamente da petrolio e attualmente per produrre questo materiale si impiega circa l'8% dell'petrolio presente sul mercato mondiale, di cui il 4% sotto forma di materia prima e il 3-4% nell'ambito dei processi di produzione.

²⁵⁹ G.U. C 356 del 05/12/2013.

²⁶⁰ Si veda il punto 5 del parere del CDR.

particelle che si creano dai processi di degradazione e abrasione meccanica, note come microplastiche, destano particolare preoccupazione. Tuttavia, con riguardo a tale ultimo elemento si rileva nel Libro Verde che in alcuni prodotti destinati al consumo, come creme *scrub* e gel doccia, i produttori aggiungono microplastiche invece di particelle esfolianti naturali. Queste particelle potrebbero raggiungere il mare, poiché i sistemi di gestione dell'acqua non sono concepiti in maniera tale da trattenere questi materiali²⁶¹ invisibili, che penetrano nella catena alimentare.

Invero, il CESE sottolineava come *“vi sono due questioni distinte in gioco: le microplastiche, o meglio, i residui di plastica, da un lato, e le nanoparticelle dall'altro. Esse devono essere trattate singolarmente per via della loro provenienza e degli effetti che producono”*²⁶².

Diversamente il CDR, si concentrava sulle possibili soluzioni che possano attuarsi, tra cui si propone una strategia terrestre per evitare che i rifiuti di plastica finiscano nell'ambiente acquatico e una strategia marina per garantire che le attività marittime trattino i loro rifiuti in modo responsabile²⁶³.

Al fine di affrontare la condizione che si è venuta a creare, e per cui un approccio conservativo non può essere vincente in alcun caso, nella Comunicazione *“Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente”*, si fotografa l'attuale situazione normativa per evidenziare gli sviluppi relativi alla disciplina dei rifiuti che l'Unione Europea e i singoli Stati membri hanno realizzato. In particolare emerge chiaramente che, a dispetto di una attività anche piuttosto prolifica per i rifiuti in generale, *“nonostante il crescente impatto ambientale, i rifiuti di plastica non sono trattati in maniera specifica dalla normativa UE. Solo la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi ha stabilito un obiettivo di riciclaggio specifico per gli imballaggi di plastica”*²⁶⁴, per il resto potendosi notare soltanto degli inviti rivolti alla Commissione a considerare l'ipotesi di stabilire, se del caso, ulteriori obiettivi per singoli flussi di rifiuti, quali la plastica.

A tal riguardo, nel parere esposto dal Comitato Economico e sociale Europeo, emerge che non si tratta di una inettitudine *sic et simpliciter* di molti atti a rispondere al problema della plastica, ma questi sono insufficienti nel momento in cui non si verifica la loro attuazione

²⁶¹ Libro Verde, COM (2013) 123 final, p. 16.

²⁶² Si veda il parere del CESE, punto 4.2.5.

²⁶³ Si veda il punto 55 del parere del CDR.

²⁶⁴ Libro Verde, COM (2013) 123 final, p. 8.

e implementazione negli Stati membri²⁶⁵ e perché non si pongono dei risultati concreti da raggiungere nel medio-lungo periodo²⁶⁶.

Il punto cruciale su cui deve essere implementata la futura normativa europea relativa alla plastica viene esplicitata facendo riferimento alle attività di riciclaggio della plastica che è un'opzione da preferire al recupero energetico o allo smaltimento nelle discariche. Nonostante il fatto che dal punto di vista del ciclo di vita non tutti i rifiuti si presterebbero al riciclaggio, non ci sono ragioni di ordine tecnico per cui la plastica dovrebbe essere smaltita in discarica piuttosto che essere riciclata o sfruttata ai fini del recupero energetico, tanto da potersi sostenere un divieto di dismissione in discarica dei rifiuti in plastica, come accade oggi per i prodotti esplosivi, gli pneumatici e i liquidi²⁶⁷. In questa direzione sarebbe utile lavorare, per come emerge dalla trattazione del Libro Verde poiché, nei fatti, è ciò che è accaduto in tutti quei Paesi che hanno saputo raggiungere elevati obiettivi di recupero dei materiali in plastica²⁶⁸.

Una soluzione parziale, che rappresenta una sorta di via media, potrebbe apparire quella di stabilire una tassazione elevata dei siti di discarica, che non farà altro che indurre un massiccio aumento del recupero energetico da rifiuti misti, compresi quelli plastici²⁶⁹.

Se si vuole pensare, invece a combinare un ventaglio di iniziative, in quanto nessuno strumento politico riuscirà da solo a incanalare i rifiuti dalla discarica al riciclaggio, ciò sarà possibile incentivando il recupero dei prodotti e tassando il ricorso alla discarica. Tuttavia il riciclaggio della plastica, come ricorda il CDR, *“non è sempre una strategia praticabile, specie quando esso è tecnicamente difficile e non sempre giustificato sul piano economico, anche invocando le migliori motivazioni ambientali”*²⁷⁰.

²⁶⁵ Al punto 4.1.8 del suo parere il CESE sostiene: *“Il Comitato ritiene che gli atti legislativi non siano stati fatti rispettare adeguatamente su tutto il territorio dell'UE, e raccomanda perciò di rafforzarne l'osservanza e, se necessario, di aggiornarli”*.

²⁶⁶ Al punto 4.1.9 del suo parere il CESE afferma: *“L'unico elemento aggiuntivo davvero necessario è una corretta definizione degli obiettivi di queste direttive, operazione che tuttavia presuppone il rispetto del principio dell'equilibrio tra obiettivi di riciclaggio e consumo energetico, al fine sia di risparmiare ingenti costi al consumatore sia di non ridurre l'efficacia ambientale”*.

²⁶⁷ Ai sensi della Direttiva 1999/31/CE.

²⁶⁸ A p. 12 del Libro Verde si legge: *“Gli Stati membri che evidenziano dei tassi di smaltimento inferiori al 5% come la Germania, i Paesi Bassi, la Svezia, la Danimarca, il Belgio e l'Austria raggiungono percentuali di recupero di rifiuti di plastica (compreso il riciclaggio) tra l'80% e il 100%. Questi paesi hanno realizzato misure che hanno comportato, di fatto, una diminuzione dei livelli di smaltimento di rifiuti combustibili nelle discariche equivalente a quello ottenibile tramite un divieto delle discariche”*.

²⁶⁹ È una alternativa che propone il CESE, insieme al divieto di conferimento in discarica, nel suo parere al punto 4.1.6.

²⁷⁰ Si veda il parere del CDR al punto 26.

Tra i materiali in plastica vi sono poi gli imballaggi che, però, prima di una disciplina complessiva, hanno ricevuto una regolamentazione con la citata Direttiva UE 2015/720 e per cui il Libro Verde prevedeva effettivamente un intervento *ad hoc*²⁷¹.

Sembra, in realtà, passare la sensazione che, l'attuale sistema normativo, non possa in alcun modo rispondere alle esigenze ambientali che la produzione e lo smaltimento di plastica ha posto, imponendo interventi coraggiosi nell'immediato per trovare delle soluzioni definitive.

Sotto tale profilo, stabilire degli obiettivi minimi di riciclaggio potrebbe essere la soluzione migliore, come ricordato nel Libro Verde²⁷², poiché allo stato soltanto la Direttiva del 1994 disponeva dei risultati concreti da doversi raggiungere per il recupero e riciclo degli imballaggi in plastica (peraltro facendo riferimento a diversi singoli materiali, non ad essa soltanto).

Invero, si analizza come se non sostenute da una nuova coscienza diffusa, le iniziative di qualsiasi tipo rischiano di non poter essere assorbite dal tessuto sociale, poiché *“la plastica è percepita come un materiale privo di valore. Questa percezione favorisce l'inquinamento da rifiuti”*, e appare superabile soltanto tramite l'attribuzione di un giusto valore alla plastica. La prima alternativa è favorire la posizione di consumatori informati²⁷³ cosicché questi possano svolgere un ruolo decisivo nel promuovere logiche più sostenibili nella produzione di plastica e di prodotti di plastica e nel migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse, orientandosi grazie ad informazioni chiare, semplici e concise che diano indicazioni circa gli additivi o i colori pericolosi contenuti in un dato bene, del modo in cui possono condizionarne la riciclabilità e delle necessarie precauzioni da adottare nell'uso di un determinato prodotto²⁷⁴.

Come giungere ad informare tutti i consumatori potrebbe, comunque, essere un problema, e per questa ragione la soluzione migliore appare quella di rendere disponibili delle nozioni basilari al momento della vendita del prodotto²⁷⁵.

²⁷¹ A p. 18 si augurava il Libro Verde del 2013: *“Sotto il profilo della prevenzione e dell'efficienza nell'uso delle risorse, è opportuno adottare misure intese ad evitare la diffusione di prodotti dal ciclo di vita breve e monouso (ad esempio sacchetti di plastica), nella misura in cui sono basate sulla valutazione del ciclo di vita e sull'analisi dell'impronta ecologica del prodotto”*.

²⁷² A p. 13 si dice: *“Si potrebbe valutare l'ipotesi di stabilire ulteriori obiettivi di riciclaggio specifici per la plastica oltre a quelli legati ai rifiuti di imballaggi di plastica”*.

²⁷³ Anche il CESE al punto 1.8 Del suo parere promuove questo approccio.

²⁷⁴ Come emerge da p. 15 del Libro Verde.

²⁷⁵ Il punto 4.2.4 del parere CESE recita: *“Le informazioni sulla composizione chimica delle materie plastiche o dei prodotti in plastica sono immediatamente fruibili sino al momento della vendita”*.

Bisogna, però, tenere conto della possibilità di dover intervenire in modo diverso rispetto a quello della sensibilizzazione, magari mediante un sistema di cauzione²⁷⁶ o anche di *leasing*²⁷⁷, che incentivi il consumatore finale a restituire il bene a chi si occuperà del suo successivo smaltimento.

A questo proposito possiamo anticipare che, nonostante ci fosse stato il parere contrario del CESE che sosteneva ci fosse “*poco margine per simili meccanismi*”²⁷⁸ e del CDR²⁷⁹, l’idea che viene fatta propria da parte del Libro Verde, non rimarrà semplicemente teorizzata, poiché, con la Direttiva UE 2019/904, si andrà a prevedere un sistema di cauzione per certi prodotti recuperati e poi restituiti (come i prodotti da pesca contenenti plastica).

In generale emerge l’obiettivo di favorire dei materiali innovativi per aumentare la riciclabilità dei beni e informare i consumatori (mediante etichettatura e tasso di riciclabilità dei prodotti) per “*promuovere logiche più sostenibili nella produzione della plastica*”²⁸⁰. Ciò può essere fatto se “*i prodotti di plastica vengono progettati in maniera da garantire la massima durabilità*”²⁸¹, sebbene ad oggi numerose ragioni, anche economiche, si pongono come ostacolo per perseguire questo scopo, quali a titolo esemplificativo l’obsolescenza pianificata o anche una progettazione a bassi costi che rende impossibile la riparazione dei prodotti e la loro riciclabilità. Diviene fondamentale, allora, non sottovalutare la fase di progettazione, momento nel quale si può allungare la vita del prodotto, consentendone il riutilizzo e la riparazione.

Proprio queste prassi diffuse devono essere evitate e si vuole che vengano eliminate col tempo, introducendo norme di progettazione ecologica, ma anche limitando l’uso di coloranti o “*sostanze pericolose che ne limitino la riciclabilità*”²⁸².

Il Comitato delle Regioni, nello specifico propone di “*ridurre il peso e pensare all’introduzione di buste nella progettazione del confezionamento di beni di consumo, che riducono i costi di trasporto e quindi le emissioni di carbonio*”²⁸³.

²⁷⁶ Il consumatore restituisce il prodotto al momento del suo fine vita, magari per ottenere un compenso.

²⁷⁷ il prodotto rimane di proprietà del produttore; in questo modo sarebbe possibile garantire che il bene sia raccolto e trattato in maniera ecocompatibile.

²⁷⁸ Si veda il punto 4.4.2 del parere CESE.

²⁷⁹ Il quale affermava al punto 34 del suo parere che: “*riconosce che esiste la possibilità di sviluppare sistemi di deposito cauzionale e di rimborso sulla base delle singole circostanze. Il recupero delle bottiglie e dei contenitori per bevande ha avuto successo in alcuni Stati membri e offre materiale di qualità da riciclare*”.

²⁸⁰ Libro Verde, COM (2013) 123 final, p. 15.

²⁸¹ Libro Verde, COM (2013) 123 final, p. 17.

²⁸² Come emerge da p. 16 del Libro Verde.

²⁸³ Si veda il punto 36 del parere del CDR.

Rispetto a questa posizione, ritenuta conforme complessivamente dal CDR²⁸⁴, il CESE si è espresso contrariamente perché ha privilegiato un aspetto economico e di competitività delle aziende europee rispetto a quelle operanti in altri Stati ed in altre realtà. Essenzialmente, da una parte si sottolinea come siano numericamente pochi i prodotti soggetti ad obsolescenza pianificata di tipo tecnico, ma anche che l'applicazione di norme volte ad imporre dei criteri realizzativi di determinati prodotti *“non comporterebbe alcun effetto di rilievo sulla quantità dei rifiuti, ma potrebbe danneggiare la competitività dei prodotti dell'Unione europea. In generale, i criteri della progettazione ecocompatibile non hanno alcuna incidenza da questo punto di vista, in quanto riguardano principalmente la funzione e l'efficienza ambientale del prodotto di base, non dei suoi componenti in plastica”*²⁸⁵.

Inoltre, sempre con riguardo ai prodotti in plastica monouso, o con ciclo breve, il CESE non accetta alcuna prospettiva limitativa del mercato, dovendosi semmai effettuare la raccolta differenziata ed indirizzare al riciclaggio detti beni²⁸⁶.

Non è, però, e viene puntualmente ricordato, una soluzione la plastica biodegradabile²⁸⁷ che spesso *“si pensa sia adatto al compostaggio domestico, ma ciò può accadere solo in condizioni ben specifiche di temperatura e umidità”*²⁸⁸. A tal proposito i consumatori devono essere espressamente informati del fatto che la designazione bio si riferisce all'origine della risorsa e non alla gestione alla fine del ciclo di vita. Sebbene la maggior parte delle plastiche biodegradabili attualmente siano bioplastiche, le stesse possono essere anche derivate dal petrolio o da una combinazione tra petrolio e risorse di origine biologica, non avendo, dunque, nessun *quid pluris* rispetto alle plastiche tradizionali²⁸⁹.

La bioplastica non è biodegradabile; la biodegradabilità è una proprietà intrinseca di un materiale legata alla struttura molecolare del polimero²⁹⁰. Da questo si capisce che prima di immettere le plastiche biodegradabili sul mercato per un loro impiego su larga scala, la

²⁸⁴ Il quale al punto 42 afferma: *“ritiene necessaria una serie di misure per affrontare la questione degli oggetti di plastica monouso dal ciclo di vita breve, comprese delle disposizioni per ridurre l'utilizzo e favorire gli oggetti riutilizzabili”*.

²⁸⁵ Come emerge dal parere CESE, punto 4.3.1.

²⁸⁶ Il CESE nel suo parere, al punto 4.3.3 afferma: *“Il miglior modo per contrastare il problema dei prodotti in plastica dal ciclo di vita breve e monouso è di effettuare la raccolta differenziata per tipologia di plastica e il corrispondente smistamento”*.

²⁸⁷ La COM(2018) 35 final definisce tale processo come quello *“in cui la materia si disgrega ed è decomposta, ad opera di microrganismi, in elementi che si trovano in natura, come CO₂, acqua e biomassa. La biodegradazione può aver luogo in un ambiente ricco o povero di ossigeno”*.

²⁸⁸ Libro Verde, COM (2013) 123 final, p. 19.

²⁸⁹ Libro Verde, COM (2013) 123 final, p. 21.

²⁹⁰ Si veda il parere del CESE, punto 4.4.4.

loro credibilità sotto il profilo sia ambientale che economico dovrebbe essere corroborata da un'analisi del ciclo di vita²⁹¹.

Nonostante questo, il rischio concreto è che il consumatore finale possa essere indotto in errore dal termine “biodegradabile”, preferendo questo tipo di plastica convinto della sua sostenibilità ambientale, tutt’altro che certa²⁹².

A sé stante è considerato l’aspetto della plastica oxo-degradabile²⁹³, che viene considerata anche dal CDR e CESE come potenzialmente dannosa, e che, tuttavia, è frutto di una più articolata analisi contenuta nella COM(2018) 35 *final* “*relativa all'impatto dell'uso della plastica oxo-degradabile, comprese le borse in plastica oxo-degradabile, sull'ambiente*”. Infine, all’interno del Libro Verde ci si augura un nuovo insieme di accordi internazionali per affrontare l’inquinamento del Mar Morto e del Mar Mediterraneo²⁹⁴, senza i quali il ruolo dell’Unione non sarebbe sufficientemente determinante.

Anzi proprio tramite gli accordi internazionali, capaci di vietare l'utilizzo di microplastiche di plastica decomponibile a uso cosmetico e altri prodotti per la persona, si può evitare che questa fonte di inquinamento, relativamente nuova, entri nella filiera alimentare²⁹⁵.

Come ripetuto però in più occasioni, in ultimo dal CESE, “*considerata la portata globale del fenomeno, le misure correttive per rimediare al problema nell'ambiente devono essere adottate e attuate anche a livello mondiale*”²⁹⁶. Di fatto, si raccomanda che siano varati provvedimenti che possano andare oltre la mera ricognizione del fenomeno (come è nel caso del Libro Verde), così da definire modalità concrete per giungere ad un bilanciamento positivo degli interessi ambientali ed economici.

Concludendo, il Libro Verde “*Una strategia per la plastica nell'ambiente*”, chiede a tutti gli operatori dell’industria della gestione dei rifiuti di collaborare per ridurre l’incidenza e l’impatto della plastica sull’ambiente, e di riconoscere la plastica come una risorsa potenzialmente preziosa.

Si tratta di una sfida, in quanto la plastica è economica e duttile, con un numero crescente di applicazioni, ma la sua durabilità genera un problema persistente in termini ambientali.

²⁹¹ Si veda il parere del CESE, punto 4.4.1.

²⁹² Si veda il punto 45 parere del CDR.

²⁹³ La cosiddetta plastica oxo-degradabile è plastica tradizionale a cui sono stati aggiunti additivi per accelerarne la frammentazione in frazioni minuscole per effetto della radiazione ultravioletta o del calore. Grazie agli additivi, col tempo la materia si scompone, dapprima in particelle, poi in microparticelle plastiche che possiedono proprietà simili alla microplastica risultante dalla frammentazione della plastica tradizionale.

²⁹⁴ Libro Verde, COM (2013) 123 *final*, p. 23.

²⁹⁵ Come sostenuto nel parere del CDR a p.1.

²⁹⁶ Punto 4.5.4 del Parere CESE.

Soprattutto l'ambiente marino rappresenta un campanello d'allarme, che richiede un intervento normativo diretto, dato che la crescente accumulazione di rifiuti di plastica in acqua rinviene le proprie origini sulla terra.

È inaccettabile trovare rifiuti di plastica in ogni ambiente, è indispensabile intervenire efficacemente.

2.2 La Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e le sue modifiche successive

Un primo tassello che si può ritenere essere propedeutico alla recente Direttiva UE 2019/904, è la Direttiva 94/62/CE del Parlamento Europeo e Del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio²⁹⁷, modificata in due occasioni: con la Direttiva UE 2018/852²⁹⁸ rientrante nel pacchetto sull'economia circolare e con la Direttiva UE 2015/720 del Parlamento Europeo e del Consiglio per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero²⁹⁹.

Occorre ricordare che la plastica non è l'unico materiale interessato dalla Direttive del 1994, ma a tale categoria di imballaggi la Comunità europea si rivolge al pari di quelli in vetro, carta, metallo e legno, infatti si dice che *“la presente Direttiva deve concernere tutti i tipi di imballaggio immessi sul mercato e tutti i rifiuti di imballaggio”*³⁰⁰, e tale concetto viene ribadito nell'ambito di applicazione della Direttiva di cui all'art. 2³⁰¹.

Sotto due diversi aspetti risulta essere innovativa, per quel che interessa qui, la Direttiva citata, vale a dire, sicuramente, per la capacità di porre una regolamentazione diretta dei rifiuti provenienti da imballaggi di ogni genere, senza far riferimento ai rifiuti in generale, ma scindendoli da essi poiché proprio gli imballaggi meritano una particolare attenzione quanto al reimpiego, al riciclaggio e alle altre forme di recupero³⁰²; l'altro aspetto che ci permette di evidenziare la Direttiva in questione è quello che riguarda la disciplina della

²⁹⁷ G.U.C.E. L 365 del 31/12/94.

²⁹⁸ G.U. L 150 del 14/06/18.

²⁹⁹ G.U. L 115/11 del 06/05/2015.

³⁰⁰ Si veda il considerando n. 5, p. 1 della Direttiva 94/62/CE.

³⁰¹ Esso dispone: *“La presente Direttiva si applica a tutti gli imballaggi immessi sul mercato nella Comunità e a tutti i rifiuti di imballaggio, utilizzati o prodotti da industrie, esercizi commerciali, uffici, negozi, servizi, nuclei domestici e a qualsiasi altro livello, qualunque siano i materiali che li compongono”*.

³⁰² Si veda il considerando n. 7, p.1 che recita: *“la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio dovrebbe prevedere in via prioritaria, la prevenzione dei rifiuti di imballaggio e avere, come ulteriori principi fondamentali, il reimpiego degli imballaggi, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio e, quindi, la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti”*.

plastica, che, come detto, non è trattata esclusivamente nella Direttiva, e neppure è regolata in una sezione apposita a sé stante, ma vi trova spazio al pari di altri flussi di rifiuti da imballaggi.

La plastica, o meglio, gli imballaggi in plastica, trovano, dunque, una loro prima regolamentazione con la Direttiva 94/62/CE. Peraltro ciò è confermato sia dal fatto che la Direttiva nei suoi allegati finali cita più volte la plastica, ad esempio, attribuendole una numerazione che va da 1 a 19 ai fini del corretto funzionamento del sistema di identificazione³⁰³, o ancora, facendola apparire nelle tabelle che evidenziano le quantità di singoli materiali prodotti, esportati e importati dagli Stati membri³⁰⁴.

Nel 2015, con la Direttiva UE 720, si è data una regolamentazione specifica relativa agli imballaggi in plastica, facendo riferimento alla stessa Direttiva 94/62/CE, che veniva così modificata. È evidente, quindi, che la precedente disciplina sulla plastica da imballaggio, trovava in questa Direttiva la sua definizione, che tuttavia, da un certo momento in poi, si è voluto rendere indipendente rispetto ad altri materiali, a causa della crescita della problematica ambientale legata alla plastica visto che è particolarmente difficile che si decomponga e dato che spesso finisce per disperdersi in mare, ma anche per una produzione in continuo aumento ed un uso costante che se ne è fatto, e se ne fa ancora oggi, da cui può desumersi che il tentativo di procedere ad una razionalizzazione della materia, prevista anche dalla Direttiva 94/62/CE³⁰⁵, non è andata a buon fine.

La plastica, e gli altri materiali da imballaggio, ci si proponeva di regolamentarli “*sia per ridurre l'impatto sull'ambiente degli Stati membri e dei paesi terzi ed assicurare così un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato interno*”³⁰⁶. Non appaiono, nella fase preliminare, i dati preoccupanti che sono propri di atti successivi dell'UE, circa la produzione quantitativamente insostenibile di plastica o altri materiali, né vi sono citati i dati sull'inquinamento o sulle conseguenze dannose dovute alla dispersione degli imballaggi nell'ambiente.

Ci si concentra, piuttosto, a disporre una disciplina che sia puntuale circa la prevenzione, riutilizzo, recupero e riciclaggio degli imballaggi, predisponendo come ultima alternativa quella dello smaltimento³⁰⁷, inoltre si valorizza il ruolo del consumatore, in quanto egli “*ha*

³⁰³ Si veda l'allegato 1 della Direttiva in esame.

³⁰⁴ Si veda la tabella 1, allegato 3 della Direttiva.

³⁰⁵ L'art. 1, par. 2, dispone: “*la presente Direttiva prevede misure intese, in via prioritaria, a prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio [...]*”.

³⁰⁶ Art. 1, par. 1 della Direttiva.

³⁰⁷ Il considerando n. 8,p. 1, recita: “*considerando che, in attesa di risultati scientifici e tecnologici in materia di processi di recupero, la riutilizzazione e il riciclaggio vanno considerati come processi preferibili in*

un ruolo determinante nella gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e che deve quindi essere opportunamente informato per adeguare i suoi comportamenti e i suoi atteggiamenti”³⁰⁸.

La plastica, quindi, non diversamente da altre materie, è soggetta alla reimmissione nel circolo economico, mediante attività di recupero che devono promuovere gli Stati membri. Gli obiettivi che vengono posti dall’art. 5 della Direttiva, sui livelli ottimali di recupero e riciclo, riguardano tendenzialmente tutti i materiali di imballaggio, senza alcuna differenziazione interna, tuttavia si legge che entro cinque anni sarà riciclato almeno il 25% in peso di tutti i materiali di imballaggio, con un minimo del 15% in peso per ciascun materiale di imballaggio: detto in altri termini, deve raggiungersi anche per la plastica un obiettivo minimo in ciascuno Stato membro, mediante le azioni che gli Stati stessi riterranno utile predisporre³⁰⁹. In verità, al fine di un equilibrio maggiore tra gli Stati, e per ragioni riguardanti il mercato interno, gli obiettivi che si pongono con la Direttiva, anche in relazione ai singoli materiali, dunque per la plastica anche, sono stati notevolmente modificati, poiché la proposta della Direttiva³¹⁰ originariamente predisponeva il riciclo del 40% dei singoli materiali di imballaggio³¹¹, numeri poi ridotti a seguito dell’iter legislativo intrapreso per l’approvazione dell’atto.

Si tratta, comunque, anche per il periodo in cui viene varata la Direttiva, di un notevole passo in avanti da parte della Comunità Europea, come evidenziava il Comitato Economico e Sociale Europeo nel suo parere³¹², il quale sottolineava come fosse, quello sugli imballaggi, *“un primo passo in avanti”*³¹³, ma anche che bisognava necessariamente valutare le tipologie dei singoli materiali, da cui non si può prescindere per una corretta regolamentazione del settore di interesse³¹⁴. Il CESE, pare sottolineare che la posizione assunta con la Direttiva esaminata, pur andando nella giusta direzione, non compie lo sforzo

relazione al loro impatto sull’ambiente; che ciò presuppone pertanto l’istituzione negli Stati membri di sistemi che garantiscano la restituzione degli imballaggi usati e/o dei rifiuti di imballaggio; che valutazioni del ciclo di vita devono essere portate a termine il più presto possibile per giustificare una precisa gerarchia tra gli imballaggi riutilizzabili, riciclabili e recuperabili”.

³⁰⁸ Si veda il considerando n. 30, p. 3.

³⁰⁹ L’art. 6, par. 1, lett. b) recita; *“nell’ambito di questo obiettivo globale e sulla base della stessa scadenza sarà riciclato almeno il 25 % e fino al 45 % in peso di tutti i materiali di imballaggio che rientrano nei rifiuti di imballaggio, con un minimo del 15 % in peso per ciascun materiale di imballaggio”.*

³¹⁰ COM(93) 416 final, G.U.C.E. C 285 del 21/10/1993.

³¹¹ L’art. 4 *“Obiettivi”*, par. 2, disponeva in origine: *“rimozione del 40 % in peso di ogni materiale dei rifiuti di imballaggio dal flusso di rifiuti a scopi di riciclaggio”.*

³¹² G.U.C.E. C 129 del 10/05/1993.

³¹³ Si veda il punto 2.1.1 del parere del CESE.

³¹⁴ Il punto 2.2.1 del CESE recita: *“Finalità principale della Direttiva è la riduzione al minimo dell’impatto totale sull’ambiente degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, tenendo conto non soltanto degli aspetti quantitativi ma anche di quelli qualitativi e della composizione chimica”.*

di differenziare materiali che hanno natura completamente diversa, quanto alla loro composizione, offrendo soluzioni uniche che non possono avere garanzia di risultato per tutte le tipologie di imballaggi.

La plastica da imballaggio, infatti, all'esito delle verifiche degli anni successivi, non subisce un arresto nella sua produzione e nel suo smaltimento (attività che si voleva evitare in assoluto), ma anzi diventa il vero problema, più di ogni altro, viste le sue caratteristiche compositive e la sua presenza notevole nella quotidianità.

La modifica più importante, nell'impianto complessivo alla Direttiva 94/62/CE, avviene con la Direttiva UE 2018/852 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, con cui si rivede l'intera disciplina riguardante i prodotti e rifiuti da imballaggio.

Anche qui il discorso fatto per la Direttiva originaria lo si può riproporre, poiché la plastica non è regolata in via autonomia, bensì essa, in quanto materiale da imballaggio come altri (sebbene sia ormai il principale), trova una disciplina comune con altri materiali, ma, a differenza di quanto era accaduto in passato, con il nuovo intervento normativo, il Legislatore europeo, pare riconoscere l'obbligo di dover procedere ad una opportuna regolazione del prodotto che più di ogni altro viene utilizzato per gli imballaggi, ponendo, come si vedrà, una parziale differenziazione quantomeno rispetto agli obiettivi da raggiungere.

La presenza proprio dei prodotti inquinanti in plastica, d'altra parte, non lasciano indifferente l'Unione Europea che osserva come *“i rifiuti dispersi, nelle città, nelle campagne, nei fiumi, nei mari e altrove, hanno effetti negativi diretti e indiretti sull'ambiente, sul benessere dei cittadini e sull'economia, e i relativi costi di pulizia costituiscono un inutile onere economico per la società. Fra gli oggetti che più comunemente sono rinvenuti sulle spiagge figurano molti rifiuti di imballaggio, che hanno un impatto a lungo termine sull'ambiente e, al contempo, influiscono negativamente sul turismo e sul pubblico godimento di tali aree naturali. Inoltre, la presenza di rifiuti di imballaggio nell'ambiente marino comporta una sovversione dell'ordine di priorità della gerarchia dei rifiuti, in particolare in quanto impedisce la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altre forme di recupero”*³¹⁵.

È evidente come la principale tipologia di bene a cui ci si riferisce, senza nominarlo, è proprio la plastica (come sarà poi confermato nella Direttiva UE 2019/904, che evidenzierà i numeri dell'inquinamento da plastica), tuttavia la regolamentazione che viene offerta dalla

³¹⁵ Si veda il considerando n.8 della Direttiva UE 2018/852.

Direttiva è comunque generica, non guarda alle diversità qualitative dei materiali, che dovrebbero essere trattati in modo diversificato. Il riferimento è alla prevenzione nella produzione dei rifiuti, al recupero, al riciclo, in generale alla scala gerarchica che la Direttiva 2008/98/CE aveva predisposto e di cui prende atto la Direttiva UE 2018/852³¹⁶, ma non si procede a stabilire linee guida di intervento diverse per i singoli materiali.

Se questo è vero, tuttavia, come si diceva gli obiettivi di riciclaggio sono riproposti con una differenziazione per i singoli materiali, e la plastica, per quel che interessa, si prevede che sia riciclata nella misura del 50% in termini di peso entro il 2025³¹⁷, se contenuta in rifiuti di imballaggio e fino al 55% entro il 2030³¹⁸.

L'aumentare del riferimento specifico a tale materiale (originariamente al 15% nella Direttiva modificata), indica come ci sia consapevolezza circa la possibilità di ottenere risultati migliori, ma anche l'aumentare della produzione avvenuta per gli imballaggi in plastica negli anni, che, dunque, non hanno trovato una risposta soddisfacente con la Direttiva del 1994.

Peraltro appare evidente che l'allegato 2, come modificato, faccia riferimento essenzialmente alla plastica laddove stabilisce che *“i rifiuti di imballaggio biodegradabili devono essere di natura tale da poter subire una decomposizione fisica, chimica, termica o biologica [...] Gli imballaggi oxodegradabili in plastica non sono considerati biodegradabili”*. Prendendo atto che la maggior parte degli imballaggi siano in plastica, si vuole dare impulso alla categoria che potrebbe essere più facilmente sostenibile da un punto di vista ambientale, ovvero la plastica biodegradabile, capace di decomporsi a condizioni che però non siano proibitive per pressione e temperatura.

I riferimenti alla plastica specificatamente, per queste ragioni, sono maggiori rispetto alla Direttiva modificata, ma non paiono comunque sufficienti secondo il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ed il Comitato delle Regioni (CDR) che nei rispettivi pareri³¹⁹, evidenziano come il settore specifico della plastica, merita una sua attenzione, magari facendo riferimento alla *“responsabilità estesa del produttore nel caso specifico delle*

³¹⁶ Il considerando n.6 recita: *“Gli Stati membri dovrebbero predisporre incentivi adeguati per l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, tra cui strumenti economici e altre misure. Tali misure dovrebbero essere intese a ridurre al minimo l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in una prospettiva basata sul ciclo di vita, tenendo conto, ove opportuno, dei benefici derivanti dall'uso di biomateriali e materiali idonei al riciclaggio multiplo. Le misure di sensibilizzazione dei cittadini sui vantaggi degli imballaggi ottenuti da materiali riciclati possono contribuire all'espansione del settore del riciclaggio dei rifiuti di imballaggio”*.

³¹⁷ Si veda il nuovo art. 6, lett. g) della Direttiva UE 2018/852.

³¹⁸ Si veda il nuovo art. 6, lett. h) della Direttiva UE 2018/852.

³¹⁹ G.U. C 264 del 20/07/2016 e G.U. C 17 del 18/01/2017.

*materie plastiche. Ciò è tanto più importante in quanto stiamo vivendo in un'era geologica, l'antropocene, che è destinata a essere ufficialmente riconosciuta dai livelli di materie plastiche presenti negli strati geologici ora in formazione*³²⁰. Ancora una volta, quindi c'è uno sforzo apprezzabile, ma da potersi migliorare, perché la disciplina complessiva per tutti i materiali da imballaggio è identica.

Anche il Comitato delle Regioni, nel suo emendamento n. 10 proposto alla Direttiva suggeriva di inserire il paragrafo “*La Commissione dovrà presentare entro alcuni anni un nuovo obiettivo in materia di imballaggi in plastica, basato su dati derivanti dalla ricerca, nel quadro della strategia sull'economia circolare*”, poiché si evidenziava che non è stato fissato un obiettivo per il 2030 relativo alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio degli imballaggi in plastica e dovrebbe essere previsto, come minimo, l'obbligo per la Commissione europea di presentare tale obiettivo entro alcuni anni, vista, ancora una volta, la priorità che i materiali in plastica dovrebbero avere rispetto agli altri.

Inoltre, il CDR da prova del fatto che la Direttiva UE 2018/852 sia rivolta soprattutto agli imballaggi in plastica, poiché osserva, solo per questo materiale, che sarebbe opportuno innalzare la quota di recupero e riciclaggio al 70% entro il 2030³²¹.

Lo scenario dunque sembra dividere la forma della Direttiva, apparentemente rivolta a tutti gli imballaggi in circolazione, dalla sostanza della medesima, che si preoccupa essenzialmente di dare alcune risposte alla problematica della plastica, data la situazione preoccupante e di inquinamento dilagante che essa determina.

In tale contesto, tuttavia, la modifica maggiormente rilevante, in rapporto al tema dei rifiuti in plastica, alla Direttiva 94/62/CE, è la Direttiva UE 2015/720³²², che sebbene varata nel 2015 (dunque in un frangente temporale antecedente anche al Pacchetto del 2018) tratta specificamente la materia della plastica, o meglio, delle borse di plastica, facendole rientrare nella disciplina specifica degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio.

Essa rappresenta al meglio il prosieguo di quel filo conduttore che porta le prime discipline riguardanti i rifiuti in plastica, alla Direttiva UE 2019/904.

Con la Direttiva del 2015 recante “*la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero*”, la scelta è quella di concentrarsi sugli imballaggi in plastica, buste e borse appunto, ad oggi in voga, il cui uso crescente, in assenza di interventi normativi audaci,

³²⁰ Si veda punto 4.5.3 del parere CESE.

³²¹ Si veda il punto 13 delle “*Raccomandazioni politiche*”: “*13. in tale contesto, invita la Commissione a fissare un obiettivo minimo del 70 % in termini di peso in riferimento alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio della plastica nei rifiuti di imballaggio, da raggiungere entro il 2030*”.

³²² G.U. L 115 del 06/05/2015.

aggraverà la condizione ambientale a causa della loro dispersione, minacciando gli ecosistemi acquatici, e non, di tutto il mondo. Si è osservato, inoltre, che è necessario intervenire a causa di uno scarsissimo livello di riciclaggio che tali prodotti raggiungono, a causa di una serie di difficoltà pratiche nonché economiche³²³.

Essenzialmente la stessa Commissione Europea, nel proporre l'adozione della Direttiva del 2015 modificante quella del 1994, evidenzia come vi sia stato un fallimento complessivo del sistema di riutilizzo, riciclaggio e recupero, quantomeno dei rifiuti da imballaggio in plastica se si pensa che *“gli attuali tassi di riciclaggio delle borse di plastica in materiale leggero sono molto bassi e non raggiungeranno verosimilmente livelli significativi in un futuro prossimo”*³²⁴. Questa riflessione di base consente di mutare l'approccio generale precedente che era stato assunto dalla Comunità Europea, in cui non si era proceduto a prevedere delle soluzioni singole per i diversi materiali da imballaggio, ma si era dettata una disciplina unica con obiettivi non differenziati.

È questa la ragione che suggerisce *“di adottare misure per diminuire in modo significativo l'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero”*³²⁵, ma che spetta agli Stati membri scegliere, poiché questi ai sensi dell'articolo 4, per come modificato dalla Direttiva del 2015, *“possono comprendere il ricorso a obiettivi di riduzione a livello nazionale, il mantenimento o l'introduzione di strumenti economici nonché restrizioni alla commercializzazione, purché dette restrizioni siano proporzionate e non discriminatorie”*. L'ambito di applicazione è rivolto alle *“borse di plastica in materiale leggero”* (e cioè che hanno uno spessore inferiore a cinquanta micron) e, a scelta degli Stati, si possono comprendere anche le *“buste di plastica in materiale ultraleggero”* (con spessore inferiore ai quindici micron). Il materiale dunque di riferimento è la plastica, definita ex art. 1 della Direttiva UE 2015/720, come *“un polimero ai sensi dell'articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio”*³²⁶ *a cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze e che può funzionare come componente strutturale principale delle borse”*.

³²³ Si vedano i considerando 1 e 3 della Direttiva UE 2015/720.

³²⁴ Si veda il considerando 5 della Direttiva.

³²⁵ Considerando 10 della Direttiva del 2015.

³²⁶ Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la Direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la Direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le Direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (G.U. L 396, del 30/12/2006).

Qualsiasi scelta sia messa in atto dagli Stati membri, deve perseguire lo scopo di adottare misure che, alternativamente o congiuntamente, consentano: entro il 2019 di non superare l'uso di novanta borse di plastica *pro capite* (che deve divenire di quaranta entro la fine del 2025); oppure di evitare la cessione gratuita di borse di plastica nei punti di vendita di merci di qualsiasi tipo o nei supermercati³²⁷.

Le soluzioni che vengono proposte dalla Direttiva per raggiungere lo scopo di ridurre in modo notevole l'uso e la successiva dispersione di borse di plastica, a parer del Comitato delle Regioni, non tiene conto di quella che è l'alternativa migliore, ovvero combinare delle restrizioni alla commercializzazione che dovrebbero essere poste dall'UE, cui devono aggiungersi l'applicazione di strumenti economici, sicuramente più consoni per una attuazione nazionale o locale³²⁸.

Il punto centrale, che occorre sottolineare, e che sapientemente veniva messo in luce dal CDR nel suo parere³²⁹ fornito sulla proposta di Direttiva, è che bisogna accogliere con favore la revisione effettuata dalla Commissione europea delle politiche dei rifiuti condotte finora, ma di devono anche poter ricevere maggiori chiarimenti circa le proprietà ambientali, sia positive che negative, delle nuove tecnologie che sostengono di poter produrre borse oxo-degradabili, biodegradabili o utilizzabili per il compostaggio. È inoltre necessario comprendere l'impatto di queste particelle microscopiche sulla vita marina, poiché questa sembra essere una delle premesse che la stessa Commissione pone in essere per valutare un intervento normativo³³⁰.

La proposta, poi recepita dagli Stati con varie misure, ha avuto il parere positivo del CESE³³¹, che tuttavia raccomandava l'applicazione di apposite sanzioni nel caso in cui gli obiettivi fissati dalla Direttiva non fossero stati raggiunti³³².

³²⁷ L'art. 4, comma 1-bis, per come modificato dalla Direttiva del 2015/720/UE, statuisce che: *“Le misure adottate dagli Stati membri includono l'una o l'altra delle seguenti opzioni o entrambe: a) adozione di misure atte ad assicurare che il livello di utilizzo annuale non superi 90 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2019 e 40 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2025 o obiettivi equivalenti in peso. Le borse di plastica in materiale ultraleggero possono essere escluse dagli obiettivi di utilizzo nazionali; b) adozione di strumenti atti ad assicurare che, entro il 31 dicembre 2018, le borse di plastica in materiale leggero non siano fornite gratuitamente nei punti vendita di merci o prodotti, salvo che siano attuati altri strumenti di pari efficacia. Le borse di plastica in materiale ultraleggero possono essere escluse da tali misure”*.

³²⁸ Si veda il punto 9 del parere del CDR.

³²⁹ G.U. C 174 del 07/06/2014.

³³⁰ Si veda il punto 17 del parere del CDR.

³³¹ G.U. C 214, del 08/07/2014.

³³² Parere CESE, punto 1.5: *“A tale proposito il CESE raccomanda quanto segue: [...] il mancato conseguimento di questo obiettivo deve comportare l'applicazione di apposite sanzioni”*.

Il CDR, invece, nel proprio parere *“chiede anche che venga chiarito il motivo per cui la definizione di borse in materiale leggero sia limitata alle borse di plastica, invece di mantenersi neutra dal punto di vista del materiale per includere anche le borse monouso di carta, materiali di origine vegetale o amido, così da colpire i modelli di consumo non sostenibili e assicurare l'efficienza nell'uso delle risorse”*³³³. Se lo scopo è infatti regolamentare una specifica forma di imballaggio, quella in plastica, che trova per la prima volta in assoluto una risposta indipendente e autonoma nella legislazione europea, deve anche dirsi che la Commissione si pone l'obiettivo concreto di procedere ad una riduzione dell'uso di borse in plastica che possano essere inquinanti, sostituendole con ogni materiale che sia sostenibile a livello ambientale. Spostare semplicemente il problema verso un nuovo tipo di prodotto, quale il vetro o la carta, non avrebbe alcun senso e non significherebbe raggiungere l'obiettivo sperato, cioè la protezione ambientale. Non si deve dimenticare che la Direttiva UE 2015/720, rientra in un piano di modifica della Direttiva 94/62/CE, che riporta la disciplina generale di tutti gli imballaggi, andando a specificare come operare su un singolo materiale che si ritiene particolarmente invasivo da un punto di vista ambientale e il cui utilizzo è molto elevato nell'Unione quanto difficilmente determinabile, come ricorda il considerando 7 della Direttiva analizzata, laddove afferma che *“I livelli di utilizzo di borse di plastica variano notevolmente nell'Unione a causa delle differenze nelle abitudini di utilizzo, nella coscienza ambientale e nell'efficacia delle misure adottate dagli Stati membri”*.

Proprio perché legata ad una disciplina di ordine generale, che viene innovata ma non abrogata con l'intervento in esame, non si potrebbe consentire di far proliferare una forma di inquinamento diversa da quella della plastica, e perciò, un intervento armonizzato con materiali quali la carta o il vetro, vengono auspicati da parte del CDR che *“sottolinea l'importanza della definizione del campo di applicazione della Direttiva proposta per evitare conseguenze indesiderate, come il passaggio ad altri materiali, più spessi, ma sempre destinati a borse di plastica monouso, e ad altre forme di borse di plastica con una funzione analoga: ciò rischia di non produrre gli effetti ambientali auspicati e di incrementare il volume degli imballaggi prodotti”*³³⁴.

D'altronde è la stessa Commissione Europea che ammette come non si azzera l'uso di imballaggi alternativi a quelli della plastica monouso nella Valutazione di impatto della

³³³ Punto 15 del Parere CDR.

³³⁴ Si veda il punto 11 del parer del CDR.

Direttiva³³⁵, una volta che si riduca l'utilizzo proprio di plastica. Emerge infatti dall'analisi della Commissione che la sostituzione di mille borse in plastica (dunque imballaggi), avverrebbe con il ricorso a quattrocentocinquanta buste complessive, di cui la metà proveniente, ancora una volta, dalla plastica³³⁶. Ben duecento, all'incirca, sarebbero però gli imballaggi di carta che, sebbene più facilmente smaltibili, rappresenterebbero nel lungo termine un problema (non fosse altro per quella che è la loro fonte produttiva), e che, pertanto, ci si aspettava fossero regolamentati.

È particolarmente importante come la Commissione Europea, valuti quattro opzioni differenti per intervenire sulla tematica, come emerge dal Documento SWD(2013) 443 *final*³³⁷, tutte che mirano a ridurre il ricorso a imballaggi in plastica.

L'opzione 1 è chiamata "scenario di base", e si adotta qui un approccio "*do-nothing*" in cui si andrebbe a mantenere lo *status quo*, senza intervenire in alcun modo, col risultato che le normative UE non sarebbero mai pronte ad interessarsi di un problema simile. La seconda opzione utile comporta un accordo volontario di una quota significativa dei soggetti operanti nel settore della vendita al dettaglio di plastica monouso, i quali dovrebbero smettere di fornire sacchetti di plastica monouso: tale accordo si tradurrebbe in una riduzione del 55% degli imballaggi in circolazione. L'opzione 3 è composta da tre elementi che si sostengono reciprocamente: un obiettivo di prevenzione; un prezzo; la possibilità per gli Stati membri di introdurre restrizioni di mercato.

La quarta opzione consiste nel divieto di commercializzare gli imballaggi in plastica monouso utilizzati nel servizio al dettaglio, con un intervento netto e risolutivo³³⁸.

È evidente, che la scelta che viene premiata dalla Commissione è quella riguardate la terza alternativa, come è emerso nella descrizione della Direttiva UE 2015/720, poiché, essa ha il massimo potenziale per ottenere risultati ambientali ambiziosi, ottenendo nel contempo risultati positivi sotto il profilo economico, limitando gli effetti negativi sull'occupazione, garantendo l'accettazione da parte del pubblico di misure poco invasive e contribuendo a

³³⁵ Documento SWD(2013) 444 final. Impact Assessment for a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags.

³³⁶ Si veda la tabella 6, p. 32, del Documento sulla valutazione d'impatto.

³³⁷ Executive summary of the Impact Assessment Accompanying the document proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags.

³³⁸ Le opzioni vengono espone dalla Commissione nel Documento SWD(2013) 443 final, Impact assessment for a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags, pp. 33-40.

una maggiore consapevolezza del consumo sostenibile, magari mediante una sensibilizzazione del consumatore finale³³⁹.

La quarta strada, tuttavia, non si deve pensare che venga rimossa del tutto: è infatti quella che ritroveremo successivamente, e che sarà sposata dalla Commissione Europea con la Direttiva UE 2019/904, laddove esistono delle soluzioni alternative immediatamente disponibili ed ecologicamente sostenibili per certi prodotti in plastica monouso particolarmente inquinanti, che non si avevano e neppure si hanno, per gli imballaggi in plastica, ragione per cui se ne è vista l'esclusione tra le alternative percorribili in quel momento della Commissione Europea.

Pur in questo scenario, si è rilevato che tra le disfunzioni che contribuiscono ad aggravare il problema dell'inquinamento da imballaggi in plastica monouso figurano il cattivo funzionamento del mercato e scarsa sensibilizzazione dei cittadini, le carenze nell'applicazione e nel recepimento del quadro legislativo esistente in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio, la mancata definizione di obiettivi concreti per ridurre in modo sensibile l'uso delle borse di plastica leggere, la mancanza della volontà politica, in numerosi Stati membri, di risolvere il problema attraverso obiettivi significativi³⁴⁰.

Proprio questa convinzione e questa situazione tutt'altro che facilmente definibile, hanno spinto l'Unione Europea a continuare ad impegnarsi nel settore, con nuove attività normative e obiettivi sempre più ambiziosi, tentando da una parte di promuovere soluzioni sostenibili e capaci di garantire una tutela ambientale, dall'altra di evitare impatti economicamente disastrosi sul settore della produzione di plastica monouso, che invero la Commissione aveva già scongiurato nel Documento SWD(2013) 443 *final*, laddove affermava che *“vi sarà una diminuzione del numero di persone occupate nella produzione di borse di plastica monouso; tuttavia, si registrerà probabilmente un aumento nel numero delle persone addette alla fabbricazione di borse di plastica multiuso, borse in materiale cartaceo e sacchi per pattumiere”*.

2.3 La Strategia per la plastica nell'economia circolare

L'attività informativa rivolta al settore della plastica in sé, non poteva esaurirsi con il Libro Verde del 2013, in cui si accertava che il flusso dei rifiuti in plastica non aveva avuto

³³⁹ Si veda il punto 7 del Documento SWD(2013) 444 *final*.

³⁴⁰ Si veda il parere del CESE, punto 4.4.

attenzione specifica dall'Unione, e, guardando i numeri crescenti della produzione dei rifiuti in plastica, si doveva prontamente intervenire.

Già il fatto che esistesse una Comunicazione come quella del 2013, d'altronde, imponeva dei successivi interventi sulla questione. Tali iniziative, peraltro, giunsero con la Direttiva UE 2015/720 (Cap. II, §2.1), ma, per chiudere in cerchio economico, per affermare un progetto che puntasse realmente sul recupero dei materiali in plastica scartati, serviva un documento comunitario che definisse le linee guida dell'economia circolare proprio per i prodotti in plastica.

Tale esigenza, peraltro, sorge già dal parere del CDR sul Libro Verde, ove si “*chiede che venga promosso con più forza il riciclaggio della plastica in tutte le fasi, per incoraggiare un'economia circolare*”³⁴¹.

Anche per questa ragione è stata avviata in seno all'UE, la riflessione circa la possibilità di intervenire sulle plastiche, di ogni specie e genere, senza dimenticare il sistema economico in cui queste si muovono. È nel 2018 che nasce la “*Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*”³⁴², che, a sua volta, rappresenta una più stretta applicazione nel campo dell'economia circolare, della Comunicazione “*L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*”³⁴³, che la Commissione aveva già perfezionato nel 2015. L'iter, per giungere alla trattazione delle problematiche derivanti dalla plastica, è identico nel micro-sistema dell'economia circolare: si è partiti dal generale per poi arrivare al particolare, sebbene in un contesto con convinzioni e idee animate da una maturità diversa, tanto che questo percorso si conclude, in tale ambito, dopo circa tre anni.

La Comunicazione del 2015, esattamente come aveva già fatto il Libro Verde del 2013, promuove i potenziali progressi che si possono ottenere rispettando l'ambiente, e riconosce ben cinquantaquattro azioni che possono essere messe in campo per avere dei miglioramenti. L'aspetto che crea una comunione piena tra questo documento ed il Libro Verde sta però nel fatto che vengono sottolineati i due elementi che possono determinare

³⁴¹ Si veda il punto 17 del parere del CDR sul Libro Verde del 2013.

³⁴² COM (2018) 28 final. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Strategia europea per la plastica nell'economia circolare.

³⁴³ COM (2015) 614 final. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare.

un'effettiva realizzazione dell'economia circolare: la produzione a monte ecosostenibile³⁴⁴ a la scelta del consumatore a valle consapevole³⁴⁵.

Inoltre deve essere notato che la Strategia per l'economia circolare del 2015, evidenzia singoli settori prioritari su cui intervenire quali i rifiuti alimentari³⁴⁶, le materie prime seconde³⁴⁷, i rifiuti di costruzione e demolizione³⁴⁸, la biomassa e prodotti biologici³⁴⁹.

Un apposito paragrafo, è comunque dedicato alla “*Plastica*”³⁵⁰, tuttavia esso è una mera fotografia numerica circa la quantità di plastica prodotta e dispersa nell'ambiente, cui non seguono proposte concrete ma l'impegno della Commissione di promuovere una strategia per l'economia circolare per la sola plastica, vista la complessità e vastità della materia. Idea, questa, salutata favorevolmente dal parere CESE³⁵¹ sul Pacchetto del 2015, di cui faceva parte la Strategia per l'economia circolare.

L'impegno di una trattazione singolare e specifica dell'argomento, è stato mantenuto con l'approvazione, nel 2018, della citata Comunicazione “*Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*”, accolta favorevolmente sia dal CESE che dal CDR nei loro pareri³⁵². Anche il Parlamento Europeo, nella sua proposta di risoluzione³⁵³ “*accoglie con favore la comunicazione della Commissione dal titolo "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare" (COM(2018) 28) in quanto passo avanti nella transizione dell'UE da un'economia lineare a un'economia circolare*”³⁵⁴.

³⁴⁴ A p. 4 del Piano d'azione dell'Unione per l'economia circolare, si legge: “*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*”.

³⁴⁵ A p. 6 del Piano d'azione dell'Unione per l'economia circolare, si dice: “*Le scelte operate da milioni di consumatori possono influire in modo positivo o negativo sull'economia circolare. Tali scelte sono determinate dalle informazioni a cui i consumatori hanno accesso, dalla gamma e dai prezzi dei prodotti sul mercato, come pure dal quadro normativo. Questa fase è fondamentale per evitare e ridurre la produzione di rifiuti domestici*”.

³⁴⁶ COM (2015) 614 final, par. 5.2.

³⁴⁷ COM (2015) 614 final, par. 5.3.

³⁴⁸ COM (2015) 614 final, par. 5.4.

³⁴⁹ COM (2015) 614 final, par. 5.5.

³⁵⁰ Trattasi del par. 5.1 “*Plastica*”, p. 15, COM (2015) 614 final.

³⁵¹ G.U. C 264 del 20/07/2016. Si veda il punto 4.5.1 del Parere CESE.

³⁵² G.U. C 283 del 10/08/2018 e G.U. C 461 del 21/12/2019. Il CESE al par. 2.3 del suo parere ricorda che è opportuno intervenire perché “*la plastica è figlia del petrolio, due chili di petrolio danno, mediamente, un chilo di plastica*”.

³⁵³ Contenuta nel documento A8-0262/2018 del 16/07/2018.

³⁵⁴ Si veda il punto 1 delle “*Osservazioni generali*” sulla Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo.

Nel documento vengono presentati i dati sulla produzione della plastica³⁵⁵, sull'indotto economico-lavorativo generato dal settore industriale di appartenenza³⁵⁶, nonché sulla quantità di rifiuti che viene a crearsi³⁵⁷. Tutto ciò è la premessa all'azione europea per tentare di stabilire degli *standard* circa la fase di produzione e dei valori minimi per la fase di smaltimento.

Il cuore della Strategia è il paragrafo 3, dedicato alle misure da intraprendere per “*una visione per un'economia circolare della plastica*”, fino ad allora non sufficientemente favorite secondo il CDR³⁵⁸, fra le quali appaiono innalzamenti di tassi di riciclaggio, graduale cessazione dell'esportazione della plastica non differenziata, sviluppo del mercato della plastica riciclata. Si tratta di misure che non erano state mai paventate prima in relazione alla plastica soltanto.

Il processo, per essere capace di valorizzare i rifiuti in plastica, seguendo il consiglio che emerge dal parere del CDR³⁵⁹ e del CESE³⁶⁰, coinvolge tutte le parti in causa, tra cui le istituzioni, le imprese, i consumatori, la società civile, ma anche la comunità scientifica che potrà portare il proprio contributo per comprendere tecnicamente le modalità di recupero e reimmissione nel mercato della plastica originariamente scartata. Il ruolo che si riconosce alle imprese e ai consumatori, rispettivamente, attiene alla capacità, per i primi, di riconoscere le opportunità anche economiche di lanciare un settore redditizio e capace di divenire centrale nei prossimi anni, per i secondi, si fa riferimento al ruolo di indirizzo che questi possono assumere orientando le scelte degli operatori economici, dei produttori, dei rivenditori, tramite scelte consapevoli e sostenibili, perché “*la sensibilizzazione dei*

³⁵⁵ COM (2018) 28 final, par. 2, p. 2, recita: “*La produzione mondiale di plastica è aumentata di venti volte rispetto agli anni '60 del secolo scorso, raggiungendo 322 milioni di tonnellate nel 2015, e nei prossimi 20 anni dovrebbe raddoppiare*”.

³⁵⁶ COM (2018) 28 final, par. 2, p. 2, recita: “*Nell'UE il settore della plastica dà lavoro a 1,5 milioni di persone e nel 2015 ha generato un giro d'affari di 340 miliardi di euro*”.

³⁵⁷ COM (2018) 28 final, par. 2, p. 2, recita: “*Ogni anno vengono generati in Europa circa 25,8 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica*”.

³⁵⁸ Il parere del CDR al par. 2, recita: “*riconosce che la plastica (un materiale altamente durevole, igienico ed economico) presenta una serie di vantaggi, ma esprime profonda preoccupazione per gli attuali bassi tassi di raccolta e riciclaggio della plastica [...]*”.

³⁵⁹ Che nel par. 36 del suo parere “*Invita la Commissione a coinvolgere tutte le parti interessate, comprese quelle attive nella prevenzione dei rifiuti e nella gestione dei materiali diversi dalla plastica, allo scopo di migliorare la raccolta differenziata*”.

³⁶⁰ Il par. 5.1 del parere CESE, recita: “*Secondo il Comitato, una vincente strategia della plastica non può prescindere da valide misure in campo educativo e formativo, da incentivi progettuali e comportamentali, da standard tecnico-normativi comuni di qualità, da sistemi attrattivi e premianti — anche fiscali e finanziari —, da un approccio sistemico e intersettoriale, da un uso intelligente e pervasivo delle applicazioni digitali, da un esercizio di foresight diffuso e partecipato, volto ad accompagnare il processo con una vera e propria cultura europea della circolarità della plastica basata sull'analisi dell'intero ciclo di vita dei prodotti*”.

*cittadini alla gestione dei rifiuti è una premessa indispensabile per il corretto funzionamento di sistemi di raccolta efficaci*³⁶¹.

Per trasformare questo disegno in realtà, la presente strategia propone una serie di misure dell'UE ambiziose che sono contenute nell'Allegato I alla Strategia, ma che vengono descritte già nel corpo centrale del documento.

Un passo fondamentale che si deve compiere è quello di un quantitativo maggiore di plastica che dovrà essere riciclata rispetto ai numeri attuali, in cui ben l'80% del materiale viene incenerito e riposto in discarica³⁶². L'obiettivo non può, si osserva, raggiungersi, semplicemente ponendo dei divieti di conferimento in discarica o delle limitazioni per l'incenerimento (misure che in sé potrebbero essere utili relativamente ad altre tipologie di rifiuti), ma serve lavorare con una lucida prospettiva che sia capace di incidere sul ciclo di vita del prodotto, migliorando soprattutto la fase di progettazione, e, dunque di produzione, di quei beni³⁶³. Come aveva già ricordato la Commissione con il Libro Verde, la plastica è costituita da una serie di polimeri che, combinati con additivi specifici, consentono di ottenere un prodotto su misura in grado di rispondere alle esigenze funzionali o estetiche di ciascun produttore. Anche le scelte di *marketing* (ad esempio l'uso di colori molto scuri) possono incidere negativamente sul valore dei materiali riciclati, poiché è proprio questa versatilità della plastica che *“può complicare il processo di riciclaggio, renderlo più costoso e incidere sulla qualità e sul valore della plastica riciclata”*³⁶⁴. Il *quomodo* resta un problema, poiché non si devono alterare eccessivamente le dinamiche di mercato, e si deve comunque giungere ad una tutela ambientale, motivo per cui si propone l'introduzione di condizioni minime obbligatorie da doversi rispettare in fase di progettazione e produzione dei prodotti³⁶⁵, che in alcuni settori hanno già trovato spazio per facilitare lo smontaggio, il riutilizzo e il riciclaggio di determinati beni³⁶⁶.

In generale, una sorta di prudenza, nell'applicare degli obblighi in fase progettuale, della Commissione è non solo evidente, quanto comprensibile, tenendo conto degli equilibri economici che rischiano di essere alterati. Anche per questo, il CDR, evidenziava invece la

³⁶¹ Si veda il par. 42 del parere CDR.

³⁶² COM (2018) 28 final, par. 2, p. 2.

³⁶³ Il Parlamento Europeo nella sua Proposta di risoluzione *“invita le autorità competenti degli Stati membri a provvedere affinché l'intero acquis in materia di prodotti e rifiuti sia attuato e applicato in modo completo e in tempi brevi”*.

³⁶⁴ Si veda il par. 4.1, p. 8 della COM (2018) 28 final.

³⁶⁵ L'allegato 1 parla di *“nuove misure di progettazione ecocompatibile: valutazione dei requisiti per sostenere la riciclabilità della plastica”*

³⁶⁶ Si pensi agli schermi piatti per computer o televisori.

necessità di mettere al bando tutti i beni in plastica che non fossero riciclabili, ritenendo inaccettabile una simile situazione all'interno dell'UE³⁶⁷.

Per incrementare il riciclaggio, oltre che lavorare a monte, cioè nella fase di progettazione, si deve trovare uno spazio dedicato a valle, al risultato del processo di riciclaggio, appunto la plastica riciclata. Anche questo ambito, presenta delle condizioni preoccupanti, poiché, allo stato attuale, si rileva una scarsa domanda di plastica riciclata.. Se la richiesta ultima dipende dai consumatori, è vero anche che questi ultimi necessitano di prodotti ben funzionanti, e tali prodotti sono creati con plastica non riciclata. Allora, andando a ritroso, il vero rifiuto per la plastica riciclata “*va rintracciata nelle apprensioni di numerosi marchi e fabbricanti, i quali temono che la plastica riciclata non possa rispondere alla loro esigenza di disporre di volumi elevati di materiale affidabile con specifiche di qualità costanti*”³⁶⁸. Effettivamente, va detto, questo tipo di preoccupazione non è del tutto dissociata dalla verità, perché non è raro che la plastica riciclata presenti delle caratteristiche fisiche o chimiche che non le consentono di adempire a scopi di impiego primario, scoraggiando i produttori dallo sceglierla³⁶⁹. Tale condizione può determinarsi da fonti di contaminazione dei flussi di rifiuti riciclati che possono essere le più diverse (ad esempio, impurità, fase di utilizzo, uso scorretto, degradazione, separazione non adeguata dei materiali, sostanze ereditate, contaminazione incrociata durante la raccolta dei rifiuti), e che possono influire sulla qualità e sulla sicurezza dei materiali riciclati. Il problema, poi, si accresce se si pensa al contatto tra plastica riciclata e alimenti, ove gli *standard* di sicurezza dovranno essere ancora più elevati. Mancano, tuttavia, delle proposte concrete per sostenere un'esplosione della richiesta di plastica da parte della Commissione all'interno della Strategia, se non fare riferimento nell'Allegato 1 all'avvio di una campagna di portata UE volta a stimolare l'impegno dell'industria e delle autorità pubbliche e alla valutazione degli incentivi regolamentari o economici per la diffusione del materiale riciclato. Anche in questi obiettivi (come per quelli relativi alla progettazione), il CDR, nel

³⁶⁷ Il CDR, al par. 21, “*Sottolinea che, in un'economia circolare, in linea di principio non andrebbe permesso che prodotti o materiali non riciclabili siano immessi sul mercato dell'UE. Pertanto, per il 2025 tutta la plastica (compresi i prodotti e gli imballaggi fatti con questo materiale) immessa sul mercato dell'UE dovrebbe almeno essere riciclabile in modo efficiente sotto il profilo dei costi. Questo comporta anche che le sostanze nocive e pericolose sul piano ambientale siano completamente eliminate dalla plastica e dai prodotti in plastica entro il 2025*”.

³⁶⁸ Si veda il par. 4.1, p. 9 della COM (2018) 28 final.

³⁶⁹ Il par. 4.1, p. 9 della COM (2019) 28 final, recita: “*La contaminazione accidentale³⁰ o la mancanza di informazioni circa l'eventuale presenza di sostanze chimiche problematiche costituisce un problema per diversi flussi di rifiuti di plastica. Queste incertezze possono anche scoraggiare la domanda di plastica riciclata per un certo numero di nuovi prodotti con specifici requisiti di sicurezza*”.

suo parere, assume una posizione più drastica proponendo di l'obbligo per tutti i produttori di plastica, entro il 2025, di *“utilizzare almeno il 50% di materiale riciclato nella produzione di nuova plastica”*³⁷⁰, ponendo un approccio più concreto, fatto di obiettivi misurabili nel medio-lungo periodo per verificare poi i risultati ottenuti. Una alternativa valida, prospettata dal Parlamento Europeo, è quella della creazione di un autentico mercato unico per la plastica riciclata³⁷¹, predisponendo norme qualitative per rafforzare la fiducia e incentivare il mercato della plastica secondaria.

Discorso a sé meritano gli imballaggi in plastica, *“che rappresentano un ambito prioritario attualmente responsabile di circa il 60% dei rifiuti di plastica post-consumo nell'UE”*³⁷², anche perché è stato calcolato che migliorare la fase progettuale di tali imballaggi, comporterebbe il dimezzamento del costo del loro riciclaggio³⁷³. Concretamente l'obiettivo che viene posto nella Strategia è quello di individuare, ad opera della Commissione, le norme che possano massimizzare il riciclaggio alla fine della vita dei prodotti, e degli imballaggi, facendo in modo che *“entro il 2030 tutti gli imballaggi in plastica immessi sul mercato dell'UE siano riutilizzabili o facilmente riciclabili”*³⁷⁴ in termini di costi. Come era avvenuto già con la Direttiva UE 2015/720, si sente il bisogno di concentrarsi su questa parte consistente dei prodotti in plastica, che, da soli, contribuiscono enormemente al problema dell'inquinamento in mare, come rileva la Strategia del 2018 affermando che *“sono gli oggetti che si trovano più comunemente sulle spiagge”*³⁷⁵. Il CESE, inoltre, ha ricordato come nell'UE i sacchetti e gli imballaggi in plastica siano una delle principali tipologie di plastica monouso, a sua volta il 40% della plastica totale, che è poi la causa principale dei problemi di inquinamento ambientale³⁷⁶.

D'altra parte, se l'obiettivo è la tutela ambientale, quel filo rosso che lega il Libro Verde e la Strategia per l'economia circolare del 2015, non viene interrotto, ma, anzi, si congiunge anche alla Comunicazione in esame, in relazione agli obiettivi, già citati, di *“progettazione della plastica e dei prodotti che la contengono in modo da durare più a lungo e da consentire il riutilizzo e un riciclaggio di alta qualità; entro il 2030, riutilizzabilità o possibilità di riciclaggio in modo efficace sotto il profilo dei costi di tutti gli imballaggi di*

³⁷⁰ Si veda il par. 56 del parere del CDR.

³⁷¹ Si veda il punto 13 della Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo.

³⁷² COM (2018) 28 final, par. 4.1, p. 8.

³⁷³ Ellen MacArthur Foundation, *The new plastics economy: Catalysing action*, 2017, in <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/new-plastics-economy-catalysing-action>.

³⁷⁴ COM (2018) 28 final, par. 4.1, p. 8.

³⁷⁵ Si veda il par. 4.2, p. 11 della COM (2018) 28 final.

³⁷⁶ Si veda il par. 5.3 del parere CESE.

plastica immessi sul mercato dell'UE"³⁷⁷. Per avere un buon risultato nel recupero dei materiali che si vogliono riciclare, non si deve puntare semplicemente a differenziare correttamente i rifiuti, e, quindi, la plastica, ma si deve fare in modo che la qualità del materiale utilizzato sia conforme ad un riciclo conveniente³⁷⁸.

Tuttavia non è quello indicato l'unico punto di contatto con la Strategia sull'economia circolare del 2015 ed il Libro Verde del 2013, poiché il ruolo del consumatore finale viene presa in debita considerazione, proprio come facevano i *report* citati. Si vuole infatti che *"le autorità pubbliche avviino campagne di sensibilizzazione e adottino misure volte a prevenire la dispersione dei rifiuti nell'ambiente"*³⁷⁹.

Come detto però, la Strategia per la plastica nell'economia circolare fa ancor più che sviluppare meglio le tematiche già poste negli anni precedenti, poiché analizza approfonditamente sia il problema e le conseguenze delle microplastiche nell'ambiente, sia la (possibile) soluzione relativa alla domanda di plastica compostabile e biodegradabile.

La questione relativa alle microplastiche è affrontata brevemente con un approccio prettamente descrittivo, sebbene vengano, comunque, messe in atto delle azioni per arginare gli effetti negativi provenienti dalla loro dispersione: avvio del processo per limitare l'aggiunta intenzionale di microplastica ai prodotti, esame delle opzioni di intervento per ridurre il rilascio di microplastiche di certi beni quali pneumatici e vernici, sviluppo di misure volte a ridurre la dispersione di *pellet* di plastica, valutazione dell'efficacia per quanto riguarda raccolta ed eliminazione della microplastica³⁸⁰.

Sull'argomento, il Parlamento Europeo richiedeva un approccio più risolutivo, consigliando di *"introdurre un divieto della microplastica nei cosmetici, nei prodotti per la cura personale, nei detersivi e nei prodotti per la pulizia entro il 2020"*³⁸¹. Anche il CDR, nel suo parere, richiedeva di concentrarsi opportunamente sull'argomento, poiché *"le microplastiche rappresentano un fenomeno preoccupante e sempre più diffuso, ora che sono presenti in quasi ogni elemento di tutti gli ecosistemi, compresa l'alimentazione umana. Gli effetti delle microplastiche sulla salute umana e animale e sugli ecosistemi sono in gran parte ancora ignoti"*³⁸². Peraltro, pensare che i danni ambientali siano finiti a se

³⁷⁷ Si veda la COM (2018) 28 final, par. 3, p. 5.

³⁷⁸ COM (2018) 28 final, par. 4.1, p. 7, recita: *"Livelli più elevati di riciclaggio della plastica, comparabili a quelli di altri materiali, potranno essere ottenuti solo migliorando la produzione e la progettazione della plastica e degli articoli fatti con questo materiale"*.

³⁷⁹ COM (2018) 28 final, par. 4.2, p. 12.

³⁸⁰ Allegato 1 alla COM (2018) 28 *"Elenco delle future misure dell'UE per attuare la strategia"*.

³⁸¹ Si veda il punto 43 della Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo.

³⁸² Si veda il punto 17 del parere del CDR.

stessi è assolutamente sbagliato, come ricordato dal CESE, infatti, “*i rifiuti marini possono provocare gravi danni economici quali: perdite per le comunità costiere; limitazioni al turismo; intralci al trasporto marittimo e alla pesca*”³⁸³.

A questo proposito, essendo l’ambiente marino il più colpito dall’inquinamento da plastiche, è interessante notare come la Commissione per la pesca nel suo parere sulla Strategia³⁸⁴, “*invita la Commissione, gli Stati membri e le regioni a sostenere piani di raccolta dei rifiuti in mare con il coinvolgimento, ove possibile, dei pescherecci e a introdurre impianti portuali di raccolta e smaltimento per i rifiuti marini, oltre a un piano di riciclaggio per le reti da pesca a fine vita*”³⁸⁵, richiamando una responsabilità forte su quei soggetti che spesso sono protagonisti di azioni inquinanti in mare³⁸⁶.

La sfida che riguarda i materiali biodegradabili e compostabili attiene, invece, alla loro competitività con le classiche risorse fossili³⁸⁷: ad oggi non si può certo pensare che tutto l’apparato produttivo si converta immediatamente a sostanze bio in luogo di quelle che da anni, anche per gli aspetti economici che le contraddistinguono, vengono utilizzate. Tuttavia dei passi in avanti andrebbero compiuti anche predisponendo “*investimenti notevoli in infrastrutture e innovazione*”³⁸⁸, così da contrastare il limite del costo più elevato rispetto alle fonti fossili e per abbandonare l’attuale condizione in cui le materie alternative menzionate rappresentano una quota del mercato molto piccola³⁸⁹. Nel campo delle azioni che l’Unione ha programmato per l’affermazione più veloce del settore bio, vi è l’armonizzazione delle regole circa l’etichettatura delle plastiche biodegradabili e compostabili: ad oggi infatti, quelle etichettate come biodegradabili, divengono un elemento tutt’altro che positivo poiché la degradazione avviene a specifiche temperatura e pressione, che difficilmente si registrano negli ambienti naturali, e quindi può comunque danneggiare gli ecosistemi; i beni etichettati come compostabili, di contro, creano l’equivoco circa la possibilità di ottenere un compostaggio domestico, cosa che non è assolutamente automatica³⁹⁰. Ecco che torna dunque la sensibilizzazione, l’informazione

³⁸³ Si veda il par. 3.2 del parere del CESE.

³⁸⁴ Con data 02/07/2018, contenuto nella Relazione A8-0262/2018.

³⁸⁵ Si veda il punto 3 del Parere della Commissione per la pesca.

³⁸⁶ Come emerge dal considerando H del Parere della Commissione per la pesca: “*Considerando che la pesca fantasma si verifica quando reti da pesca, lenze e nasse non biodegradabili perdute o abbandonate catturano, imprigionano, feriscono, causano la morte per fame e uccidono forme di vita marine*”.

³⁸⁷ Il par. 2, p. 3 della COM (2018) 28 final, recita: “*La domanda di plastica riciclata oggi rappresenta solo il 6% circa della domanda di plastica in Europa*”.

³⁸⁸ COM (2018) 28 final, par. 4.3, p. 15.

³⁸⁹ La bioplastica, ad esempio, rappresenta una quota dello 0.5-1.5% del consumo annuale di plastica dell’UE.

³⁹⁰ COM (2018) 28 final, par. 4.2, p. 13.

che deve essere offerta al consumatore in modo chiaro e corretto, senza presentare il prodotto biodegradabile o compostabile *“come una soluzione all’abbandono dei rifiuti in plastica nell’ambiente”*³⁹¹, condividendo in ciò l’approccio che il Comitato delle Regioni aveva esplicitato nel suo parere³⁹². Peraltro, a voce comune con il CDR, il Parlamento Europeo nella sua Proposta di risoluzione *“pone l’accento sul fatto che la plastica biodegradabile e compostabile può contribuire a sostenere la transizione verso un’economia circolare ma non può essere considerata un rimedio contro i rifiuti marini”*³⁹³. Peraltro, sebbene sarà frutto di uno studio proprio nella Comunicazione *“relativa all’impatto dell’uso della plastica oxo-degradabile, comprese le borse in plastica oxo-degradabile, sull’ambiente”*³⁹⁴, si anticipa fin da subito la volontà di procedere alla limitazione dell’uso di tale tipo di plastica³⁹⁵, poiché la frammentazione intrinseca e programmata (tipica della plastica oxo-degradabile³⁹⁶) indotta con gli additivi ossidanti non è auspicabile per molti prodotti di plastica riciclata. È quindi opportuno che la plastica oxo-degradabile possa essere identificata e separata dall’altra plastica raccolta e destinata al riciclaggio, dato che il rischio che abbassi la qualità del riciclaggio è concreto. Peraltro come emerge dalla Comunicazione sulla plastica oxo-degradabile, la scelta intrapresa nella Strategia, circa la limitazione all’utilizzo di tale tipologia di plastica, è giustificato anche dal fatto che attualmente non si possiedono elementi sufficienti a garantire che la plastica oxo-degradabile, comprese le borse, si biodegrada nell’ambiente entro un periodo di tempo ragionevole, con la conseguenza che non si intravedono vantaggi di alcun tipo³⁹⁷.

Nel complesso la Strategia del 2018, è stata ritenuta estremamente utile sia perché offre spunti per attività normative successive dell’UE e per valutare i progressi realizzati da quando la Comunicazione è stata adottata, sia perché costituisce un contributo concreto all’adempimento degli impegni assunti dalla UE alla COP21 di Parigi per la lotta ai cambiamenti climatici e si colloca nel quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 delle Nazioni Unite. Proprio il 2030 è l’anno finale per ottenere una serie di obiettivi citati nel documento, che devono passare da una larga cooperazione con i soggetti e i

³⁹¹ COM (2018) 28 final, par. 4.2, p. 14.

³⁹² Il par. 28 del parere del CDR, recita: *“Riconosce che l’attuale produzione di plastica biodegradabile non costituisce una risposta al problema della dispersione dei rifiuti in plastica e della zuppa di plastica, in quanto tali residui non sono biodegradabili nell’ambiente naturale o nei sistemi idrici”*.

³⁹³ Si veda il punto 40 della Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo.

³⁹⁴ COM (2018) 35 final.

³⁹⁵ Si veda l’Allegato 1 della COM (2018) 28 final.

³⁹⁶ Definibile come plastica tradizionale a cui sono stati aggiunti additivi per accelerarne la frammentazione in frazioni minuscole per effetto della radiazione ultravioletta o del calore.

³⁹⁷ Si veda il punto 3.4 della COM (2018) 35 final.

portatori di interessi coinvolti (quali operatori della catena industriale della plastica, cittadini, istituzioni locali e nazionali degli Stati Membri)³⁹⁸.

Il contesto che si disegna mira ad orientare l'innovazione e gli investimenti verso soluzioni circolari, promuovendo sforzi economici ingenti³⁹⁹ e valorizzando l'innovazione come un fattore chiave per la trasformazione della catena del valore della plastica, che può contribuire a ridurre i costi delle soluzioni esistenti per il riciclaggio e il recupero in genere di detto materiale⁴⁰⁰.

Tutto questo viene messo in atto per perché *“le sfide connesse alla produzione, al consumo e alla fine del ciclo di vita della plastica possano essere trasformate in opportunità per l'UE e per la competitività dell'industria europea”*⁴⁰¹, avviandoci a tradurre l'idea di un'economia circolare per la plastica in una realtà concreta.

Infine, in piena emergenza epidemiologica Coronavirus, la Commissione, in data 11 marzo 2020, ha pubblicato la propria Comunicazione COM (2020) 98 final *“Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva”*, attraverso la quale, ponendosi sulla linea già tracciata dal c.d. Green Deal europeo⁴⁰², ha voluto presentare ai suoi primi interlocutori, cioè il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Comitato economico sociale, la propria visione dell'economia circolare”, da intendersi sia come valore positivo in sé e per sé, sia come componente essenziale del “Patto verde”, proposto come primo atto “politico” della nuova Commissione europea⁴⁰³.

3. La proposta di Direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

Sembra partire dall'idea dell'esperimento condotto negli USA nel 2011⁴⁰⁴, la Direttiva varata dall'UE 2019/904⁴⁰⁵, per cui se un qualsiasi essere umano sul pianeta dovesse

³⁹⁸ RIGGIO SJ G., *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, in *Aggiornamenti Sociali*, Fondazione Culturale San Fedele, Milano, 2018, n. marzo, pp. 254-255.

³⁹⁹ La Strategia fa riferimento a investimenti economici che vanno da 9 a 15 miliardi di euro.

⁴⁰⁰ Ad esempio, la diffusione su scala industriale delle nuove soluzioni tecnologiche, come la filigrana digitale, potrebbe migliorare notevolmente la selezione e la rintracciabilità dei materiali.

⁴⁰¹ COM (2018) 28 final, par. 5, p. 19.

⁴⁰² COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019 “Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il *Green Deal Europeo*”.

⁴⁰³ MURATORI A., *Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare: buoni propositi, ma anche un bel po' d'aria fritta*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, n. 4, pp. 289-294.

⁴⁰⁴ L'esperimento è stato condotto da FREINKEL S., *Plastic – A Tox Love Story*, Boston – New York, 2011.

⁴⁰⁵ G.U. L 155, del 12/06/2019.

redigere e confrontare tra loro una lista degli oggetti in plastica e una lista degli oggetti in altro materiale con i quali entra a contatto durante la sua giornata, dal momento in cui si sveglia al momento in cui va a dormire, il rapporto stilato dimostrerà che la quantità degli oggetti nelle due liste sarebbe di almeno due a uno, in favore della plastica. Ciò svela che tale materiale è onnipresente nelle nostre vite, nella nostra quotidianità, che la sua industria è un settore fondamentale dell'impianto economico, ma anche che, alla fine del suo utilizzo, quel materiale dovrà essere scartato, col rischio che finirà da qualche parte nell'ambiente⁴⁰⁶. Il sostrato giuridico che porta alla Direttiva citata che si vuole esaminare, è rappresentato da tutta quella serie di atti adottati dall'Unione sulla tematica ambientale, che sono stati esposti sopra e che, a guardar bene, effettivamente rappresentano un percorso via via più consapevole verso una normativa riguardante il rifiuto che, per eccellenza, si ritrova ad oggi a fare da cornice delle nostre vite, ma anche ad essere disperso e a rovinare ecosistemi e habitat naturali: la plastica.

È indubbio che sia questa la ragione che ha spinto ad intervenire legislativamente sulla questione, oltre alle continue pressioni della comunità internazionale⁴⁰⁷ e delle Istituzioni europee⁴⁰⁸.

Le dimensioni del problema sembrano inarrestabili, stando alle stime offerte dalla Commissione, secondo cui la maggior parte dei rifiuti rinvenuti sulle spiagge sono di plastica (si tratterebbe dell'80-85%), e tra questi ben il 50% del totale rappresenta i prodotti monouso, i cosiddetti usa e getta, seguiti dai prodotti utilizzati per la pesca, che sono il 27% circa del totale, i quali rappresentano un fattore da non sottovalutare⁴⁰⁹.

Anche questi numeri impressionanti hanno suggerito alle Istituzioni europee, come emerge dalla Comunicazione numero 340 del 2018⁴¹⁰, di trattare tutta la tematica relativa alla plastica, con un unico strumento giuridico, definendo misure ed obiettivi da raggiungere:

⁴⁰⁶ TANI I., *Oceani di plastica: quadro giuridico internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2018, fascicolo 3, pp. 613-659.

⁴⁰⁷ Questo perché il problema dell'inquinamento non ha dimensione locale, ma globale, come ricavato dal considerando 3 della Direttiva UE 2019/904: *"I rifiuti marini sono un fenomeno transfrontaliero riconosciuto come problema a livello mondiale di dimensioni sempre più vaste. Ridurre i rifiuti marini è un passo fondamentale per conseguire l'obiettivo 14 di sviluppo sostenibile dell'ONU: conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile. L'Unione deve fare la sua parte nel prevenire il problema dei rifiuti marini e trovarvi una soluzione in quanto ente normatore a livello internazionale"*.

⁴⁰⁸ Si ricordi che il CESE, nel parere sul Libro Verde del 2013, spingeva per un intervento normativo in materia di plastica. Ancora, nel parere sul Pacchetto del 2018, sempre il CESE, accoglieva positivamente il programma di una Strategia per la plastica nell'economia circolare che era stata annunciata.

⁴⁰⁹ Si veda il considerando 5 della Direttiva del 2019.

⁴¹⁰ È la Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.

evitare un intervento legislativo continuo e caratterizzato da continue modifiche e susseguirsi di atti, permette di non creare un ordinamento giuridico frammentato e di favorire l'armonizzazione delle disposizioni assunte.

Inoltre, ancora una volta, le dimensioni del problema, assolutamente transfrontaliero data la tendenza dei rifiuti a essere trasportati da vento, correnti e maree, non consentono di affrontare isolatamente, con l'opera degli Stati membri, la questione. Occorre adottare azioni coordinate per garantire che gli sforzi compiuti al di qua del mare non vengano vanificati dall'assenza di azioni oltremare. Per tale motivo, è possibile prevenire e ridurre efficacemente i rifiuti nell'ambiente marino solo attraverso un approccio politico coerente e globale nonché mediante misure a livello dell'UE, secondo il principio di sussidiarietà per la competenza non esclusiva dell'Unione.

Le evoluzioni normative che sono state descritte e rappresentate, hanno posto le basi per un intervento normativo europeo sulla plastica, che era atteso da tempo e che veniva auspicato in numerosi atti non normativi dell'Unione Europea, dalla comunità internazionale, nonché dagli Stati membri per avere delle risposte nel senso di una armonizzazione e uniformazione giuridica sulla questione.

Il punto di approdo è stato la Direttiva UE 2019/914, che, si deve ricordare, ha avuto un intenso iter approvativo, in cui si sono pronunciate numerose Commissioni e si sono raccolti pareri e proposte provenienti dal Parlamento Europeo, per come disciplinato dalla procedura legislativa ordinaria intrapresa.

La Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente⁴¹¹, appare fin da subito essere finalizzata ad offrire una risposta al dilagante problema dell'abbandono dei rifiuti in plastica nell'ambiente, soprattutto nei mari e negli oceani, avendo, quindi, una chiave interpretativa di tutela ambientale che deve consentire di comprendere le norme in essa contenute: se volessimo parlare di *ratio legis*, in questa occasione, non troverebbe spazio alcuno l'idea di una limitazione economica o condizionamento del mercato, né quella relativa alla crescita occupazionale, che sono, al più, aspetti consequenziali della disciplina messa in atto, ove, unico scopo, è quello relativo alla protezione dell'ambiente circostante⁴¹².

⁴¹¹ COM (2018) 340 final.

⁴¹² Il combinato disposto della relazione che apre la Proposta della Commissione Europea (*"Il quantitativo dei rifiuti di plastica nell'ambiente marino e oceanico è in aumento, a discapito degli ecosistemi, della biodiversità nonché, potenzialmente, della salute umana, ed è causa di diffuse preoccupazioni"*) con l'art. 1 della Direttiva sulle finalità *"di tutela ambientale"*, non lascia dubbio su questo punto.

La questione, fin da subito nella Proposta, è riferita alla plastica in generale, ma soprattutto a determinati prodotti che, per dati statistici, sono i più ritrovati sui lidi marittimi, si tratta di *“dieci articoli di plastica monouso rinvenuti più di frequente che rappresentano l’86% del totale degli articoli di plastica monouso (e quindi, numericamente, il 43% dei rifiuti marini rinvenuti sulle spiagge europee)”*⁴¹³. Tra questi poi il 27% consiste in attrezzi da pesca di ogni genere contenenti plastica. È facile, quindi, comprendere che sui prodotti monouso in plastica e sugli attrezzi adatti per la pesca, insisterà la Commissione per trovare delle soluzioni utili, diversificando, peraltro, le linee di intervento.

Il riferimento non è a un singolo Stato o ad una regione europea specifica, ma all’Europa in generale, e ciò ci permette di confermare che la problematica che viene affrontata non ha una dimensione locale, bensì di tipo transfrontaliero, dato che i rifiuti si spostano nell’ambiente marino e, pur provenendo da un dato Paese possono danneggiare gli altri. È proprio questo tipo di situazione che giustifica un intervento dell’Unione in modo ancora più forte, perché lasciare la regolamentazione di un fenomeno simile ad un singolo Stato, significa non poter risolvere in alcun modo il problema: è necessaria un’azione congiunta per ridurre i rifiuti marini, garantendo un mercato unico con rigide norme ambientali e la certezza del diritto per le imprese e per i consumatori, e una simile operazione, nel nostro contesto ordinamentale, soltanto l’UE può predisporlo al meglio⁴¹⁴.

Anche perché, non si può intraprendere una iniziativa legislativa così importante, prescindendo dalle precedenti normative del settore che sono state adottate, motivo ulteriore per cui solo l’Unione può efficacemente intervenire, con la sua competenza legislativa, nell’ambito in esame. Infatti, la coerenza normativa con gli atti precedenti viene messa in luce nella Proposta di Direttiva sia in relazione alla preservazione del mercato interno da qualsiasi tipo di frammentazione (essendo il mercato unico uno degli obiettivi principali dell’UE), sia in relazione alla innovazione tecnologia per stimolare gli investimenti verso un’economia circolare (in relazione alla Strategia europea per la plastica nell’economia circolare), ma ovviamente soprattutto per quanto riguarda la legislazione vigente in materia di rifiuti poiché la presente proposta prevede specifici obiettivi e misure

⁴¹³ Si veda p. 1 della Proposta di Direttiva.

⁴¹⁴ Si veda p. 7 della Proposta di Direttiva, in cui si dice: *“Data la tendenza dei rifiuti a essere trasportati da vento, correnti e maree, il problema dell’inquinamento da plastica e dei rifiuti nell’ambiente marino è di natura transfrontaliera e quindi non può essere affrontato isolatamente dagli Stati membri che condividono gli stessi mari e corsi d’acqua. Occorre adottare azioni coordinate per garantire che gli sforzi compiuti al di qua del mare non vengano vanificati dall’assenza di azioni oltremare. Per tale motivo, è possibile prevenire e ridurre efficacemente i rifiuti nell’ambiente marino solo attraverso un approccio politico coerente e globale nonché mediante misure a livello dell’UE”*.

per affrontare il problema della plastica monouso e degli attrezzi da pesca contenenti plastica maggiormente dispersi nell'ambiente, esattamente con la stessa tecnica⁴¹⁵ che, già per altre misure e Direttive⁴¹⁶, era stata attuata⁴¹⁷.

Al fine di rispondere con la migliore strategia possibile, come segnalato nella Comunicazione 340 del 2018, è stata svolta una attenta valutazione di impatto⁴¹⁸ e successivamente una sua sintesi⁴¹⁹, dalle quali emerge che sono state prospettate diverse opzioni strategiche per ridurre i danni causati all'ambiente da determinati prodotti di plastica e favorire la transizione verso un'economia circolare promuovendo soluzioni alternative innovative e multiuso.

Le alternative si distinguono in tre livelli di intervento, sebbene la seconda opzione e la terza presentino poi diverse sfumature, a loro volta, per giungere allo scopo finale.

La prima opzione è il cd. scenario di base, che comporta una maggiore attenzione da parte della legislazione vigente per quanto riguarda gli articoli monouso già regolamentati in sistemi di raccolta differenziata (ad es. imballaggi come bottiglie per bevande, sacchetti) e per gli attrezzi da pesca: si pensi alla revisione e adeguamento delle misure sui rifiuti in generale e da imballaggio⁴²⁰.

La seconda e terza alternativa, invece devono essere differenziate quanto a contenuti, poiché i materiali in plastica monouso trovano risposta nelle sotto-opzioni 2a, 2b, 2c e 2d, mentre le azioni per gli attrezzi di pesce sono descritte nei riferimenti 3a, 3b e 3c.

La prima sotto-opzione 2a è relativamente economica e semplice da attuare, ma ha una scarsa efficacia per quanto riguarda la riduzione degli impatti negativi derivanti dai rifiuti marini: essa consiste, in particolare, nel promuovere campagne d'informazione e azioni volontarie per tutti i prodotti in plastica monouso e misure relative all'etichettatura degli articoli come i bastoncini di cotone, le salviette umidificate e gli asciugamani igienici⁴²¹.

⁴¹⁵ Si pensi agli obiettivi prefissati o agli standard minimi da ottenersi.

⁴¹⁶ Tra cui la Direttiva 2008/98/CE, la Direttiva UE 2015/720, la Direttiva 2008/56/CE.

⁴¹⁷ Si veda le pp. 5 e 6 della Proposta di Direttiva.

⁴¹⁸ Commission staff working document. Impact assessment. Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. SWD(2018) 254 final.

⁴¹⁹ Documento di lavoro dei servizi della commissione. Sintesi della valutazione d'impatto. Plastica monouso e attrezzi da pesca che accompagna il documento proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica nell'ambiente. SWD(2018) 255 final.

⁴²⁰ Come emerge dal Documento di Valutazione d'impatto, pp. 39 e ss.

⁴²¹ Si veda p. 47 del Documento di Valutazione d'impatto della Direttiva.

La seconda sotto-opzione 2b è più efficace, pur diventando più difficile da attuare (portando con sé maggiori costi e oneri per le persone colpite). Comprende le stesse misure della prima sotto opzione e inoltre si prevedono divieto di prodotti di plastica, dove c'è un'alternativa molto chiara ecosostenibile, o misure di progettazione del prodotto (ad esempio per le bottiglie di bevande, relative a tappi legati ad esse per evitarne la dispersione)⁴²².

Alla alternativa 2c ben il 90% degli intervistati ha mostrato supporto, preferendola rispetto alle altre. Con essa, ai primi due gruppi di misure, si aggiungono obiettivi di riduzione per i beni privi di alternative immediatamente disponibili del 30% entro il 2025 e 50% entro il 2030 (si pensi alle salviette umidificate) o anche divieti per un gruppo di articoli in plastica monouso (nonostante vi siano alternative sul mercato), quali posate, cannucce e agitatori, bastoncini⁴²³.

La sotto-opzione 2d ha la massima efficacia in termini di riduzione dei rifiuti marini, ma sarebbe la più difficile e costosa da attuare, poiché garantisce un divieto maggiormente diffuso degli articoli in plastica, propone sistemi di deposito e cauzione, pone obiettivi di riduzione al commercio per la plastica monouso.

Per quanto riguarda gli attrezzi da pesca contenenti plastica, le opzioni specifiche sono quelle descritte nelle sezioni 3a, 3b e 3c.

La prima possibilità 3a presuppone che i produttori di materiale plastico incorporato negli attrezzi per la pesca e l'acquacoltura istituiscano un'organizzazione per garantire che i rifiuti siano raccolti in porto, inviati in impianti di riciclaggio adeguati. Il costo stimato di attrezzi su cui si adotterebbero simili misure aumenterebbe solo del 4%⁴²⁴.

La soluzione 3b include invece misure di rimborso per i beni recuperati in mare o nei porti come i frammenti di reti e altri attrezzi da pesca in plastica, comprese le boe o le lenze⁴²⁵.

L'ultima alternativa 3c prevede che il produttore di plastica incorporata negli attrezzi da pesca abbia la responsabilità di sostenere le azioni di recupero (responsabilità estesa del

⁴²² A p. 47 del Documento di Valutazione d'impatto aggiunge che *“Gli Stati membri saranno obbligati a introdurre obiettivi nazionali di riduzione, ad es. riduzioni giuridicamente vincolanti del consumo a partire da un anno base, o altre misure che otterrebbero lo stesso risultato, quali prelievi, sistemi di rimborso dei depositi, politiche di stimolo, che rendono questo approccio simile a quello della Direttiva sui sacchetti di plastica”*.

⁴²³ Si veda p. 49 del Documento di Valutazione d'impatto.

⁴²⁴ Si veda p. 66 del Documento di Valutazione d'impatto.

⁴²⁵ Si veda p. 67 del Documento di Valutazione d'impatto.

produttore), qui, tuttavia, i costi di installazione e amministrativi sarebbero tre volte superiori a quelli del semplice intervento della sotto-opzione 3a⁴²⁶.

Le opzioni con il maggior potenziale per ottenere risultati ambientali ambiziosi, ottenendo nel contempo impatti economici positivi, limitando gli effetti negativi sull'occupazione, e sul mercato unico, garantendo l'accettazione da parte del pubblico e contribuendo a una maggiore efficienza delle risorse, sarebbero la sotto-opzione 2c per i prodotti in plastica monouso e la sotto-opzione 3a per gli attrezzi da pesca.

Complessivamente si definirebbe la responsabilità estesa del produttore riguardo ai costi della prevenzione e della rimozione dei rifiuti costituiti da mozziconi di sigaretta, bottiglie, pacchetti di patatine, salviette umidificate, assorbenti igienici, tazze per bevande, contenitori di alimenti e palloncini, e una gestione corretta dei rifiuti di attrezzi da pesca danneggiati, fuori uso e ripescati; misure che incentivino i pescatori a conferire in porto gli attrezzi da pesca danneggiati, fuori uso e ripescati; misure di progettazione delle bottiglie per bevande con tappo non staccabile; obiettivi di riduzione delle tazze, delle salviette umidificate e dei contenitori per alimenti in plastica monouso; il divieto di commercializzazione di bastoncini cotonati, aste per palloncini, posate, cannuce e mescolatori per bevande in plastica monouso⁴²⁷.

Come accennato sopra, inoltre, prima di sviluppare la proposta per tentare di adottare delle misure eque, proporzionate ed efficaci relative alla dispersione di plastica nell'ambiente si è proceduto all'audizione e alla consultazione dei soggetti portatori di interessi (*stakeholders*) e dell'opinione pubblica in generale, con l'obiettivo di avere un riscontro nella società circa la necessità di intervenire sulla tematica. Ne è emerso, grazie al Rapporto allegato alla Proposta di Direttiva⁴²⁸, che le parti interessate hanno convenuto sulla necessità di ridurre i rifiuti marini di plastica monouso, dalla pesca e dall'acquacoltura e sulla necessità di un'azione politica anche a livello dell'UE. La maggioranza degli intervistati ha considerato le opzioni politiche proposte come la scelta giusta, sottolineando al tempo stesso la sfida di attuare, applicare e monitorare le politiche e le misure su scala UE. Le parti interessate di tutti i gruppi hanno sottolineato l'importanza della disponibilità e della funzione delle alternative non plastiche o multiuso e il costo potenziale per i

⁴²⁶ Si veda p. 69 del Documento di Valutazione d'impatto.

⁴²⁷ Si veda p. 1 del Documento di Sintesi di Valutazione d'impatto.

⁴²⁸ Commission staff working document. Synopsis Report Stakeholder Consultation accompanying the document Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. SWD(2018) 257 final.

produttori di cambiare materiale⁴²⁹. Per quanto riguarda la consultazione aperta a chiunque, occorre segnalare che sono stati inviati quasi duemila responsi, dai quali si nota una certa volontà di cambiare passo rispetto ad una annosa questione ambientale, in cui ciascuno appare essere preparato a fare la sua parte⁴³⁰.

Ovviamente, le misure poste in essere dalla Commissione, devono essere eseguite correttamente dagli Stati membri, affinché si possa perseguire un disegno unitario. In generale, a distanza di sei anni dal recepimento, ai sensi dell'art. 15, *“la Commissione procede a una valutazione della presente Direttiva”* sulla base dei risultati conseguiti dagli Stati e comunicati alla Commissione.

Il ruolo dei singoli Paesi e il controllo delle loro attività, è richiamato nel Piano di attuazione⁴³¹ presentato insieme alla Proposta di Direttiva, in cui si ricorda l'importanza di quantificare i risultati ottenuti, al fine di rendere dati utili per valutare i progressi compiuti, i punti in cui si può migliorare e le Nazioni più in difficoltà⁴³².

In relazione a potenziali modifiche della Proposta, presentata dalla Commissione Europea, meritano di essere evidenziati taluni suggerimenti modificativi alla medesima, provenienti dalla Commissione per i problemi economici e monetari⁴³³, dalla Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia⁴³⁴, dalla Commissione per la pesca⁴³⁵ e dalla Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale⁴³⁶.

Nelle osservazioni presentate dalla Commissione per i problemi economici e monetari, ci si concentra soprattutto sull'aspetto economico della Direttiva, sia in termini di benefici che di costi, che potrà determinare. Pur plaudento alla iniziativa nel suo complesso⁴³⁷, viene rilevato criticamente, come, in uno scenario in cui si da contezza dei costi che dovrà sostenere il mondo imprenditoriale (circa due miliardi e mezzo in totale), si omette di riportare i *“dati su quanto costerà il pieno trasferimento al consumatore finale della*

⁴²⁹ Come emerge dal par. 3.3, p.3 del Documento SWD(2018) 257 final.

⁴³⁰ Ad esempio, dal par. 3.5 di p. 4 del Rapporto SWD (2018) 257 final, emerge che *“il 77% sarebbe disposto a pagare un piccolo importo aggiuntivo come parte di un dispositivo che lega i tappi sulle bottiglie di plastica”*.

⁴³¹ Commission staff working document. Implementation Plan accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. SWD (2018) 256 final.

⁴³² Si veda par. 3.1, p.1 del Documento SWD (2018) 256 final.

⁴³³ Parere contenuto nel Documento A8-0317/2018, pp. 73-94.

⁴³⁴ Parere contenuto nel Documento A8-0317/2018, pp. 94-133.

⁴³⁵ Parere contenuto nel Documento A8-0317/2018, pp. 177-209.

⁴³⁶ Parere contenuto nel Documento A8-0317/2018, pp. 133-177.

⁴³⁷ La Commissione per i problemi economici e monetari afferma, a p. 74, che *“L'iniziativa di ridurre i prodotti di plastica monouso è accolta con favore”*.

*responsabilità estesa del produttore*⁴³⁸, vero problema della Direttiva dunque. Proprio per questa ragione l'art. 8 proposto dalla Commissione sulla responsabilità estesa del produttore⁴³⁹, lo si vorrebbe stravolgere, accentuando il rischio di distorsione della concorrenza legato a simili misure, introducendo il seguente paragrafo 1, in sostituzione del precedente: “[...] *Gli Stati membri istituiscono regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti i prodotti di plastica monouso elencati nella parte E dell'allegato e immessi sul mercato dell'Unione, a condizione che non ne derivino distorsioni della concorrenza e che il trattamento dei prodotti importati e di quelli fabbricati internamente abbia gli stessi effetti sui prezzi di mercato*”⁴⁴⁰. A parere della Commissione, il problema della dispersione dei rifiuti non si risolve istituendo pagamenti dei produttori a copertura dei costi di rimozione dei rifiuti, bensì modificando il comportamento dei consumatori, obiettivo che si raggiunge educandoli e rafforzando le normative vigenti.

Tuttavia, rischia così di stravolgersi il significato, la *ratio*, della Direttiva, in un bilanciamento di interessi che non terrebbe più debitamente conto dell'aspetto ambientale, facendolo perire.

Nella analisi presentata, invece, dalla Commissione per l'innovazione, la ricerca e l'energia, si evidenzia come sarebbe opportuno predisporre investimenti maggiori nel campo del progresso tecnologico e scientifico. In via preliminare, si propone di inserire un considerando 25-bis e un considerando 25-ter⁴⁴¹, dai quali emerga che la ricerca e l'innovazione sono il fulcro della sostenibilità. Alla luce di ciò, è necessario destinare sostegno e risorse adeguati alla ricerca e all'innovazione nel settore degli imballaggi per assistere le industrie interessate nel loro compito relativo al conseguimento degli obiettivi delineati dalla strategia sulla plastica nell'economia circolare. Nessun emendamento sostanziale sugli articoli, salve alcune specificazioni nei termini e una maggiore attenzione al coordinamento delle politiche ambientali dei singoli Stati, viene invece avanzato.

⁴³⁸ Parere della Commissione per i problemi economici e monetari, p.74.

⁴³⁹ Recitante al par. 1: “*Conformemente alle disposizioni della Direttiva 2008/98/CE sulla responsabilità estesa del produttore, gli Stati membri provvedono a che siano istituiti regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti i prodotti di plastica monouso elencati nella parte E dell'allegato e immessi sul mercato dell'Unione*”.

⁴⁴⁰ Si veda l'emendamento 18 proposto dalla Commissione per i problemi economici e monetari.

⁴⁴¹ L'emendamento 32 del parere della Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia propone di inserire il seguente considerando 25-ter: “*La promozione della ricerca e dell'innovazione rappresenta uno strumento necessario e un presupposto per conseguire una catena del valore più sostenibile all'interno del settore degli imballaggi. A tal fine, risulta auspicabile rafforzare i meccanismi di finanziamento nel contesto degli strumenti europei di programmazione per la ricerca e lo sviluppo, quali i programmi quadro di ricerca e innovazione dell'UE (vale a dire Orizzonte 2020), alla luce della prossima agenda strategica di ricerca e innovazione per la plastica*”.

Di rilievo è il parere fornito dalla Commissione per la pesca, perché gli attrezzi utilizzati in mare sono spesso contenenti plastica, e potrebbero avere un ruolo spiccato nel riciclaggio, che, però, non viene sfruttato attualmente. Diviene fondamentale quindi l'attività che ogni pescatore svolge, e la misura principale prescelta per tali prodotti, cioè *“regimi di responsabilità estesa del produttore, che garantiranno una migliore gestione dagli attrezzi da pesca dismessi, coprendo i costi del trattamento di tali rifiuti nonché delle misure di sensibilizzazione”*⁴⁴². Si vorrebbe, quindi, ampliare il campo di applicazione del sistema di responsabilità estesa del produttore, inserendo un paragrafo 3-bis, all'articolo 8 della Direttiva, che recita: *“Gli Stati membri possono altresì istituire sistemi di cauzione-rimborso per promuovere il rimpatrio di attrezzi da pesca vecchi, in stato di degrado o instabili, modulati in modo da tener conto del rischio di perdita accidentale dell'attrezzo da pesca o di parti di esso”*⁴⁴³, ed un paragrafo 3-quater capace di introdurre benefici economici in favore di pescatori che raccolgano in mare o sulle spiagge attrezzi da pesca contenenti plastica dismessi o abbandonati⁴⁴⁴, al fine di promuovere la protezione dell'ambiente marino, ridurre progressivamente la quantità di rifiuti presenti nelle acque ed eliminare la perdita delle reti in mare.

Infine, vi è il parere fornito dalla Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, in cui si è dato risalto alle tipologie di inquinamento da plastica connesse all'agricoltura, anche se si tratta di un fenomeno che interessa in maniera più acuta la dimensione locale o regionale. Tuttavia, esso ha un epilogo ampio, perché *“la plastica che finisce nei campi o nell'ecosistema agricolo può essere ingerita dagli animali o essere trasferita agli ecosistemi acquatici, finendo poi in mare”*⁴⁴⁵. Rispettando tali linee guida, si ritiene utile inserire dei considerando 7-bis e 7-ter in cui si vuole sottolineare il rischio che soggiace al contatto tra prodotti in plastica e terreno agricolo o beni alimentari⁴⁴⁶, reso ancora più grave dalla percentuale elevata di plastica utilizzata in agricoltura, che viene attualmente interrata

⁴⁴² Si veda il parere della Commissione per la pesca, p. 178.

⁴⁴³ Come emerge dall'emendamento 30 del parere della Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia.

⁴⁴⁴ Ai sensi dell'emendamento 32, reciterebbe: *“Gli Stati membri introducono inoltre incentivi finanziari aggiuntivi per indurre i pescatori a riportare a riva gli attrezzi da pesca dismessi e gli altri rifiuti di plastica che raccolgono in mare. Gli Stati membri eliminano, per quanto possibile, tutti gli ostacoli e gli oneri superflui di natura finanziaria e burocratica per la raccolta e lo sbarco degli attrezzi da pesca dismessi e dei rifiuti di plastica raccolti dai pescatori”*.

⁴⁴⁵ Si veda il parere della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, p. 133.

⁴⁴⁶ Ai sensi dell'emendamento 9 il considerando 7-ter, reciterebbe: *“Inoltre, l'inquinamento terrestre e la contaminazione del suolo con oggetti di plastica di grandi dimensioni e i frammenti o la microplastica che ne derivano possono avere un impatto significativo a livello locale o regionale. Su scala locale, ciò può essere considerevole a causa dell'uso intensivo di materie plastiche in agricoltura. Al fine di ridurre gli effetti dei rifiuti di plastica sull'ambiente e sulla salute umana e animale, è opportuno analizzare approfonditamente l'inquinamento causato dalla plastica proveniente dai terreni agricoli”*.

nel suolo, bruciata o scaricata nei campi o, ancora, conferita in discarica. Ciò costituisce un rischio imminente di contaminazione irreversibile del suolo, di degrado delle caratteristiche qualitative del suolo e, potenzialmente, per la sicurezza degli alimenti prodotti. Nel parere, veniva aggiunto un emendamento 88 ed un emendamento 89, con cui si sottolineava di aggiungere l'elemento della *“Plastica utilizzata in agricoltura, laddove si stabilisca che essa contribuisce in maniera significativa, a livello locale o nazionale, all'inquinamento da plastica dell'ambiente”*⁴⁴⁷, rispettivamente, alla parte F dell'allegato alla Proposta di Direttiva, facente riferimento alle misure volte a promuovere una efficiente raccolta differenziata dei prodotti, e alla parte G dello stesso allegato, laddove disciplina le misure di sensibilizzazione del pubblico che è opportuno intraprendere.

Tutte le informazioni raccolte, sono state messe a disposizione della Commissione per modificare la Proposta di Direttiva, che ha visto, evidentemente il coinvolgimento anche del Parlamento Europeo. Questa istituzione, pur richiedendo delle parziali modifiche agli allegati alla Proposta, nel senso di un ampliamento dei prodotti coinvolti⁴⁴⁸, chiosa nella sua Relazione che *“l'ambizione generale del relatore è in linea con le posizioni assunte dagli scienziati e dai ministri che ha incontrato per preparare la sua relazione: c'è un futuro per la plastica, un prodotto miracoloso divenuto troppo inquinante, ma tale futuro non è nei mari e negli oceani”*⁴⁴⁹.

Per concludere: la Commissione aveva presentato la proposta di Direttiva nel maggio 2018; il Consiglio ha raggiunto la sua posizione il 31 ottobre 2018; i negoziati con il Parlamento europeo sono iniziati il 6 novembre 2018 e si sono conclusi il 19 dicembre 2018 con un accordo provvisorio, confermato il 18 gennaio 2019 dagli ambasciatori degli Stati membri presso l'UE.

Il 21 maggio del 2019, la Direttiva sulla riduzione dell'impatto ambientale di alcuni prodotti in plastica, dopo il via libera del Parlamento Europeo e del Consiglio, è stata varata, prevedendo la sua entrata in vigore decorsi venti giorni dal momento della sua approvazione, e concedendo agli Stati membri un termine biennale per il suo recepimento.

⁴⁴⁷ Si pensi a materiali di rifiuto come pellicole per la protezione delle coltivazioni, pacciamatura e insilato, reti antigrandine o antiparassitarie, tubi per irrigazione/drenaggio, sacchi per la raccolta e contenitori, spago per legare, imballaggi per i fertilizzanti e prodotti agrochimici.

⁴⁴⁸ L'emendamento 78 del Parlamento Europeo, contenuto nel Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento Europeo, in particolare, propone di inserire nella parte A dell'allegato prodotti quali tazze per bevande inclusi tappi e coperchi, contenitori per alimenti tipo *fastfood*, Contenitori per alimenti monoporzione da una persona per alimenti freschi o trattati che non richiedono ulteriore preparazione.

⁴⁴⁹ Si veda il Documento A8-0317/2018, *“Motivazione”*, p. 71.

3.1 La Direttiva UE 2019/904: riflessioni e progetti

La base giuridica della Direttiva che si analizza, è l'articolo 192, par. 1 TFUE, che rappresenta una scelta di non assoluta unificazione giuridica, poiché si permette agli Stati membri, sulla base dell'art. 193 TFUE⁴⁵⁰, di mantenere o adottare norme più restrittive, salvo che siano compatibili con l'impianto complessivo del Trattato⁴⁵¹.

L'obiettivo dichiarato è, dunque, quello di migliorare le condizioni ambientali, specialmente degli ecosistemi marini, e tutelare la salute umana, concentrando gli sforzi proprio su quei prodotti più frequentemente rinvenuti sulle spiagge⁴⁵², facendo salvi, come espressamente detto al considerando 7, i contenitori in vetro e in metallo, nonché le microplastiche che *“non rientrano direttamente nell'ambito di applicazione della Direttiva, ma contribuiscono ai rifiuti marini e l'Unione dovrebbe pertanto adottare un approccio globale al problema”*⁴⁵³. Un approccio che, in parte, è già stato adottato, se si pensa alla Strategia per la plastica nell'economia circolare del 2018 ove, come visto, si programmavano interventi per sostenere la riduzione dell'aggiunta volontaria di queste sostanze nei prodotti di mercato, ma che immaginiamo possa essere arricchito nel tempo, con interventi ad hoc, che sappiano meglio rispondere alle esigenze ambientali, minacciate dai frammenti di dimensione minima di plastica disperse intorno a noi.

Per meglio definire l'ambito di applicazione della presente Direttiva, escluse le microplastiche e i prodotti in vetro o metallo, è necessario definire il concetto di prodotto di plastica monouso e di attrezzo di pesca composto da materiale plastico⁴⁵⁴.

Quanto alla prima tipologia, si farà riferimento al ciclo di vita del prodotto, alla capacità di questo di soddisfare le esigenze del consumatore, al numero e alle quantità applicative che il bene potrà sopportare. Il prodotto monouso è tale perché è caratterizzato

⁴⁵⁰ Esso recita: *“I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione”*.

⁴⁵¹ ONIDA M., *Op. cit.*

⁴⁵² L'art. 1 della Direttiva *“Obiettivi”*, recita: *“Gli obiettivi della presente Direttiva sono prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, in particolare l'ambiente acquatico, e sulla salute umana, nonché promuovere la transizione verso un'economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno”*.

⁴⁵³ Si veda il considerando 8 della Direttiva del 2019.

⁴⁵⁴ Anche attraverso l'ambito di applicazione si definisce la base giuridica della Direttiva, l'art. 192 par. 1 TFUE, poiché emerge che non si mira ad obiettivi economici o commerciali, bensì a risultati ambientali in via diretta.

dall'impossibilità di avere una replicazione nel tempo del suo utilizzo: si tratta del classico usa e getta⁴⁵⁵. Se si pensa alle salviette umidificate, ai bastoncini cotonati per l'igiene personale (i cd. *cotton-fioc*), o anche alle scatole e contenitori per alimenti, bottigliette, si ha un'idea di quello che intende e che rientra in questa (sempre più ampia) categoria. Tuttavia, per espressa previsione della Direttiva, i contenitori per alimenti freschi, per alimenti che richiedono una preparazione successiva, e quelli che contengono diverse porzioni, sono esclusi dall'ambito di applicazione, probabilmente perché si vuole in tali casi privilegiare l'interesse sanitario ad avere un cibo incontaminato, che possa essere consumato in sicurezza, e che, peraltro, laddove sia presentato con più porzioni nello stesso recipiente, rispetta già, in qualche modo, l'idea di ridurre gli sprechi⁴⁵⁶.

Le azioni da intraprendere devono poter essere differenziate a seconda della tipologia di prodotto monouso che si vuole incoraggiare a sostituire ovvero a ridurre nello sfruttamento, distinguendo i beni per cui esistono soluzioni alternative, maggiormente sostenibili e accessibili (anche valutandone i costi), e i prodotti per cui, delle valide alternative, non sono disponibili nell'immediato e, dunque, ci si potrà limitare ad investire sull'informazione del pubblico e sulla sensibilizzazione dei consumatori, al fine di scoraggiare usi inopportuni o massicci del bene inquinante.

Rientrano nella prima categoria di prodotti per cui si possono trovare delle soluzioni, senza grosse difficoltà, i tappi e coperchi di plastica dei contenitori per bevande o cibi, principale oggetto rinvenuto sulle spiagge dell'Unione, che, per esempio, potrebbero essere rivisti nella loro progettualità, magari potendosi legare al contenitore che questi supportano, così da evitarne l'inutile dispersione successiva. Per quanto attiene, invece, a prodotti difficilmente sostituibili, possiamo citare i filtri del tabacco, che contengono ingente quantità di plastica, e che *“sono il secondo articolo di plastica monouso più frequentemente rinvenuto sulle spiagge dell'Unione”*⁴⁵⁷, per cui potrebbe pensarsi alla istituzione di un regime di responsabilità estesa del produttore per una gestione accurata della fase post-consumo, per coprire i costi che devono essere sostenuti nella rimozione del rifiuto

⁴⁵⁵ Ex art. 3 “Definizioni” è plastica monouso: “il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o rotazioni durante la sua vita essendo rinviato a un produttore per la ricarica o riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato concepito”.

⁴⁵⁶ Il Considerando 12 recita: “[...] Sono esempi di contenitori per alimenti che non devono essere considerati prodotti di plastica monouso ai fini della presente Direttiva i contenitori per alimenti secchi o alimenti venduti freddi che richiedono ulteriore preparazione, i contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione oppure contenitori per alimenti monoporzione venduti in più di una unità”.

⁴⁵⁷ Si veda il considerando 16 della Direttiva UE 2019/904.

dall'ambiente, ma anche per affrontare le spese provenienti dalle campagne di sensibilizzazione che l'UE si augura di realizzare⁴⁵⁸.

Passiamo agli attrezzi da pesca, interessati in primissima battuta dalla presente Direttiva, vista l'alta percentuale di tali prodotti che vengono rinvenuti in mare o sulle spiagge, spesso anche in stato di abbandono. Gli attuali sistemi di legge⁴⁵⁹, che prevedono incentivi indiretti per evitare lo scarico nell'ambiente di simili prodotti, non sono in grado di offrire una risposta funzionale alle esigenze che si sono delineate, creando un sistema su cui bisogna intervenire ulteriormente. Per tale ragione gli Stati membri dovrebbero integrare il panorama legislativo con *“ulteriori incentivi finanziari destinati ai pescatori per indurli a riportare a terra gli attrezzi da pesca dismessi onde evitare di pagare potenziali aumenti dei contributi indiretti sui rifiuti. Poiché i componenti in plastica degli attrezzi da pesca hanno un alto potenziale di riciclaggio, è opportuno che gli Stati membri, in linea con il principio «chi inquina paga», introducano la responsabilità estesa del produttore per gli attrezzi da pesca e i componenti degli attrezzi da pesca contenenti plastica per assicurarne la raccolta differenziata e finanziare una corretta gestione di tali rifiuti rispettosa dell'ambiente, in particolare il riciclaggio”*⁴⁶⁰.

La proposta che viene suggerita⁴⁶¹ non deve però dimenticare di fare i conti con il profilo economico, fondamentale insieme a quello ambientale, che essa cela: gli incentivi economici e la responsabilità estesa del produttore, non possono operare indiscriminatamente per le grandi imprese produttrici di attrezzi di pesca (o loro parti) e per i piccoli artigiani o i pescatori, ma deve prevedersi un meccanismo che si fondi su ragioni di proporzionalità e ragionevolezza.

Anche qua, inoltre, non si dovrebbe rinunciare ad informare gli utenti di attrezzi da pesca contenenti plastica circa la disponibilità di alternative riutilizzabili e sistemi di riutilizzo, delle migliori modalità di gestione dei rifiuti e di quelle da evitare, delle migliori prassi in materia di corretta gestione dei rifiuti e dell'impatto ambientale delle cattive prassi, nonché della percentuale del contenuto di plastica presente in determinati prodotti di plastica

⁴⁵⁸ Il Considerando 21 della Direttiva recita: *“Per quanto riguarda i prodotti di plastica monouso per i quali non sono facilmente disponibili alternative adeguate e più sostenibili, è opportuno che gli Stati membri, in linea con il principio «chi inquina paga», introducano regimi di responsabilità estesa del produttore al fine di coprire i necessari costi di gestione e di rimozione dei rifiuti, nonché i costi delle misure di sensibilizzazione per prevenire e ridurre [...]”*.

⁴⁵⁹ Presenti nelle Direttive 2000/59/CE, 2008/98/CE e 2019/883/UE, oltre che nel Regolamento CE 1224/2009.

⁴⁶⁰ Considerando 23 della Direttiva UE 2019/904.

⁴⁶¹ Essa trovava spazio originariamente nel Libro Verde *“Una strategia per la plastica nell'ambiente”*, in cui si proponeva un sistema di cauzione o *leasing* per certi prodotti.

monouso e attrezzi da pesca e dell’impatto sulla rete fognaria dello smaltimento improprio dei rifiuti.

Quanto alle misure che vengono intraprese, la Direttiva UE 2019/904, predispone un allegato con sette sezioni, dalla lettera A alla lettera G, in cui si alternano misure e proposte diverse, a seconda dei prodotti di riferimento.

L’allegato, parte A, include contenitori per alimenti, tappi, coperchi, tazze, ma esclude espressamente piatti, bicchieri e contenitori per bevande. Per tali prodotti di plastica monouso, di cui si parla all’articolo 4 della Direttiva, si impone alle autorità nazionali una riduzione del consumo tramite delle misure proporzionate e non discriminatorie⁴⁶², che possano anche rispettare degli obiettivi nazionali elaborati dagli Stati membri stessi. Sotto questo profilo, il CESE, nel suo parere sulla proposta di Direttiva⁴⁶³, valutando in modo estremamente ottimistico l’intero “*progetto pilota sulla materia*”⁴⁶⁴ del monouso in particolare, rammenta che le disposizioni potevano spingersi ad un livello più elevato di ambizione. Il CDR, peraltro, aveva inserito nel suo parere sul punto⁴⁶⁵, un riferimento all’economia circolare per promuovere gli investimenti nel turismo e nella crescita economica⁴⁶⁶, sebbene non sia poi stato recepito in sede di approvazione della Direttiva.

L’art. 5 della Direttiva si collega alla parte B dell’allegato, ove si stabiliscono restrizioni all’immissione in commercio di alcuni prodotti di plastica monouso per i quali sono presenti sul mercato alternative a cui si può già ricorrere. A differenza del testo che era stato presentato nella proposta, quello definitivo, integra anche il riferimento ai prodotti di plastica oxo-degradabili (cioè quelli che, ai sensi dell’art. 3 della Direttiva, “*contengono additivi che attraverso l’ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in micro-frammenti o la decomposizione chimica*”), per cui, in definitiva, valgono le stesse misure restrittive previste dall’allegato. Tra i prodotti puntualmente indicati in allegato, compaiono, senza pretesa di esaustività, bastoncini cotonati, posate, piatti, cannucce, aste dei palloncini.

⁴⁶² Tale riferimento alla proporzionalità e non discriminazione delle misure, veniva offerto nel Parere del CDR sulla proposta di Direttiva, in seno all’emendamento 7.

⁴⁶³ G.U. C 62, del 15/02/2019.

⁴⁶⁴ Si veda il punto 1.3 del parere CESE.

⁴⁶⁵ G.U. C 461, del 21/12/2018.

⁴⁶⁶ Si proponeva di inserire il seguente emendamento: “*Gli Stati membri dovrebbero promuovere attivamente l’innovazione e gli investimenti a favore di soluzioni circolari per sostenere il potenziale di crescita nei settori del turismo e dell’economia blu*”.

Ai sensi dei paragrafi da 1 e 2 dell'art. 6 della Direttiva⁴⁶⁷, si stabiliscono dei requisiti di progettazione dei prodotti per i contenitori per bevande di plastica monouso, al fine di garantire che tappi e coperchi prevalentemente di plastica restino fissati al contenitore durante l'uso, per non farli disperdere nell'ambiente⁴⁶⁸. L'applicazione di tali misure, secondo il CDR, *“dovrebbero essere estese anche ai servizi”*⁴⁶⁹.

Una misura più blanda si pone rispetto ai prodotti di cui all'allegato D (assorbenti e tamponi igienici, salviette umidificate, filtri del tabacco), ove si istituiscono dei requisiti di marcatura per informare i consumatori sulle potenziali implicazioni ambientali di uno smaltimento improprio di tali beni. Nello specifico, si vuole ex art. 7 della Direttiva, che emergano *“le modalità corrette di gestione del rifiuto”*, nonché *“la presenza di plastica nel prodotto e la conseguente incidenza negativa sull'ambiente della dispersione o di altre forme di smaltimento improprie”*, per informare opportunamente i consumatori finali⁴⁷⁰.

La parte E dell'allegato, a cui rimanda l'art. 8 par. 2, istituisce dei regimi di responsabilità estesa del produttore per gli attrezzi da pesca contenenti plastica e per determinati beni monouso. Si tratta di involucri in materiale flessibile, scatole per alimenti consumabili direttamente dal recipiente o comunque immediatamente, sacchetti di plastica in generale. Tuttavia, sebbene non siano stati presentati emendamenti alla proposta di Direttiva, il CDR nel suo parere evidenziava come, in alternativa a tale soluzione, si potessero considerare altre misure quale *“l'impegno da parte dei dettaglianti inteso a ridurre al minimo la vendita di plastica usa e getta mediante accordi vincolanti”*⁴⁷¹, idea, però, non accolta nel testo finale. Anche il CESE, suggeriva di arricchire la norma, valorizzando il ruolo dei pescatori che possono essere un fattore essenziale per pulire i mari e gli oceani, per cui si potrebbero prevedere degli incentivi al momento della restituzione di attrezzi da pesca ritrovati in acqua o sulle spiagge⁴⁷².

⁴⁶⁷ Recitano testualmente: *“Gli Stati membri provvedono a che i prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell'allegato i cui tappi e coperchi sono di plastica possano essere immessi sul mercato solo se i tappi e i coperchi restano attaccati ai contenitori per la durata dell'uso previsto del prodotto. Ai fini del presente articolo, i tappi e coperchi di metallo con sigilli di plastica non sono considerati fatti di plastica”*.

⁴⁶⁸ L'allegato, nella parte C, parla di: *“Contenitori per bevande con una capacità fino a tre litri, vale a dire recipienti usati per contenere liquidi, per esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi, nonché imballaggi composti di bevande e relativi tappi e coperchi, ma non: a) i contenitori in vetro o metallo per bevande con tappi e coperchi di plastica; b) i contenitori per bevande destinati e usati per alimenti a fini medici speciali quali definiti all'articolo 2, lettera g), del regolamento (UE) n. 609/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che sono in forma liquida”*.

⁴⁶⁹ Punto 21, lett. f., parere CDR.

⁴⁷⁰ Come ricordato anche dal CDR nel suo parere, punto 21, lett. a.

⁴⁷¹ Punto 21, lett. d., parere CDR.

⁴⁷² Si veda il punto 1.4.3 del parere CESE.

L'art. 9, discusso ampiamente in sede di emanazione della Direttiva, impone agli Stati membri il raggiungimento di soglie minime per la raccolta differenziata di bottiglie in plastica (parte F dell'allegato), considerando che è uno dei principali oggetti rilasciati nell'ambiente⁴⁷³. Il CDR, proponeva di fissare le basi per creare un sistema di cauzione-rimborso, alternativa già presente nella proposta di Direttiva, ma creando delle regole armonizzate UE, aggiungendo dei premi (eventualmente economici) a chi superava gli obiettivi che venivano posti in essere relativamente alla raccolta differenziata⁴⁷⁴.

In ultimo, misure di sensibilizzazione sono prospettate per come disposto dall'art. 10, per tutti i prodotti di cui all'allegato, lettera G, comprendenti, di fatto, quasi tutti i prodotti per cui sono state già previste altre misure risolutive. Le attività degli Stati membri è importante, come era sottolineato dal CDR, che siano integrate con il ruolo delle autorità locali e regionali, tanto che si suggeriva di modificare il testo, poi immutato⁴⁷⁵, dell'art. 10 col seguente: *“Gli Stati membri, in cooperazione con gli enti locali e regionali, adottano misure volte a informare i consumatori e a incentivarli ad adottare un comportamento responsabile al fine di ridurre la dispersione dei rifiuti derivanti dai prodotti contemplati dalla presente Direttiva [...]”*.

Ovviamente le norme poste sono vincolanti, tanto che si prevedono misure sanzionatorie ex art. 14 effettive, proporzionate e dissuasive per assicurarne l'applicazione internamente agli Stati membri.

Infine si prospetta una revisione della Direttiva, che sarà eventualmente aggiornata, dopo sei anni dalla sua entrata in vigore, sebbene sia CEDE che CDR consigliassero di procedervi dopo soli tre anni⁴⁷⁶.

Il solco a livello europeo, pare, quindi, essere stato tracciato, spetta ora agli Stati, alle singole autorità nazionali, operare diligentemente nel settore per garantire una effettiva tutela degli interessi ambientali.

⁴⁷³ PETRUCCI F., *Commissione UE: su plastica monouso obiettivo raccolta 90% al 2025*, in *Reteambiente*, 2018, <http://www.reteambiente.it/news/31980/commissione-ue-su-plastica-monouso-obiettivo-racc/>.

⁴⁷⁴ Si veda l'emendamento 9 e la sua motivazione del parere CDR.

⁴⁷⁵ Privo dell'inciso augurato dal CDR esso recita: *“Gli Stati membri adottano misure volte a informare i consumatori e a incentivarli ad adottare un comportamento responsabile al fine di ridurre la dispersione dei rifiuti derivanti dai prodotti contemplati dalla presente Direttiva [...]”*.

⁴⁷⁶ Ex art. 15 della Direttiva.

4. L'obiettivo di un futuro sostenibile

Tutto il quadro giuridico che è stato delineato a livello europeo, arricchito nel tempo da contributi della legislazione internazionale e nazionale, è strutturato in modo tale da garantire la tutela dell'ambiente (ed i relativi diritti ad essa connessi), senza dimenticare la crescita economica e sociale che deve essere proseguita, mirando all'affermazione di un nuovo modello economico, che è quello circolare: in una sola parola, sviluppo sostenibile. Tuttavia, l'idea dello sviluppo sostenibile, poiché si ricollega a numerosi concetti, porta con sé diverse definizioni, che fanno riferimento a limiti, possibilità e responsabilità diverse e che evidenziano una crisi dell'intero sistema economico, sociale e politico a noi contemporaneo⁴⁷⁷.

Il problema, quindi, si è tentato di risolverlo legando, in un primo momento, la nozione di sviluppo sostenibile alla capacità di gestire una risorsa senza eccedere oltre una determinata soglia relativa alla sua capacità di riproduzione, che, è intuibile, affinché possa essere rispettata, deve essere conosciuta⁴⁷⁸.

Così facendo, la questione della sostenibilità, viene però ristretta alle fonti rinnovabili, senza comprendere quelle che sono esauribili, e che non possono, per ciò solo, sfuggire al principio di sviluppo sostenibile. Per questa ragione, per le risorse non rinnovabili, si deve rispettare il "tasso ottimale di sfruttamento", cioè utilizzarle in modo tale da rinvenire un'adeguata risorsa sostitutiva⁴⁷⁹.

Lo sviluppo sostenibile, è stato, allora, fatto risalire ad un nuovo principio che deve essere affermato nel tempo, ovvero quello di "equità intergenerazionale", contenuto nel celebre Rapporto Brundtland del 1987 "Our Common Future"⁴⁸⁰, in cui si dice che "lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri", mettendo l'accento sulla responsabilità che le generazioni presenti devono assumersi, per lasciare in eredità alle generazioni future una parte di quel "bene ambientale" tanto prezioso. Questa accezione, sigla un legame tra la compatibilità della crescita economica e la tutela ambientale.

Occorre in realtà considerare quale tipo di capitale si voglia effettivamente tramandare: si può distinguere, su piani diametralmente opposti, un'idea di capitale in tutto e per tutto

⁴⁷⁷ OSTI G. - PELLIZZONI L., *Sociologia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁴⁷⁸ LANZA A., *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁴⁷⁹ FONDERICO F., *Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009, IPSOA, Milano, n. 10, pp. 921-927.

⁴⁸⁰ Il nome del rapporto è "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future".

“naturale”, e uno definibile come “artificiale”. Se si ritiene che il capitale naturale non sia assolutamente sostituibile da quello artificiale, allora si ricade in un concetto di sostituibilità forte; di contro, dovremo parlare di sostenibilità debole laddove ritenessimo che, grazie ai progressi tecnologici, si possa sempre sostituire una risorsa naturale⁴⁸¹.

Sotto questo profilo, sorge, però, una difficoltà in più sotto il profilo etico-filosofico, poiché, a guardar bene, si ha una concezione di sostenibilità in cui ciascun uomo e ciascuna generazione, si avvantaggia del sacrificio compiuto dalla generazione precedente, creando un circolo positivo in cui si ha un patrimonio ottenuto dal proprio predecessore, e, a propria volta, ciascuno cerca di lasciare dei benefici al suo successore⁴⁸².

Una terza declinazione che riportiamo è quella, più recente, che sottolinea come sviluppo sostenibile vuol dire imparare a vivere nei limiti di un solo pianeta. Si tratta della capacità della nostra specie di riuscire a vivere, in maniera dignitosa ed equa per tutti, senza distruggere i sistemi naturali da cui traiamo le risorse per vivere e senza oltrepassare le loro capacità di assorbire gli scarti e i rifiuti dovuti alle nostre attività produttive⁴⁸³. Perché si ottenga una sostenibilità piena delle società umane, sarà necessario razionalizzare l'intervento umano nei confronti della natura, incrementare l'efficienza produttiva del progresso tecnologico e non il flusso di energia e di materie prime, non emettere scarti e rifiuti nell'ambiente oltre la capacità che i sistemi naturali dimostrano.

Questo punto di partenza è fondamentale poiché la natura fornisce tutte le risorse di cui non si può far a meno per sopravvivere, ma, nonostante questo, il divario tra conoscenza scientifica e consapevolezza dei problemi ambientali, anche sotto un profilo squisitamente politico, da cui devono partire le azioni concrete pronte a sostenere un'inversione di rotta, sembra aumentare sempre di più.

Oggi, spinti dalla voglia di migliorare le nostre condizioni di vita, si sta determinando un'esplosione nella domanda di beni e servizi, di energia e risorse, oltre che una crescente produzione di rifiuti solidi, liquidi, gassosi (pensiamo ai gas che provocano l'effetto serra). Una pressione sul Pianeta che sarebbe ancor più insostenibile, se fosse applicata a tutte le comunità mondiali, ivi comprese quelle dei Paesi in via di sviluppo, che non si può certo

⁴⁸¹ FONDERICO F., *Op. cit.*

⁴⁸² RAWLS J., MAFFETTONE S. (a cura di), SANTINI U. (traduttore), *Una teoria della giustizia*, Universale economica Feltrinelli saggi, 2017.

⁴⁸³ WWF, *Cos'è lo sviluppo sostenibile*, in https://www.wwf.it/il_pianeta/sostenibilita/il_wwf_per_una_cultura_della_sostenibilita/perche_e_importante2/cos_e_lo_sviluppo_sostenibile/.

dire che provochino le stesse attività di consumo e di successiva emissione, che arrecano le nazioni sviluppate o in piena fase di espansione economica.

Le attenzioni al concetto di sostenibilità, che, si ripete, è la cornice di ogni intervento normativo e non che impatti sulla tematica ambientale, si è evoluta nel tempo, distinguendo tre diverse fasi⁴⁸⁴: la prima in cui si rilevano accordi internazionali isolati e privi di un disegno organico; la seconda, che inizia con la Conferenza di Stoccolma, dove si crea un ordinamento ad *hoc* per il diritto dell'ambiente e di cui fanno parte singoli principi quali quello del “chi inquina paga”, di equità intergenerazionale, di prevenzione; la terza ed ultima fase, che è stata avviata con Rapporto Brundtland del 1987, che ha trovato la sua consacrazione nella Conferenza di Rio del 1992, in cui lo sviluppo sostenibile non è più un riferimento come un altro, ma diviene un principio.

La Convenzione sulla diversità biologica⁴⁸⁵, entrata in vigore nel 1993, ha elaborato l'idea di sostenibilità come l'uso delle risorse biologiche secondo modalità e a un ritmo che non ne comportino una riduzione a lungo termine e che preservino le capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future.

Recentemente il quadro globale si è arricchito dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁴⁸⁶, adottata nel 2015, costituisce la nuova guida relativamente allo sviluppo sostenibile, stabilendo ben diciassette nuovi obiettivi comuni, vale a dire che riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità⁴⁸⁷. Si parla di povertà e fame nel mondo da sconfiggere, di tutelare la vita sulla terra e sott'acqua, di ridurre le disuguaglianze e realizzare una parità di genere, oltre che investire per facilitare la creazione di posti di lavoro dignitosi e l'innovazione.

Tale Agenda è stata fatta propria dalla Commissione UE nel 2016 che, illustrando il suo approccio strategico, ha chiarito che si impegnerà per inglobare gli obiettivi previsti dalle Nazioni Unite nelle politiche UE, elaborando relazioni periodiche sui progressi ottenuti a

⁴⁸⁴ TAMBURELLI G., *Tutela dell'ambiente*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 2003.

⁴⁸⁵ Adottata a Nairobi, Kenya, il 22 maggio 1992, la Convenzione è stata aperta alla firma dei paesi durante il Summit mondiale dei capi di Stato di Rio de Janeiro nel giugno 1992 insieme alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ed alla Convenzione contro la desertificazione, per questo denominate le tre Convenzioni di Rio.

⁴⁸⁶ Il cui titolo completo è “Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”. Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015. A/RES/70/1.

⁴⁸⁷ Il Preambolo recita: “*Tutti i paesi e tutte le parti in causa, agendo in associazione collaborativa, implementeranno questo programma. Siamo decisi a liberare la razza umana dalla tirannia della povertà e vogliamo curare e salvaguardare il nostro pianeta. Siamo determinati a fare i passi audaci e trasformativi che sono urgentemente necessari per portare il mondo sulla strada della sostenibilità e della resilienza. Nell'intraprendere questo viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà trascurato*”.

partire dal 2017, favorendo la collaborazione con Paesi terzi ed altre Organizzazioni Internazionali.

Nel 2019, la Commissione Europea, ad inizio anno, ha pubblicato un documento di riflessione, *“Verso un’Europa sostenibile entro il 2030”*⁴⁸⁸, a cui sono seguite delle Conclusioni da parte del Consiglio⁴⁸⁹.

Con la sua Comunicazione, la Commissione, ha ribadito che *“lo sviluppo sostenibile - ossia lo sviluppo che risponde alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità di quelle future di soddisfare le loro - è profondamente radicato nel progetto europeo. L’integrazione europea e le politiche dell’UE hanno contribuito a sconfiggere la povertà e la fame del dopoguerra, e hanno creato uno spazio di libertà e democrazia nel quale i cittadini europei hanno potuto conseguire livelli di prosperità e benessere mai raggiunti prima”*⁴⁹⁰. Gli obiettivi, in tale ottica, non sono fini a se stessi, ma incorporati in ogni politica dell’Unione, sono la bussola europea nella scelta degli interventi legislativi e nell’assunzione di decisioni favorevoli per tutti⁴⁹¹.

Nella parte conclusiva si ribadisce l’impegno con gli altri protagonisti internazionali per perseguire degli obiettivi di lunga durata, per poi annunciare una *“strategia globale di attuazione”*⁴⁹².

Nelle sue Conclusioni, il Consiglio contribuisce a far emergere la centralità dello sviluppo sostenibile per l’Unione Europea e sottolinea che è nell’interesse dell’UE svolgere un ruolo di primo piano nell’attuazione dell’Agenda 2030 e dei suoi diciassette obiettivi finali⁴⁹³.

Tuttavia si sottolinea *“l’urgente necessità di accelerare l’attuazione dell’Agenda 2030 sia a livello mondiale che interno, quale priorità fondamentale dell’UE, a beneficio dei suoi cittadini e per difendere la sua credibilità in Europa e nel mondo”*⁴⁹⁴, senza dimenticare che da ciò non può prescindere la ricerca di soluzioni circolari ed innovative⁴⁹⁵.

⁴⁸⁸ COM (2019) 22, del 30 gennaio 2019.

⁴⁸⁹ Verso un’Unione sempre più sostenibile entro il 2030 – Conclusioni del Consiglio (9 aprile 2019), Documento 8286/19.

⁴⁹⁰ COM (2019) 22 Verso un’Unione sempre più sostenibile entro il 2030, p. 4.

⁴⁹¹ COM (2019) 22, p. 7, *“Gli OSS non sono un obiettivo di per sé, ma fungono da bussola e da mappa. Offrono la necessaria prospettiva a lungo termine [...]”*.

⁴⁹² Si vedano i paragrafi 4 e 5 della Comunicazione del 2019.

⁴⁹³ Si veda il paragrafo 3 delle Conclusioni del Consiglio.

⁴⁹⁴ Come recita il paragrafo 4 del documento.

⁴⁹⁵ Il paragrafo 14 delle Conclusioni del Consiglio recita: *“Il Consiglio esorta a far sì che le principali fondamenta politiche per un futuro sostenibile includano una transizione decisiva verso un’economia circolare [...]”*.

A tal proposito il Parlamento Europeo⁴⁹⁶ ha evidenziato che con l'approvazione della Direttiva UE 2019/904, si avrà entro il 2021 lo stop a diversi prodotti nell'UE quali posate di plastica monouso (forchette, coltelli, cucchiari e bacchette), piatti di plastica monouso, cannucce di plastica, bastoncini cotonati fatti di plastica, bastoncini di plastica per palloncini, con “*un danno ambientale che sarà così ridotto di 22 miliardi, il costo stimato dall'inquinamento da plastica in Europa fino al 2030*”⁴⁹⁷.

Lo sfondo, con ogni probabilità, muterà ancora nei prossimi mesi, viste le spinte scientifiche e i contributi che gruppi sociali e giovani stanno fornendo per affrontare in via decisiva la tematica.

Per trovare una soluzione accettabile, come sottolineava già il Rapporto Brundtland⁴⁹⁸, quale che sia la definizione che si intende accogliere (nonché il valore che si vuole riconoscere alla questione), il concetto di sviluppo sostenibile richiama almeno due aspetti fondamentali: quello dei bisogni (*needs*) e quello dei limiti (*limitations*) imposti dallo stato della tecnica e dell'organizzazione sociale in relazione alla capacità dell'ambiente di soddisfare i bisogni presenti futuri⁴⁹⁹.

Si può scegliere di non volerli affrontare seriamente, ma non si può negarne l'esistenza stessa.

⁴⁹⁶ Parlamento Europeo, *Il PE conferma il divieto d'uso della plastica usa e getta entro il 2021*, del 27 marzo 2019, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190321IPR32111/il-pe-conferma-il-divieto-d-uso-della-plastica-usa-e-getta-entro-il-2021>.

⁴⁹⁷ Dichiarazione in aula della relatrice FRÉDÉRIQUE RIES (ALDE, BE), 27 marzo 2019, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190321IPR32111/il-pe-conferma-il-divieto-d-uso-della-plastica-usa-e-getta-entro-il-2021>.

⁴⁹⁸ Our Common Future, 1987, Capitolo II, pp. 54 e ss.

⁴⁹⁹ FONDERICO F., *Op. cit.*

Capitolo Terzo

GLI STRUMENTI DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE PER RISPONDERE AL PROBLEMA AMBIENTALE

Sommario: 1. Nascita ed evoluzione del diritto dell'ambiente in Italia – 2. Il Decreto legislativo n. 22 del 1997 e l'istituzione dei Consorzi nazionali per il recupero degli imballaggi – 3. La disciplina dei rifiuti in plastica nel Codice dell'Ambiente – 4. Il recepimento delle Direttive UE: gli *shopper* a pagamento e la *plastic tax* – 5. La nuova regolamentazione dell'*End of Waste*: la Legge n. 128 del 2019 – 6. L'esperienza normativa delle regioni: i casi di Sicilia, Puglia e Abruzzo – 6.1 (Segue) Il caso virtuoso della Regione Toscana

1. Nascita ed evoluzione del diritto dell'ambiente in Italia

Prima di analizzare le normative in vigore, occorre precisare che è difficoltoso individuare con chiarezza il perimetro e la dimensione giuridica del concetto di ambiente quale oggetto di tutela da definire a livello normativo. Infatti, alcune definizioni sono troppo ampie, altre troppo dettagliate, altre eccessivamente generiche. Il concetto di ambiente, si può dire, come vedremo meglio, essere relazionale: nella definizione del rapporto uomo-natura ove il diritto ambientale si pone come insieme di scelte che riguardano la dimensione etica; nella relazione con le caratteristiche degli ecosistemi, con particolare attenzione alle questioni scientifiche e all'evoluzione della conoscenza; nel contatto ambiente e aree territoriali, con la conseguenza che ci si dovrà concentrare sugli elementi ambientali relativi alle competenze multilivello nella risoluzione delle problematiche ambientali⁵⁰⁰.

La legislazione internazionale ed europea si occupa in modo sempre più accorto della questione ambientale, ma questa, senza un contributo significativo dei Paesi che devono implementare le normative, è destinata all'insuccesso.

Nonostante la proliferazione normativa nell'ambito, vi è una incapacità di fondo di far rispettare il diritto ambientale da parte degli Stati, mettendo a rischio biodiversità e salute dei cittadini.

⁵⁰⁰ GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, n. 3, pp. 1-38.

Ripercorrendo rapidamente le tappe nazionali della questione ambientale, si rinvengono interventi normativi addirittura pre-costituzionali, tra cui la Legge sanitaria del 1888⁵⁰¹, la Legge sulla protezione forestale di fine Ottocento, il testo unico del 1934 contenente norme sulla vigilanza del suolo e delle sostanze alimentari, la Legge sulla protezione delle bellezze naturali⁵⁰², la Legge sui rifiuti urbani⁵⁰³, alcune disposizioni del codice civile⁵⁰⁴ e penale⁵⁰⁵. Dalla metà degli anni Settanta, la politica ambientale diviene un compito comunitario e le Direttive hanno un'importanza crescente, limitando gli spazi di autonomia statale.

Si potrebbe dire che ufficialmente la politica ambientale italiana nasce nel 1986, con la Legge n. 349 dell'otto luglio, che istituisce il Ministero dell'Ambiente e ne fissa le relative competenze⁵⁰⁶, poiché prima di allora devono rilevarsi interventi del tutto episodici e frammentazioni delle attribuzioni di competenze a livello centrale e periferico, che non hanno certo contribuito ad una funzionalità della materia⁵⁰⁷.

La Legge formalizza inoltre alcuni principi generali come la prevenzione, l'integrazione, la risarcibilità del danno ambientale, il bilanciamento; disciplina istituti nuovi quali la valutazione d'impatto ambientale e il danno ambientale; introduce situazioni giuridiche soggettive originali tra cui il diritto di accesso all'informazione ambientale e la legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste a tutela degli interessi ambientali diffusi⁵⁰⁸.

⁵⁰¹ Cd. Legge Crispi numero 5849 del 1888.

⁵⁰² Legge 1497/1939.

⁵⁰³ Legge 366/1941.

⁵⁰⁴ L'art. 844 recita: "Il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi".

⁵⁰⁵ L'art. 674 recita: "Chiunque getta o versa, in un luogo di pubblico transito o in un luogo privato ma di comune o di altrui uso, cose atte a offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti, è punito con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda fino a duecento-sei euro".

⁵⁰⁶ L'art. 1 recita: "È istituito il Ministero dell'ambiente. È compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento. Il Ministero compie e promuove studi, indagini e rilevamenti interessanti l'ambiente; adotta, con i mezzi dell'informazione, le iniziative idonee a sensibilizzare l'opinione pubblica alle esigenze ed ai problemi dell'ambiente, anche attraverso la scuola, di concerto con il Ministro della pubblica istruzione. Il Ministero instaura e sviluppa, previo coordinamento con il Ministero degli affari esteri e con gli altri Ministeri interessati, rapporti di cooperazione con gli organismi internazionali e delle Comunità europee. Il Ministero promuove e cura l'adempimento di convenzioni internazionali, delle Direttive e dei regolamenti comunitari concernenti l'ambiente e il patrimonio naturale. Il Ministero presenta al Parlamento ogni due anni una relazione sullo stato dell'ambiente".

⁵⁰⁷ Precedentemente era stato costituito il Ministero per i Beni culturali e ambientali o il Comitato interministeriale per l'ambiente, senza una effettiva organicità. Nel 1984 si tentò di istituire un Ministero per l'ecologia.

⁵⁰⁸ Si vedano gli artt. 6, 8, 10, 14 della L. 349 del 1986.

Ciononostante, il ritardo della politica ambientale italiana appare consistente sia in termini relativi, rispetto agli altri Paesi industrializzati avanti di decenni nell'applicazione normativa⁵⁰⁹, sia in termini assoluti, ossia rispetto ai problemi che costringono tutt'oggi la politica a dedicare una quota notevole delle proprie risorse alla rincorsa (e non alla programmazione per tempo) delle emergenze del momento a scapito di soluzioni organiche e di lungo respiro⁵¹⁰.

Il ruolo delle norme europee in Italia, è del tutto primario. L'80% della legislazione ambientale del nostro Paese è di derivazione comunitaria, con evidenti benefici per l'ambiente e per il benessere dei cittadini, mostrato dall'aumento di posti di lavoro verdi tra il 2000 e il 2015 di ben sette volte superiore a quella del resto dell'economia⁵¹¹. Le *performance* sono deludenti però, se si guarda alle ben diciassette procedure d'infrazione aperte contro l'Italia e alle quaranta istruttorie EU Pilot aperte per sospesa violazione delle norme ambientali, costate mezzo miliardo di euro di multe per il mancato rispetto della normativa comunitaria.

L'insufficiente sforzo italiano, sotto il profilo della valorizzazione dei rifiuti, è palesato anche dal primo Report del *Circular economy network (Cen)* realizzato con l'Enea nel 2019⁵¹², da cui emerge che nelle principali economie europee, tra il 2000 e il 2016, la produzione pro capite media europea in termine di produzione di rifiuti urbani è diminuita, ma in Italia tale riduzione è stata appena del 2%. Nell'ultima parte il *report* valuta la *performance* complessiva di economia circolare delle cinque maggiori economie europee, che risulta dalla somma dei punteggi ottenuti in ogni settore, da cui emerge che l'Italia cresce più lentamente rispetto alle altre nazioni, le quali hanno migliorato le loro prestazioni di economia circolare in modo più marcato rispetto a quanto fatto dall'Italia nello stesso arco di tempo⁵¹³.

⁵⁰⁹ Si pensi che una normativa in tema di aree naturali protette è stata approvata in Italia sono con Legge 349 del 1991, mentre in Francia era in vigore dal 1960 e in Gran Bretagna dal 1972.

⁵¹⁰ Si veda la nota aggiuntiva del 1989 del Ministero dell'Ambiente, "Nota aggiuntiva del Ministro Giorgio Ruffolo: predisposta in occasione della trasmissione al Parlamento della Relazione 1989 sullo stato dell'ambiente in Italia".

⁵¹¹ Dati WWF, *Italia chiama Europa – L'ambiente ritrovato*, dossier presentato da WWF Italia, 2019, in https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/elezioni_europee__dossier_wwf_italia_chiama_europa_def.pdf.

⁵¹² Cen ed Enea, *Rapporto sull'economia circolare in Italia*, 25 marzo 2019, in <https://circulareconomynetwork.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto-sulleconomia-circolare-in-Italia-2019.pdf>.

⁵¹³ ANGELONI E., *Economia circolare: la posizione dell'Italia rispetto alle altre grandi economia UE*, 25 marzo 2019, in <https://asvis.it/home/46-3984/economia-circolare-la-posizione-dellitalia-rispetto-alle-altre-grandi-economie-ue#>.

Recentemente, al di là dei singoli interventi normativi (che vedremo di seguito nel capitolo), ha avuto rilancio la *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)*, che disegna una visione di futuro e di sviluppo incentrata sulla sostenibilità, quale valore condiviso e imprescindibile per affrontare le sfide globali del nostro paese.

Partendo dall'aggiornamento della *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010*, affidato al Ministero dell'Ambiente dalla Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, la SNSvS assume una prospettiva più ampia e diventa quadro strategico di riferimento delle politiche settoriali e territoriali in Italia, disegnando un ruolo importante per istituzioni e società civile nel lungo percorso di attuazione, che si protrarrà sino al 2030. La Strategia si incardina in un rinnovato quadro globale, finalizzato a rafforzare il percorso, spesso frammentato, dello sviluppo sostenibile a livello mondiale, rappresentando il primo passo per declinare a livello nazionale i principi e gli obiettivi dell'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, assumendone i 4 principi guida: integrazione, universalità, trasformazione e inclusione⁵¹⁴.

Il documento, che si propone di rilanciare lo sviluppo sostenibile in Italia, è strutturato in cinque aree, corrispondenti alle cosiddette "5P" dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. Vi è poi una sesta area, dedicata ai cosiddetti vettori per la sostenibilità, da considerarsi come elementi essenziali per il raggiungimento degli obiettivi strategici nazionali. Infine, nella parte conclusiva, si predispongono strumenti di verifica e controllo, che consentono di monitorare i progressi annuali realizzati sotto il profilo della sostenibilità in Italia.

Le tendenze europee ed internazionali, che spingevano verso una unificazione giuridica della materia ambientale, al fine di averne una certa compattezza, sono state accolte in Italia solo nel 2006 con il Decreto Legislativo n. 152⁵¹⁵ (anche definito Testo Unico Ambientale, TUA).

⁵¹⁴ La Strategia recita, p. 8: "Tale impostazione rappresenta la modalità sintetica attraverso la quale esprimere la complessità dell'Agenda 2030, in particolare per la parte ambientale oggetto prioritario della presente Strategia, attraverso l'integrazione tra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile: ambiente, economia, società. Essa, inoltre, permette di portare a sintesi le informazioni restituite dalle consultazioni, senza tuttavia disperdere il rilevante contributo fornito dagli attori istituzionali depositari delle conoscenze e competenze specifiche sui diversi temi di intervento".

⁵¹⁵ G.U. n. 88 del 14 aprile 2006.

Anteriormente all'approvazione del TUA, vi era, invece, una frammentarietà dovuta a interventi settoriali, senza un disegno complessivo che tenesse conto delle istanze ambientali sempre più importanti⁵¹⁶.

Il primo passo in avanti per l'approvazione di un testo comprensivo di tutte le esigenze ambientali, è stato la Legge delega n. 308 del 2004⁵¹⁷ che conferisce al Governo la potestà di procedere al riordino, al coordinamento e all'integrazione della materia ambientale. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della suddetta Legge delega, il Governo, entro diciotto mesi è chiamato ad armonizzare la legislazione relativamente alla “*a) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; b) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; d) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; e) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; f) procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata QPPQ; g) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera*”, argomenti che, di fatto, fissano i settori a cui si dovrà conformare il legislatore nell'attuazione del successivo decreto delegato.

La Legge consta di un maxi-articolo che può essere suddiviso in due parti: la prima è la vera e propria delega al Governo di riordino della materia ambientale; la seconda riguarda una serie di disposizioni puntuali di varia natura di diretta applicazione.

Il 3 aprile del 2006, veniva varato, dopo diverse modifiche apportate al testo⁵¹⁸, il Decreto Legislativo n. 152, figlio della delega concessa al Governo, recante “*Norme in materia ambientale*”, ed entrato in vigore qualche giorno dopo, cioè il 29 aprile. Il Governo infatti, nonostante la delega citasse la possibilità di intervenire sulla materia con diversi decreti e atti, optò per un intervento singolo.

Per quanto concerne la struttura, il TUA, in origine, constatava di 318 articoli (e 45 allegati), suddivisi in sei singole parti: le disposizioni comuni e i principi generali (tuttavia quelli ambientali vi hanno trovato accoglimento solo con i decreti correttivi successivi) nella parte I; procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione

⁵¹⁶ Tra tali numerosi interventi legislativi, merita menzione principalmente il cd. Decreto Ronchi (dal nome del Ministro proponente), emanato negli ultimi anni del Novecento al fine di rendere efficaci le Direttive europee sui rifiuti urbani, sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi approvate in quegli anni.

⁵¹⁷ G.U. n. 302 del 27 dicembre 2004, s.o. n. 187.

⁵¹⁸ Il MATTM ha promosso ben 4 versioni del testo nell'ottobre 2004 come prima bozza, ed i successivi testi approvati con delibere del CDM, datate 18 novembre 2005, 19 gennaio 2006, 10 febbraio 2006, con ulteriori modifiche in data 29 marzo 2006 su richiesta del P.D.R.; si devono aggiungere i pareri delle Camere per come prescritto nella delega e la consultazione di organizzazioni sindacali, imprenditoriali e ambientali.

d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC) nella parte II; norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche nella parte III; norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati nella parte IV; norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera nella parte V; norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente nella parte VI.

Negli anni, le numerose modifiche legislative, hanno anche visto l'aggiunta di una parte V-bis contenente disposizioni per particolari installazioni, oltre che una parte VI-bis, aggiunta con la Legge n. 68 del 2015 sugli ecoreati⁵¹⁹, che contiene la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale. Manca invece, ed è una grave assenza nel testo definitivo, il riferimento alle aree naturali o zone protette, che la Legge delega aveva, invece, previsto⁵²⁰.

Successivamente, vennero inseriti gli articoli 3-ter e 3-quater del Decreto, ricollegati alla normativa europea, che prevedono rispettivamente, i principi dell'azione ambientale (precauzione, prevenzione, correzione alla fonte, chi inquina paga) e dello sviluppo sostenibile, esteso peraltro anche alle pubbliche amministrazioni, ai sensi del comma 2⁵²¹. Nell'ordinamento giuridico nazionale italiano, come noto, la fonte primaria, cui si ispira la legislazione ordinaria e quella speciale sia statale che regionale, è la Costituzione.

Ma pensare che solo ciò che appare letteralmente negli articoli della Legge Fondamentale della Repubblica sia instaurato come valore, limite o diritto, è sbagliato in partenza. Perché, è insita nella Costituzione, l'idea di una certa elasticità ed interpretabilità dei suoi dettami, che devono potersi modellare, evolvere, riformare, pur senza procedere, ogni anno, ad una revisione formale della stessa. Proprio per questo, presentare la questione ambientale, e la sua evoluzione, è possibile, soltanto se si tiene in debita considerazione il ruolo ermeneutico che svolge il Giudice delle Leggi, ovvero la Corte costituzionale.

Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana (il 1° gennaio del 1948), le tematiche ambientali, per come sono intese oggi non avevano ancora trovato nella società civile e, quindi, anche nel mondo giuridico nazionale, una precisa definizione, né una normativa non solo di rango costituzionale, ma anche di tipo ordinario.

⁵¹⁹ Ha peraltro introdotto anche i delitti contro l'ambiente nel codice penale al titolo VI-bis, artt. da 452-bis a 452-terdecies.

⁵²⁰ CANTARINI M., *Op. cit.*

⁵²¹ Che recita: "Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione".

Oltre all'esperienza costituzionale italiana, anche in altri Paesi non vi sono riferimenti alla tutela ambientale nelle rispettive Costituzioni, tanto che autorevole dottrina⁵²² ha sancito una differenziazione tra le Costituzioni cd. ambientali⁵²³, caratterizzate dalla codificazione del diritto alla tutela dell'ambiente, e quelle prive di riferimenti espliciti per ragioni tendenzialmente di carattere storico (come è il caso italiano), essendo deliberate nel dopoguerra e non avendo, tale tematica, natura primaria. Se per le prime Costituzioni, non si pongono problemi quanto alla ricezione di questi diritti legati all'ambiente, il problema sorge relativamente alle seconde, poiché si tratta di procedere a supplire ad una lacuna che col tempo appariva sempre più ingiustificata.

Due le alternative emerse: modificare la Costituzione ricorrendo alla sua revisione, come ha fatto la Francia che ha emendato la sua Carta con la Legge costituzionale 205 del 1° marzo 2005; oppure assicurare un'indiretta copertura costituzionale, mediante l'interpretazione estensiva di diritti e doveri che i costituenti avevano accordato formalmente ad altri beni della vita.

Questa attività ermeneutica è prevalsa in Italia, sia perché modifiche sostanziali per la parte relativa ai diritti costituzionali non sono mai state accolte positivamente dalla società, sia perché è stato fine il lavoro compiuto dalla già citata Consulta⁵²⁴. Potremmo dire che, da quando la Corte costituzionale ha mosso i primi passi per riconoscere il valore ambientale in Costituzione, mediante il combinato disposto degli articoli 2, 3, 9, 32, 41 e 42, riconoscendolo come “primario”⁵²⁵ ed “assoluto”⁵²⁶, si è affermato un principio di sostanza, che prevale sulla forma. Forma, poi, parzialmente recuperata, con la riforma del titolo V, con Legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha introdotto la parola “ambiente” nell'art. 117 della Costituzione⁵²⁷.

Pur se l'art. 117 Cost., nella ripartizione di competenze, si fa carico della materia ambientale esplicitamente solo a partire dal 2001 la tutela ambientale era prevista anche antecedentemente a tale data, essendo richiamata in capo allo Stato ed agli altri livelli di governo.

⁵²² CROSETTI A. – FERRARA R.- FRACCHIA F- OLIVETTI RASON N, *Op. cit.*

⁵²³ La Costituzione greca pone la difesa ambientale all'art. 24, quella portoghese ex art. 66, quella spagnola ai sensi dell'art. 45.

⁵²⁴ GIANNINI M. S., *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 15 e ss.

⁵²⁵ Sentenza C. Cost. n. 151 del 1986.

⁵²⁶ Sentenza C. Cost. n. 641 del 1987.

⁵²⁷ CALZOLAIO V., *La Costituzione e l'ecologia*, 24 gennaio 2017, in <http://www.cittadellascienza.it/centrostudi/2017/01/la-costituzione-e-lecologia/>.

Nel 1987, con sentenza n. 210, la Consulta, in una questione relativa alle competenze Stato-Regioni, attribuiva, la competenza alla tutela dell'ambiente a seconda della materia in esame, senza poterne predeterminare l'appartenenza, e concludeva ricordando che l'ambiente “è diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività”, posto a presidio di valori costituzionali primari, altrimenti manchevoli, quali quelli richiamati agli articoli 9 e 32 Cost.

L'art. 9 Cost., cui fa riferimento la Consulta, ha rappresentato e rappresenta un vero e proprio snodo costituzionale per gli studiosi di diritto dell'ambiente, alla ricerca di coperture di rango costituzionale che contenessero riferimento alle esigenze ambientali, sebbene faccia riferimento al paesaggio che appare come “valore paesistico sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano”⁵²⁸.

Un preciso ruolo nel riconoscimento costituzionale del valore ambientale, ha avuto anche l'art. 32, comma 1, della Costituzione che recitando “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”, ha posto le basi per ricavare il diritto alla salubrità dell'ambiente, con conseguente obbligo di imporre dei limiti all'inquinamento di aria, acqua e suolo, per evitare l'insorgere di patologie e malanni che minassero alla salute umana⁵²⁹.

Proprio i riferimenti alla salute come “diritto fondamentale” ed “interesse della collettività”, hanno consentito alla Corte di Cassazione⁵³⁰ prima, ed alla Corte Costituzionale⁵³¹ poi, di affermare il diritto all'ambiente salubre.

La tutela dell'ambiente, nella sua estensiva interpretazione, è ravvisata dalla Corte Costituzionale, anche come un limite da inserire tra quelli di sicurezza e di tutela sociale

⁵²⁸ SANDULLI A. M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 1967, n. 2, pp. 72 e ss.

⁵²⁹ MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, n. 2, pp. 1121 e ss.

⁵³⁰ Sent. Cass. Sez. Civ. n. 5172 del 1979.

⁵³¹ Sent. C. Cost. n. 167 del 1987.

che devono essere rispettati dall'iniziativa economica (art. 41 Cost.⁵³²) e dal diritto di proprietà (art. 42 Cost.⁵³³), così come per l'uso razionale del suolo (art. 44 Cost.⁵³⁴).

Tutti questi articoli connettono la tutela ambientale, e la riconoscono implicitamente, rispetto agli interessi economici in gioco, non potendosi perdere di vista che la razionale attività del privato, le sue declinazioni, lo sfruttamento del suolo, *“non possono compiersi senza avere consapevolezza riguardo a temi come quello della sostenibilità ambientale delle attività umane e quello della conservazione di un equilibrio tra sviluppo e ambiente”*⁵³⁵.

Peraltro, si ricollegano ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e all'art. 3 Cost.

In particolare, si riconosce un dovere del singolo e dei soggetti pubblici ad impegnarsi per la protezione ambientale ai sensi dell'art. 2 laddove questo stabilisce che *“la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*, poiché si tratta di un dovere sociale distribuito nella comunità⁵³⁶.

L'art. 3, di contro, nella parte in cui affida alla Repubblica di *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*, fa riferimento anche a chi vive in condizioni ambientali instabili o pericolose.

Definita l'esistenza del diritto ambientale nella Costituzione della Repubblica italiana, merita di essere approfondito l'argomento che insiste sulla ripartizione della competenza.

⁵³² Che recita: *“L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La Legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”*.

⁵³³ Che recita: *“La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La Legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità”*.

⁵³⁴ Che recita: *“Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la Legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La Legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”*.

⁵³⁵ Cit. GORDINI G., *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, n. 3, pp. 611 e ss.

⁵³⁶ GARGALLO F., *Op. cit.*

Con l'emersione formale, nel 2001, della tutela ambientale come espresso compito dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s)⁵³⁷, la questione non è stata risolta immediatamente.

Solo all'apparenza, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, e dei beni culturali rientra nell'area di competenza esclusiva statale, senza che sia suddivisa con le Regioni, poiché vi sono, invero, delle incongruenze⁵³⁸.

La Consulta, nella questione di legittimità costituzionale⁵³⁹ sollevata dalla Regione Veneto, circa il comma 1082⁵⁴⁰, art. 1, della Legge n. 286 del 2006 (trattasi della Legge di bilancio del 2007), per contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, ha dato una risposta definitiva circa l'attuale riparto di competenze esistente.

La Regione Veneto contestava il riconoscimento della competenza dello Stato, auspicando l'affermazione della competenza residuale alle regioni per la materia delle "foreste", che sarebbero state toccate dall'art. 1, comma 1082, e non del più generico "ambiente".

La Corte Costituzionale ha allora ricordato che *"sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» ed «assoluto», nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza. Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate"*⁵⁴¹. Con ciò si è voluto ricordare che il diritto dell'ambiente è materia la cui tutela spetta allo Stato. Tuttavia, laddove interventi

⁵³⁷ Recita l'articolo: *"Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*.

⁵³⁸ L'art. 9 Cost. non è totalmente riconducibile alla lett. s) dell'art. 117 Cost, l'art. 116 Cost. accoglie il regionalismo differenziato su questioni ambientali, l'art. 117 stesso richiama molte materie connesse alla questione ambientale tra le competenze concorrenti.

⁵³⁹ Sentenza C. Cost. n. 105 del 2008.

⁵⁴⁰ L'impugnato comma 1082 prevede che: *«Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'articolo 61 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata Legge n. 289 del 2002»*.

⁵⁴¹ Punto 4, considerato in diritto, sent. cit.

migliorativi siano presentabili dalle Regioni, allora questi possono essere accolti, salvo che tale facoltà sia esclusa espressamente dal Legislatore nazionale che, per ragioni di unificazione od armonizzazione, dispone anche il divieto di *reformatio in meius*.

L'idea insomma è quella di una condivisione dell'ambito materiale e di una co-abitazione tra discipline poste da legislatori diversi, ove i poteri funzionali dello Stato, non escludono quelli della Regione, sebbene non possano dirsi neppure ripartiti o concorrenti, poiché gli interventi regionali sono pur sempre rimessi ad una scelta del Legislatore nazionale⁵⁴².

Anche per queste innovazioni predisposte dal Giudice delle Leggi, di recente si è avviato un nuovo processo legislativo che ambisce a modificare la Costituzione, in particolare gli articoli 2⁵⁴³, 9⁵⁴⁴ e 41⁵⁴⁵.

Il Disegno di Legge costituzionale⁵⁴⁶, presentato in Senato, dovrebbe garantire *“la tutela dell'ambiente, della sostenibilità dello sviluppo e offrire una prospettiva intergenerazionale che diventano condizioni imprescindibili per poter perseguire gli obiettivi che la Carta costituzionale si prefigge”*⁵⁴⁷.

Le riflessioni fatte, permettono, come suggerito da autorevole dottrina⁵⁴⁸, di spingerci a considerare il diritto dell'ambiente come lo strumento che consente di adottare un punto di vista privilegiato nello studio dell'intero diritto pubblico. La tutela della salute consente di affermare la rilevanza di un interesse ambientale diffuso, inoltre il modello di partecipazione diretta ai procedimenti ambientali che deve offrirsi al cittadino, rispecchia la rilevanza della materia nei confronti di chiunque.

⁵⁴² MICHETTI M., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 1895-1935.

⁵⁴³ Si vorrebbero aggiungere le parole *“anche nei confronti delle generazioni future”*.

⁵⁴⁴ Si aggiungerebbero i seguenti commi: *“Riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile”*.

⁵⁴⁵ Si apporterebbero le seguenti modifiche, il secondo comma è sostituito con *“Essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*; al terzo comma si aggiunge *“e di sviluppo sostenibile”*.

⁵⁴⁶ Disegno di Legge Costituzionale d'iniziativa dei senatori Del Barba, Marcucci, Cocianich, Collina, comunicato alla presidenza il 20 ottobre 2017. Modifiche agli articoli 2, 9, 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile. Documento numero 2951 del 2017.

⁵⁴⁷ Si veda p. 2 del Disegno di Legge 2951 del 2017.

⁵⁴⁸ CONTI G.L., *La tutela dell'ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, n. 3, pp. 116-121.

2. Il Decreto legislativo n. 22 del 1997 e l'istituzione del Consorzi nazionali per il recupero degli imballaggi

Con il D.lgs. n. 22 del 1997, anche noto come Decreto Ronchi, dal nome del ministro proponente, si è proceduto, in Italia, a recepire e coordinare tre Direttive europee sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sugli imballaggi⁵⁴⁹, come esplicitato dall'art. 1, rubricato "*Campo di applicazione*" del testo di legge. Si tratta di un primo intervento normativo consistente nel settore dei rifiuti, e della plastica nello specifico, visto che, grazie a questo decreto, trova fondamento il Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclo ed il Recupero degli Imballaggi in Plastica (COREPLA).

Esso, insieme ad altri Consorzi istituiti dal decreto con finalità *ad hoc*, si inserisce nel più ampio sistema di gestione del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI).

La Legge si articola in cinque parti fondamentali, suddivise in titoli: il primo sulla gestione dei rifiuti, il secondo sulla gestione degli imballaggi, poi la gestione di particolari categorie di rifiuti, il titolo quarto per la gestione dei rifiuti urbani, l'ultimo sul sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie e finali. Per ritrovare la disciplina e lo scopo dei Consorzi, bisogna fare riferimento al titolo II del decreto legislativo, in particolare agli articoli che vanno dal 37 al 42. Il Testo Unico Ambientale del 2006, tuttavia, li ha aggiornati.

La ragione istitutiva del Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclo ed il Recupero degli Imballaggi in Plastica, subentrato al cessato Consorzio Replastic che si occupava dei soli contenitori per liquidi⁵⁵⁰, sta nella facilitazione rivolta ai produttori di materiali in plastica per raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclaggio che lo stesso decreto dispone nell'allegato E⁵⁵¹.

Ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del D.lgs Ronchi "*per adempiere agli obblighi di riciclaggio e di recupero [...] i produttori, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni del presente Titolo, possono: a) organizzare autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio; b) aderire ad uno dei Consorzi di cui all'articolo 40; c) mettere in atto un sistema cauzionale*".

⁵⁴⁹ Trattasi delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

⁵⁵⁰ Ai sensi della Direttiva europea 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi nei diversi materiali.

⁵⁵¹ Esso prevede: a) Rifiuti di imballaggi da recuperare come materia o come componente di energia: in peso almeno il 50% 65%; b) Rifiuti di imballaggi da riciclare: in peso almeno il 25% 45%; c) Ciascun materiale di imballaggio da riciclare: in peso almeno il 15% 25%.

I Consorzi, dunque, sono un mezzo istituito per giungere agli obiettivi di riciclaggio e recupero. Essi sono inoltre la soluzione favorita dal Legislatore, il quale, nella ipotesi in cui il produttore non facesse riferimento al Consorzio di sua appartenenza (quindi per i produttori di plastica il COREPLA), impone una serie di stringenti oneri per dimostrare il rispetto delle condizioni e dei termini di legge⁵⁵². Se tali obblighi non sono rispettati, fanno conseguire la coatta partecipazione ai Consorzi medesimi.

L'art. 40 del D.lgs. n. 22 del 1997⁵⁵³, prevede che i Consorzi, al fine di razionalizzare la gestione degli imballaggi, siano istituiti con personalità giuridica di diritto privato, senza scopo di lucro e con finalità di carattere sociale. Essi sono retti da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, inoltre dispongono di mezzi finanziari per il funzionamento costituiti dai proventi delle attività e dai contributi dei soggetti partecipanti.

Il COREPLA opera secondo principi di efficacia, efficienza ed economicità per adempiere alle finalità di Legge e raggiungere gli obiettivi di riciclo e recupero rispetto a tutte le tipologie di imballaggi in plastica immesse sul mercato. Esso fornisce supporto ai Comuni nello sviluppo dei servizi di raccolta differenziata dei rifiuti d'imballaggi in plastica riconoscendo loro corrispettivi economici a copertura dei maggiori oneri sostenuti per effettuarli, assicurando l'avvio a riciclo del materiale raccolto e facendosi carico di tutte le lavorazioni preliminari indispensabili per renderlo tecnicamente possibile ed economicamente sostenibile, fornendo alle imprese che utilizzano imballaggi in plastica non gestiti dal servizio pubblico di raccolta piattaforme per il loro conferimento gratuito e corretto avvio a recupero, sensibilizzando cittadini, istituzioni ed imprese alla migliore gestione degli imballaggi in plastica.

Il rinvio ai singoli Consorzi e dai loro statuti, viene compiuto mediante provvedimento che deve assumere il Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico, e che, per il COREPLA, ultimo in ordine di tempo, è il Decreto recante *“Approvazione dello statuto del Consorzio Nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica”* del 23 novembre 2017⁵⁵⁴.

⁵⁵² L'art. 38, comma 5, recita: *“I produttori che non aderiscono al Consorzio di cui all'articolo 40 devono dimostrare all'Osservatorio di cui all'articolo 26, entro novanta giorni dal termine di cui al comma 3, di: a) adottare dei provvedimenti per il ritiro degli imballaggi usati da loro immessi sul mercato; b) avere organizzato la prevenzione della produzione dei rifiuti di imballaggio, la riutilizzazione degli imballaggi e la raccolta, il trasporto, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti di imballaggio; c) garantire che gli utenti finali degli imballaggi siano informati sul ritiro e sulle sue relative possibilità”*.

⁵⁵³ Oggi articolo 223 del D.lgs. 152 del 2006 rubricato *“Consorzi”*.

⁵⁵⁴ G.U.R.I. n. 291 del 14/12/2017.

Lo Statuto fissa gli elementi basilari da cui si deve partire, per poi spiegare il ruolo dei consorziati e, soprattutto l'oggetto del COREPLA.

Il COREPLA ex art. 2 dello Statuto, nello specifico, si occupa dei materiali in plastica, e conta a inizio 2017 oltre duemila imprese consorziate, appartenenti all'intera filiera degli imballaggi in plastica, suddivise in categorie: categoria A con imprese produttrici o importatrici di materia prima per la produzione di imballaggi in plastica; categoria B con imprese produttrici o importatrici di imballaggi in plastica; categoria C con imprese utilizzatrici che producono i propri imballaggi in plastica o importano merci imballate; categoria D con imprese che riciclano o recuperano rifiuti di imballaggio in plastica⁵⁵⁵.

I soggetti appartenenti alle prime due categorie *“partecipano al Consorzio”*, a norma dell'art. 2, comma 1; mentre gli utilizzatori che producono imballaggi e i soggetti che compiono attività di recupero o riciclo, *“possono partecipare al Consorzio”* in modo del tutto volontario ai sensi del comma 2 dell'art. 2 dello Statuto.

L'oggetto del Consorzio, che non è evidentemente dotato di scopo lucrativo, *“è concorrere a conseguire gli obiettivi di riciclo e di recupero di tutti i rifiuti di imballaggio in plastica e materiali di imballaggio in plastica prodotti nel territorio nazionale”*⁵⁵⁶, mediante delle azioni che incentivino e promuovano il ritiro di imballaggi in plastica, il recupero ed il loro riciclo, l'utilizzo dei prodotti ottenuti da attività di trattamento di detti rifiuti in plastica, lo sviluppo generale della raccolta differenziata per gli imballaggi in plastica.

Ad oggi, grazie al comma 3-bis dell'art. 3 dello Statuto, l'attività del COREPLA può essere allargata a *“un'attività integrata di ripresa, raccolta, ritiro, recupero e riciclaggio dei rifiuti in materiale plastico anche non derivanti dagli imballaggi quando sia previsto da provvedimenti di Legge o della pubblica autorità ovvero quando sussistano esigenze funzionali di razionalizzazione e di economicità degli interventi ai fini della più efficiente tutela ambientale”*, dunque consentendo di ampliare la sfera di competenza oltre i soli imballaggi, sempre in forza di un interesse ambientale prevalente.

Esattamente come altri Consorzi, relativi a singole categorie o flussi di rifiuti di tipo diverso, il COREPLA ha un ruolo che viene esaltato all'interno del sistema Consorzio Nazionale Imballaggi, motivo per cui a norma dell'art. 21 dello Statuto, *“il Consorzio svolge le proprie attività in stretto collegamento ed in costante collaborazione con il CONAI”*. In particolare, al fine di garantire un corretto funzionamento e adempimento delle

⁵⁵⁵ COREPLA, *Chi siamo*, in www.corepla.it/profilo-aziendale.

⁵⁵⁶ Si veda l'art. 3, comma 2 dello Statuto.

attività del CONAI⁵⁵⁷, il Consorzio Nazionale per la raccolta, il riciclaggio ed il recupero degli imballaggi in plastica dispone un Programma specifico di prevenzione che costituisce la base (insieme agli altri specifici Programmi degli altri Consorzi appartenenti al CONAI) per l'elaborazione del Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, realizzato proprio dal CONAI annualmente⁵⁵⁸.

Tale scenario, affinché possa dirsi completo, deve considerare un ultimo aspetto, che è quello che ha permesso di integrare in un unico “sistema”, autorità che avevano compiti diversi ed erano responsabili del trattamento di flussi di rifiuti da imballaggio provenienti da materiali differenti.

Proprio per realizzare una cornice su tutti i rifiuti da imballaggio, si è costituito il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), grazie all'art. 40 del D.lgs. n.22 del 1997⁵⁵⁹. Il CONAI ha personalità giuridica di diritto privato ed è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e del Ministro dello sviluppo economico, non ha fini di lucro e provvede ai mezzi finanziari necessari per la sua attività con i proventi delle attività e con i contributi dei consorziati.

Il CONAI coordina i flussi degli imballaggi, oltre che della plastica (Corepla), anche dell'acciaio (Ricrea), dell'alluminio (Cial), della carta e del cartone (Comieco), del legno (Rilegno), del vetro (Coreve), garantendo il necessario raccordo tra questi e la Pubblica Amministrazione.

L'attività principale, per il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio degli imballaggi, si sostanzia nella formazione di un Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ai sensi dell'art. 42 del Decreto Ronchi⁵⁶⁰), basato, come detto sopra, sui programmi dei singoli Consorzi raggruppati nel CONAI, e volto alla “a) prevenzione della formazione dei rifiuti di imballaggio; b) accrescimento della proporzione della quantità di rifiuti di imballaggio riciclabili rispetto alla quantità di imballaggi non riciclabili; c) accrescimento della proporzione della quantità di rifiuti di imballaggio riutilizzabili rispetto alla quantità di

⁵⁵⁷ Relativamente alla predisposizione di un Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ex art. 42 del Decreto Ronchi, poi divenuto art. 225 del TUA.

⁵⁵⁸ Il comma 9 dell'art. 3 dello Statuto, recita: “*Nei termini stabiliti dalle norme vigenti e ai sensi dell'art. 223, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, il Consorzio mette a punto, elabora e trasmette alla competente direzione generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed al CONAI un proprio piano specifico di prevenzione che costituisce la base per l'elaborazione del programma generale di prevenzione e di gestione di cui all'art. 225 del predetto decreto*”.

⁵⁵⁹ Poi assorbito nel D.lgs. n.152 del 2006 nell'art. 224.

⁵⁶⁰ Oggi art. 225 del TUA.

imballaggi non riutilizzabili; d) miglioramento delle caratteristiche dell'imballaggio allo scopo di permettere ad esso di sopportare più tragitti o rotazioni nelle condizioni di utilizzo normalmente prevedibili; e) realizzazione degli obiettivi di recupero e riciclaggio"⁵⁶¹.

Il Sistema CONAI si è confermato un attore fondamentale sia nella salvaguardia dell'ambiente sia di un'intera filiera industriale che va dalla raccolta al trattamento e alla valorizzazione dei rifiuti di imballaggio, raggiungendo nel 2018 un recupero complessivo degli imballaggi pari all'80% e un riciclo del 70% su tutti quelli messi in circolazione⁵⁶².

Ciò a dimostrazione della lungimiranza del Legislatore dell'epoca nell'istituire un meccanismo capace di attuare nel modo più funzionale possibile le Direttive europee sui rifiuti di imballaggio all'interno dei confini nazionali.

3. La disciplina dei rifiuti in plastica nel Codice dell'Ambiente

La disciplina ambientale contenuta nei vari interventi legislativi è stata caratterizzata da un lato dal tentativo di semplificare e razionalizzare il quadro normativo, tramite interventi di codificazione; dall'altro, visto la specialità di determinate situazioni, di specifici territori e di condizioni finanziarie particolari, è emersa una tendenza a promuovere una disciplina speciale (spesso disorganica).

In questo contesto, il 29 aprile 2006, sembra prevalere definitivamente la prima impostazione, quella che sostiene una struttura armonica dell'ordinamento giuridico, poiché entra in vigore il Decreto Legislativo n. 152, conosciuto anche come Codice dell'Ambiente o Testo Unico Ambientale (TUA).

Tuttavia, non è un vero e proprio Codice, in quanto non solo non si occupa di importanti discipline ambientali (per esempio inquinamento acustico, elettrosmog, aree protette), ma nemmeno nella sua forma può definirsi tale, come dimostra il suo titolo (epigrafe): "*norme in materia ambientale*"⁵⁶³. Peraltro, perfino il mancato riferimento ai principi, in origine, ci permette di capire che esso ha poco da condividere, ad esempio, con il *Code de l'Environment* francese, sicuramente più completo e coerente.

⁵⁶¹ Art. 42, comma 1 del D.lgs. n. 22 del 1997.

⁵⁶² CONAI, *Risultati*, in www.conai.org/chi-siamo/risultati/.

⁵⁶³ LARAIA R.A., *Le priorità nella politica di gestione dei rifiuti: gli indirizzi comunitari ed il contesto nazionale*, Rapporto 2012-2013, Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio, Bologna, Il Mulino, 2013, pp.118 ss.

Ai fini della presente trattazione, si vuole analizzare lo spazio che il Codice dedica alla plastica, come elemento-rifiuto capace di divenire una risorsa dal punto di vista economico e riducendone lo spazio inquinante che ha guadagnato nel corso del tempo anche a causa del suo vasto consumo, della sua duttilità e del sistema erroneo di smaltimento cui è sottoposta.

Essendo la plastica qui considerata nella misura in cui si tratti di un “rifiuto”, è a tale nozione che si deve far riferimento, ai sensi dell’art. 183 del D.lgs. 152 del 2006⁵⁶⁴, il quale sancisce che è rifiuto “*qualsiasi sostanza od oggetto, di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsi*”. Tale nozione, oggetto di diversi orientamenti interpretativi⁵⁶⁵, si può dire essere la base su cui si fonda l’esistenza di diversi e singoli materiali che possono, sulla base delle caratteristiche individuate dall’art. 183, rappresentare una *species* di questo *genus*.

Sebbene non vi sia una definizione di “plastica” nel TUA, tale materiale è menzionato sia nell’art. 181 “*Riciclaggio e recupero dei rifiuti*”, sia negli articoli 226 e ss. relativi agli imballaggi in plastica e alla plastica monouso.

Nel far propri gli obiettivi europei della Direttiva 2008/98/CE, l’art. 181 pone l’accento, “*al fine di promuovere il riciclaggio di alta qualità e di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i diversi settori del riciclaggio*”, su tutti quei materiali di maggiore e più frequente utilizzo come vetro, carta, metalli e, soprattutto, plastica. Infatti, ci si propone di raggiungere entro il 2020, un obiettivo di recupero e riciclaggio dei materiali in plastica, consistente nel 50% in più in termini di peso rispetto ai risultati che si registravano al momento dell’inserimento di tale previsione normativa, nel 2010⁵⁶⁶. Per avere un migliore risultato, viene proposto di raccogliere separatamente i rifiuti, “*laddove ciò sia realizzabile dal punto di vista tecnico, economico e ambientale, e non sono miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse*”⁵⁶⁷, realizzando quindi una vera e propria raccolta differenziata, base essenziale di un riciclaggio di qualità successivo.

Un problema che può essere segnalato, tuttavia, attiene agli obiettivi di recupero e riciclaggio che ci si pone, poiché si fa riferimento alla “*plastica proveniente dai nuclei domestici*” nella lett. a) del comma 1 dell’art. 181, escludendo dunque dall’applicazione

⁵⁶⁴ Come modificato dal Decreto Legislativo n. 205 del 2010, il quale recepisce la nuova normativa europea contenuta nella Direttiva 2008/98/CE.

⁵⁶⁵ Con la sentenza n. 48316 del 16 novembre 2016 la Corte di Cassazione (Sezione III Penale) ha stabilito che è necessaria una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, così che possano essere limitati gli inconvenienti o i danni inerenti alla loro natura.

⁵⁶⁶ Si veda il comma 1, lett. a) dell’art. 181 TUA.

⁵⁶⁷ Si veda il comma 4 dell’art. 181 TUA.

della normativa tutti rifiuti contenenti plastica che sono prodotti in ambito industriale e che non sono computati neppure ai fini degli obiettivi che sono stati programmati.

Tale posizione restrittiva del TUA, da una parte è indubbiamente condizionata dalla Direttiva 2008/98/CE che poneva i medesimi risultati sempre per i rifiuti prodotti in ambito domestico, dall'altra è frutto di una impostazione del Legislatore nazionale poco propensa ad andare oltre la normativa europea stessa. La Direttiva, infatti, non escludeva che gli obiettivi fossero ampliati, oltre che per gli scarti prodotti in casa, anche per quelli di altra origine, laddove ve ne fosse la possibilità (“*possibilmente di altra origine*”)⁵⁶⁸.

Tuttavia, questa spinta in avanti non è stata compiuta, ma ciò non toglie che la misura intrapresa è importante al fine di responsabilizzare il cittadino, peraltro educando in modo più immediato bambini e ragazzi che frequentano luoghi di formazione ove si vuole far crescere l'educazione ambientale che il Legislatore privilegia⁵⁶⁹.

Nella parte IV del Codice relativa alle “*Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*”, vi è poi un apposito titolo II recante la “*Gestione degli imballaggi*”, cioè lo stesso che disciplina il COREPLA ed il CONAI.

In questa sede occorre invece segnalare l'altro gruppo di articoli (artt. 226 e ss.) che fa riferimento alla regolamentazione della plastica, che, anche per questo, risulta essere presente con una dimensione autonoma nel TUA, anche se in pochi passaggi normativi.

Per gli imballaggi è comprensibile che l'attenzione, relativamente alla plastica, si concentri alle borse, cioè gli *shopper* classici utilizzati dai consumatori presso i locali commerciali.

In particolare, riprendendo la Direttiva UE 2015/720, che ha dato impulso alla normativa interna, l'art. 226-bis (*Divieti di commercializzazione delle borse di plastica*) compie una macro-distinzione tra le borse in plastica compostabili o comunque biodegradabili e tutte le altre, e successivamente si procede a classificare le altre borse in plastica tra quelle in materiale leggero, con maniglia esterna e con maniglia interna.

⁵⁶⁸ L'art.11, par. 2, lett. a) della Direttiva 2008/98/CE, recita: “[...] Al fine di rispettare gli obiettivi della presente Direttiva e tendere verso una società europea del riciclaggio con un alto livello di efficienza delle risorse, gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi: a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 % in termini di peso.

⁵⁶⁹ Ai sensi del comma 6 dell'art. 181 TUA si legge che “Al fine di favorire l'educazione ambientale e contribuire alla raccolta differenziata dei rifiuti, i sistemi di raccolta differenziata di carta e plastica negli istituti scolastici sono esentati dall'obbligo di autorizzazione in quanto presentano rischi non elevati e non sono gestiti su base professionale”.

Schematicamente, vi sono quattro⁵⁷⁰ diverse tipologie di borse in plastica che sembra riconoscere e disciplinare il Legislatore e che seguono regole differenziate poiché, partendo dalle borse compostabili o biodegradabili, si legge fin da subito che esse sono fatte salve da qualsiasi restrizione al commercio, potendosi cedere senza l'applicazione di alcun divieto⁵⁷¹.

In posizione diametralmente opposta si pongono invece le borse di plastica in materiale leggero, per cui se ne vieta la commercializzazione, a prescindere da qualsiasi riferimento strutturale (per esempio alla maniglia o alla composizione)⁵⁷².

Per quanto attiene invece alla parte successiva dell'articolo 226-bis, si deve ricordare che si compie una differenziazione tra le borse in plastica con maniglia interna e quelle dotate di maniglia esterna. In questa categoria rientrano tutte queglii *shopper* che non sono né compostabili o biodegradabili, né composti in materia leggero, ma che vengono definiti come riutilizzabili, essendo questa la discriminante tra esse e le borse precedentemente descritte. La loro commercializzazione dipende da condizioni che lo stesso articolo nelle successive lett. a) e b) pone: se sono rispettate le caratteristiche si ammette il commercio di tali imballaggi, altrimenti si prevede il divieto al pari delle borse in materiale leggero.

Detto che la riutilizzabilità è condizione necessarie, ma non sufficiente, tanto per le borse con maniglia esterna che per quelle con maniglia interna, si aggiungono ulteriori elementi: per le prime si pone uno spessore superiore ai duecento micron e prodotte almeno con il 30% di plastica riciclata se cedute presso locali che commercializzano prodotti alimentari, diversamente lo spessore richiesto scende a cento micron minimi con l'utilizzo di plastica riciclata del 10% se le borse sono cedute presso locali che commercializzano prodotti non alimentari⁵⁷³; per gli *shopper* con maniglia interna si ripropone la diversificazione delle condizioni richieste per i locali in cui si cedono generi alimentari, e quelli che invece commerciano altro genere di merce, poiché nel primo caso si vuole “*spessore della singola*

⁵⁷⁰ Trattasi delle borse in plastica compostabili/biodegradabili, di quelle in materiale leggero, di quelle con maniglia esterna e di quelle con maniglia interna.

⁵⁷¹ Il comma 1 dell'art. 226-bis, recita: “*Fatta salva comunque la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili [...]*”.

⁵⁷² Il comma 1 dell'art. 226-bis, recita: “*è vietata la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero [...]*”.

⁵⁷³ Ai sensi dell'art. 226-bis, comma 1, lett. a), per le borse di plastica riutilizzabili con maniglia esterna alla dimensione utile del sacco si richiede: “*1) con spessore della singola parete superiore a 200 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari; 2) con spessore della singola parete superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari*”.

*parete superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30 per cento*⁵⁷⁴, contrariamente nel secondo è sufficiente “*spessore della singola parete superiore a 60 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento*”⁵⁷⁵.

Tuttavia il secondo comma dell’art. 226-bis si preoccupa di equiparare l’eventuale commercializzazione di borse in plastica, a prescindere dalla tipologia a cui fanno riferimento, legandole ad un determinato costo, poiché “*non possono essere distribuite a titolo gratuito*”. Con questo, cercando di disincentivare l’uso anche di quelle borse che rispondono a determinate caratteristiche nella loro progettazione e composizione, ma che è comunque preferibile siano ridotte per numero.

Potrebbe apparire strano, tuttavia, che le borse in materiale ultraleggero, cioè con spessore inferiore ai quindici micron, non siano citate nell’art. 226-bis. Non si tratta di una dimenticanza, ma, ritenendo doveroso una specificazione a sé della disciplina, si è provveduto al loro richiamo nell’articolo seguente, il 226-ter del TUA, rubricato “*Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero*”, a sua volta frutto della Direttiva UE 2015/720, che peraltro viene citata nel comma 1⁵⁷⁶.

L’obiettivo dichiarato è quello di procedere alla “*progressiva riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero*”⁵⁷⁷, che però, come nel caso precedente, deve verificarsi se siano dotate o meno di alcune caratteristiche che fungono da limite alla commercializzazione.; si tratta, congiuntamente, della biodegradabilità o compostabilità dell’imballaggio, nonché della presenza di un contenuto minimo di materia prima rinnovabile che ha un andamento crescente nel corso degli anni⁵⁷⁸, e che è descritto ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, ove si richiedono percentuali di materia prima rinnovabile nelle borse in materiale ultraleggero del 40% almeno nel 2018, del 50% nel 2020 e del 60% nel 2021⁵⁷⁹.

Soltanto se si rispettano tali stringenti condizioni, si ammette la cessione di borse in materiale ultraleggero che, però, al pari degli *shopper* commerciabili di cui all’articolo

⁵⁷⁴ Si veda il n.1, lett. b), comma 1, art. 226-bis TUA.

⁵⁷⁵ Si veda il n.2, lett. b), comma 1, art. 226-bis TUA.

⁵⁷⁶ Esso recita: “*Al fine di conseguire, in attuazione della Direttiva (UE) 2015/720, una riduzione sostenuta dell’utilizzo di borse di plastica [...]*”.

⁵⁷⁷ Si veda il comma 1 dell’art. 226-ter TUA.

⁵⁷⁸ Le caratteristiche sono così richiamate dal comma 1 dell’art. 226-ter: “*a) biodegradabilità e compostabilità secondo la norma armonizzata UNI EN 13432:2002; b) contenuto minimo di materia prima rinnovabile secondo le percentuali di cui al comma 2, lettere a), b) e c), determinato sulla base dello standard di cui al comma 4*”.

⁵⁷⁹ Come emerge dal comma 2 dell’art. 226-ter TUA.

precedente, devono essere sempre cedute dietro corrispettivo, non essendone comunque consentita la distribuzione gratuita⁵⁸⁰.

Infine merita di essere analizzato l'art. 226-quater del D.lgs n. 152 del 2006, recante "*Plastiche monouso*"⁵⁸¹, ed inserito al fine "*di prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso e di quella dei materiali di origine fossile, nonché di prevenire l'abbandono e di favorire la loro raccolta differenziata e il relativo riciclaggio di materia, nonché di facilitare e promuovere l'utilizzo di beni di consumo ecocompatibili*"⁵⁸². È apprezzabile a maggior ragione la persecuzione di tale obiettivo, se si pensa che la Direttiva UE 2019/904, è cronologicamente successiva, e che, dunque, il Legislatore tenta di affrontare sistematicamente il problema della plastica monouso sul piano della compatibilità ambientale. Dall'altra parte, un motivo di intervento è sicuramente la Strategia per la plastica nell'economia circolare, non vincolante per gli Stati membri, ma che è stata assunta come modello, fornendo le linee guida su cui ci si è mossi per la costruzione della norma in esame⁵⁸³.

È evidente però il carattere programmatico della norma fin dalle prime battute poiché, ai sensi del comma 1, non si impone un determinato comportamento agli operatori economici e ai produttori di plastica monouso, ma si richiede un loro impegno esclusivamente "*su base volontaria*"⁵⁸⁴, per seguire gli obiettivi indicati nella Strategia e modellati all'interno del TUA.

Tuttavia, deve essere detto che, al fine di comprendere l'impatto che simili misure potrebbero avere da un punto di vista ambientale ed economico dei cittadini, è stato istituito ai sensi del comma 4 dell'articolo in esame, "*un apposito Fondo presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*"⁵⁸⁵, che possa sostenere le attività di ricerca, studio, verifica e monitoraggio dei risultati raggiunti.

Per coloro i quali scelgono di aderire volontariamente al sistema prospettato dall'art. 226-quater, si apre un iter sperimentale che va dal 2018 al 2023, in cui si richiede l'adozione di "*modelli di raccolta differenziata e di riciclo di stoviglie in plastica da fonte fossile con*

⁵⁸⁰ Il comma 5 dell'art. 226-ter, recita: "*Le borse di plastica in materiale ultraleggero non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti imballati per il loro tramite*".

⁵⁸¹ Inserito con Legge n. 145 del 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 802.

⁵⁸² Si veda il comma 1 dell'art. 226-quater TUA.

⁵⁸³ Emerge chiaramente dal comma 1 dell'art. 226-quater che recita: "*[...] coerentemente con gli obiettivi indicati nella comunicazione della Commissione europea "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", COM (2018) 28 definitivo [...]*".

⁵⁸⁴ Come emerge dal comma 1 dell'art. 226-quater TUA.

⁵⁸⁵ Si veda il comma 4 dell'art. 226-quater TUA.

*percentuali crescenti di reintroduzione delle materie prime seconde nel ciclo produttivo*⁵⁸⁶, la produzione di *“stoviglie fabbricate con biopolimeri di origine vegetale”*⁵⁸⁷, infine l'utilizzo entro il 2023 di biopolimeri per la produzione di stoviglie monouso in alternativa alle fonti fossili⁵⁸⁸.

È evidente che si tratta di obiettivi rivolti ai produttori di determinati beni specificatamente indicati, che, però, si concentrano sulla plastica monouso delle stoviglie come forchette, coltelli o bicchieri, senza far riferimento ad altri strumenti monouso ugualmente presenti nella quotidianità (quali bastoncini cotonati o tappi e bottigliette in plastica), che restano esclusi anche da una norma come questa, meramente programmatica, oltre che ad adesione volontaria. Da questo punto di vista la Strategia viene letta restrittivamente dal Legislatore nazionale, poiché non è solo a questi prodotti che si faceva riferimento in ambito europeo con la Comunicazione n. 28 del 2018.

Quelli elencati, ai sensi del comma 1 dell'art. 226-quater, non sono modalità operative ma obiettivi concreti a cui devono giungere i produttori di stoviglie in plastica monouso, anche perché dalla struttura della norma si evince che nel comma 2 sono elencate le azioni che devono essere intraprese al fine di raggiungere le finalità e gli obiettivi di cui sopra⁵⁸⁹.

In particolare, si tratta di quattro diversi comportamenti che si sostanziano innanzitutto nella raccolta di informazioni per ottenere dei risultati in termini di progettazione ottimale dei prodotti, così da prolungarne il ciclo di vita e consentirne il recupero alla fine dell'utilizzo⁵⁹⁰.

In secondo luogo, non si può fare a meno di valutare l'impatto che additivi o materiali specifici possono avere al momento dello smaltimento o del riciclaggio del prodotto, che potrebbe perdere di qualità⁵⁹¹.

⁵⁸⁶ Si veda la lett. a) del comma 1 dell'art. 226-quater TUA.

⁵⁸⁷ Si veda la lett. b) del comma 1 dell'art. 226-quater TUA.

⁵⁸⁸ La lett. c) del comma 1 dell'art. 226-quater recita: *“utilizzano entro il 31 dicembre 2023 biopolimeri, con particolare attenzione alle fonti di approvvigionamento nazionale, in modo massivo e in alternativa alle plastiche di fonte fossile per la produzione di stoviglie monouso”*.

⁵⁸⁹ Il comma 2 in apertura recita: *“Per le finalità e gli obiettivi di cui al comma 1 i produttori promuovono [...]”*.

⁵⁹⁰ La lett. a) del comma 2 dell'art. 226-quater, recita: *“la raccolta delle informazioni necessarie alla messa a punto di materie prime, processi e prodotti ecocompatibili e la raccolta dei dati per la costruzione di Life Cycle Assessment certificabili”*.

⁵⁹¹ La lett. b) del comma 2 dell'art. 226-quater, richiede: *“l'elaborazione di standard qualitativi per la: 1) determinazione delle caratteristiche qualitative delle materie prime e degli additivi impiegabili in fase di produzione; 2) determinazione delle prestazioni minime del prodotto durante le fasi di impiego, compreso il trasporto, lo stoccaggio e l'utilizzo”*.

Come terza azione, sempre al fine di una migliore opera di riciclaggio e recupero, ci si augura un investimento in ricerca scientifica e tecnologica⁵⁹².

Infine, si vuole che i produttori aderenti all'iniziativa implementino strumenti che involino il consumatore finale a restituire beni in plastica monouso, prendendosi cura dell'ambiente, di fatto traducendo quello che è l'obiettivo di una maggiore sensibilizzazione e divulgazione di informazioni che l'Unione Europea ha fatto propria fin dai primi interventi sulla tematica⁵⁹³. Tale obiettivo può essere perseguito con sistemi di restituzione-rimborso, ma anche con una maggiore conoscenza dei marchi riportati su prodotti monouso, biodegradabili e compostabili, per meglio identificarne le proprietà⁵⁹⁴.

4. Il recepimento delle Direttive UE: gli *shopper* a pagamento e la *plastic tax*

Affinché possano perseguirsi dei risultati nelle politiche europee, l'UE ha a disposizione tre diverse categorie di atti vincolanti, cioè regolamenti, decisioni e Direttive. In campo ambientale, come ampiamente analizzato, proprio le Direttive sono state lo strumento prescelto dall'Unione per marcare con un intervento incisivo la materia, perché, queste, sono assolutamente vincolanti nei confronti degli stati membri a cui si rivolgono per quanto concerne i risultati da raggiungere. Tuttavia, la loro attuazione, circa la modalità concreta con cui mettere in pratica l'azione programmata dall'UE, è rilasciata ai singoli Stati, che scelgono gli strumenti legislativi più consoni nell'ordinamento interno⁵⁹⁵.

Il fatto che la Direttiva non sia direttamente applicabile, a differenza del regolamento, non significa che non produca i propri effetti, poiché, entro il termine prefissato, tutti gli Stati membri devono recepirla. Il vantaggio che deve essere rilevato è quello di consentire agli ordinamenti interni di mantenere le proprie specificità, unificando il fine ma non i mezzi, soprattutto in materie complesse e variegate, come quella ambientale⁵⁹⁶.

⁵⁹² La lett. c) del comma 2 dell'art. 226-quater, prevede: “*lo sviluppo di tecnologie innovative per il riciclo dei prodotti in plastica monouso*”.

⁵⁹³ La lett. d) del comma 2 dell'art. 226-quater, chiede: “*l'informazione sui sistemi di restituzione dei prodotti in plastica monouso usati da parte del consumatore*”.

⁵⁹⁴ Si veda il comma 3 dell'art. 326-quater TUA.

⁵⁹⁵ Ai sensi dell'art. 288, par. 3 TFUE: “*La Direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi*”.

⁵⁹⁶ DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea*, in AMADEO S. – BIAGIONI G. – SCHEPISI C. – SPITALERI F. (con la collaborazione di), VI edizione, Giuffrè, Milano, 2018.

In Italia, il raccordo tra l'ordinamento italiano e i processi normativi dell'UE concerne, in linea generale, due aspetti distinti sebbene complementari: per un verso, la partecipazione delle istituzioni nazionali, e in particolare del Parlamento, alla formazione delle politiche e delle decisioni dell'UE (cd. fase ascendente) e, per altro verso, l'attuazione della normativa europea sul piano interno (cd. fase discendente).

In generale, in Italia, persistono oggi delle difficoltà e dei ritardi nel recepimento delle Direttive comunitarie. Ciò è stato certificato dalla Commissione Europea con il documento “*Il riesame dell’attuazione delle politiche ambientali 2019*”⁵⁹⁷, che sottolinea al contempo alcuni progressi sul campo dei rifiuti, della gestione delle acque reflue urbane, della capacità di ridurre le emissioni di agenti inquinanti e, infine, della promozione di siti speciali di tutela Natura 2000⁵⁹⁸.

Come visto, tra le Direttive particolarmente rilevanti in campo ambientale, che fanno riferimento ai rifiuti, si ha la Direttiva 2008/98/CE, la quale è stata recepita nell’ordinamento italiano con il D.lgs. del 3 dicembre 2010, n. 205⁵⁹⁹.

Tra i punti maggiormente rilevanti del Decreto, vi è l’affermazione del principio di responsabilità estesa del produttore, di cui all’art. 3, che modifica il TUA del 2006, inserendo un art. 178-bis rubricato “*Responsabilità estesa del produttore*” che riprende gli stessi principi e definizioni della Direttiva recepita.

L’art. 4 del Decreto del 2010, modificando il TUA nel suo art. 179, inserisce la gerarchia europea di trattamento dei rifiuti, abbandonando la precedente dicitura vaga.

Nel complesso, comunque, il testo aggiorna il Decreto legislativo 152 del 2006, e riprende pedissequamente i punti innovativi della Direttiva quadro sui rifiuti.

Tuttavia, come visto, la Direttiva 2008/98/CE, e dunque il suo recepimento nell’ordinamento interno, non disciplina la materia della plastica, bensì dei rifiuti in generale. Due sono, invece, le leggi che hanno recepito puntualmente la disciplina della sola plastica negli ultimi anni: la Legge del 2017 sugli *shopper* in plastica e la recente Legge di bilancio del 2019 che ha introdotto la cd. plastic tax.

Un ragionamento approfondito merita l’attuazione della Direttiva 720/2015/UE, che pone l’obiettivo di abbattere sensibilmente l’uso di borse in plastica, una delle principali fonti di

⁵⁹⁷ Commissione Europea, *Il riesame dell’attuazione delle politiche ambientali 2019. Relazione per paese – Italia*, Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, 2019, in https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_it_it.pdf.

⁵⁹⁸ Si veda p. 3 del documento.

⁵⁹⁹ Recante “*Disposizioni di attuazione della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune Direttive*”, G.U. n. 288 del 10/12/2010, s.o. 269.

inquinamento ambientali, attraverso la riduzione dell'uso di novanta borse di plastica a persona entro il 2019 (poi quaranta entro il 2025), oppure evitando la cessione gratuita di borse di plastica nei punti di vendita di prodotti. La Direttiva lascia libertà alle autorità nazionali circa la modalità per conseguire l'ambizioso obiettivo.

Lo Stato italiano ha provveduto al recepimento della succitata Direttiva con la Legge n. 123 del 3 agosto 2017⁶⁰⁰, consistente in una Legge di conversione del Decreto Legge recante “*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*”, il n. 91 dello stesso anno⁶⁰¹. L'intervento italiano, peraltro, era già fuori tempo massimo⁶⁰², motivo per cui si è proceduto ad una scelta legislativa discutibile (nella sua forma quantomeno, trattandosi di un D.L.), in cui si inseriva, in un provvedimento ad *hoc* per il Mezzogiorno, una normativa di ordine generale, al solo scopo di velocizzare l'*iter* di trasposizione e far cessare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea contro l'Italia⁶⁰³.

L'art. 9-bis della L. n. 123 del 2017 si occupa della ricezione della Direttiva, modificando in più parti il D.lgs. 152 del 2006, in modo da farvi rientrare la norma di settore riguardante le borse in plastica (cd. *shoppers*). In particolare, viene aggiunto il già citato art. 226-bis rubricato “*Divieti di commercializzazione delle borse di plastica*”, il quale vieta la compravendita di *shoppers*, qualora non siano rispettate delle condizioni di riutilizzabilità e produzione, con spessore di 50 micron⁶⁰⁴.

È utile premettere che per commercializzazione si intende la “*fornitura di borse di plastica a pagamento o a titolo gratuito da parte dei produttori e dei distributori, nonché da parte dei commercianti nei punti vendita di merci o prodotti*”⁶⁰⁵.

Stando al comma 2 dell'articolo emendato, “*le borse di plastica non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti trasportati per il loro tramite*”, vale a dire che si prevede un pagamento degli *shoppers* acquistati, di modo da disincentivarne l'uso eccessivo e la conseguente dispersione impropria.

Contemporaneamente, l'art. 226-ter denominato “*Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero*”, salvo quanto già analizzato, prevede dei canoni obbligatori affinché possano essere cedute borse in plastica ultraleggere, riguardanti

⁶⁰⁰ G.U. n. 188 del 12/08/17.

⁶⁰¹ G.U. n. 141 del 20/06/17.

⁶⁰² Il termine ultimo per la ricezione della Direttiva era il 27 novembre 2016.

⁶⁰³ Procedura di infrazione 2017/127.

⁶⁰⁴ Si veda il comma 1 dell'inserito art. 226-bis.

⁶⁰⁵ Si veda l'art. 218, comma 1, lett. dd-octies), per come modificato del D. Lgs. 152 del 2006.

composizione e dimensioni (con spessore fino a 15 micron)⁶⁰⁶, e non salva neppure queste dalla disciplina di cui all'articolo precedente relativamente alla fissazione di un prezzo⁶⁰⁷, che, dunque, anche qui viene reso obbligatorio, pena una sanzione amministrativa tra 2500 e 25000 euro⁶⁰⁸.

Lo strumento scelto dal Legislatore nazionale, anche per il ritardo nell'attuazione della Direttiva, è evidentemente quello più risolutivo e veloce, sebbene esistessero delle alternative come una progressiva restrizione delle borse in plastica che non rispettano *standard* di produzione e riciclaggio. Soltanto in Italia e in Francia si è optato per questa misura, poiché molti Paesi del Nord Europa hanno fatto prevalere una normativa che favorisca il riuso dei sacchetti in plastica, che sono addirittura lavabili. In Belgio, invece, le borse in plastica leggera sono state vietate, ma quelle ultraleggere non sono soggette ad alcuna misura legislativa di restrizione⁶⁰⁹.

Nell'ambito della loro discrezionalità, gli Stati membri sono comunque chiamati a rendere conto dell'efficienza e dell'efficacia delle misure messe in atto; si tratta di un altro motivo che ha concorso ad una simile scelta in Italia, al fine di disporre di dati accurati ed oggettivamente comparabili con altri⁶¹⁰.

Giova menzionare la posizione del Consiglio di Stato, resa con parere n. 859 del 29 marzo del 2018, e quella del Ministero della Salute, assunta con la Circolare del 27 aprile 2018⁶¹¹. Il Consiglio di Stato era stato interrogato dal Ministero della Salute sulla possibilità per i consumatori di utilizzare nei soli reparti di vendita a libero servizio (frutta e verdura) sacchetti monouso nuovi acquistati al di fuori degli esercizi commerciali (e, quindi, portati dall'esterno del negozio), e, se del caso, gli operatori del settore alimentare fossero obbligati a consentirne l'uso nei propri esercizi commerciali. Con il proprio parere in sede consultiva, il Consiglio ha chiaramente riconosciuto la possibilità che i consumatori utilizzino propri sacchetti monouso per trasportare frutta e verdura, purché conformi, come

⁶⁰⁶ Si distingue tra borse riutilizzabili, biodegradabili e compostabili, guardando alla percentuale di materia prima rinnovabile che è presente.

⁶⁰⁷ Si era già visto che la Direttiva consentiva di escludere le borse in materiale ultraleggero dall'applicazione delle misure adottate, ex art. 1.

⁶⁰⁸ Si veda il comma 4-bis dell'emendato art. 22-ter.

⁶⁰⁹ PRESTIGIACOMO D., *Sacchetti ultraleggeri, l'Europa non ci ha chiesto un bel nulla*, 3 gennaio 2018, in <https://europa.today.it/euro-fake-fact/sacchetti-ultraleggeri-l-europa-non-ci-ha-chiesto-un-bel-nulla.html>.

⁶¹⁰ MAESTRI L. - MAGLIA S., *Obbligo sacchetti di plastica a pagamento: molto rumore per nulla?*, 2017, in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/obbligo-sacchetti-di-plastica-a-pagamento-molto-rumore-per-nulla/>.

⁶¹¹ In oggetto: "Circolare in merito alle nuove disposizioni in materia di produzione e commercializzazione dei sacchetti per alimenti disponibili a libero servizio, introdotte dall'articolo 226-ter del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152". DGISAN/6.

anticipava il Ministero, a quanto richiesto dalle norme che disciplinano l'utilizzo dei materiali destinati al contatto con gli alimenti.

La risposta, secondo il Consiglio di Stato, viene dalla stessa normativa oggetto di contestazione: il fatto che il prezzo del sacchetto ultraleggero debba risultare dallo scontrino, separatamente da quello della merce che contiene, fa sì che esso sia autonomamente commerciabile e, quindi, acquistabile anche al di fuori dell'esercizio commerciale nel quale sarà poi utilizzato.

Identica posizione è stata assunta dal Ministero della Salute, che si è limitato a far proprio il parere dell'Alto Consesso Amministrativo, ricordando che *“già in precedenza il Dicastero si era espresso nel senso di consentire l'utilizzo di sacchetti di plastica nuovi monouso, quindi non utilizzati, in possesso della clientela, purché rispondenti ai criteri previsti dalla normativa sui materiali destinati a venire a contatto con gli alimenti”*⁶¹².

Inutile dire che la misura attuata ha creato numerose polemiche poiché vi si ravvedeva, da una parte della società, un tentativo di istituire una “tassa occulta”.

Polemiche in senso negativo, che non sono state diverse da quelle più recenti riguardanti la cd. *plastic tax*, che si è pensato di istituire con la Legge di Bilancio 2020⁶¹³ per contrastare l'uso di plastica, come richiesto dalla Direttiva UE 2019/904. Andando oltre le polemiche politiche è sicuramente indicativo delle numerose prospettive da cui si può guardare la questione il fatto che ci sia stata una discussione intensa sull'entrata in vigore della misura. Numerosi sono infatti gli interessi coinvolti, gli elementi socio-economici influenzati, i soggetti interessati, i progressi “verdi” che si possono raggiungere.

L'adozione della tassa sulla plastica ha come impulso la Direttiva europea sulla riduzione dei rifiuti in plastica del 2019, che pone l'obiettivo di restringere la circolazione nel mercato di beni e prodotti che non sono riciclabili ovvero di porre in essere interventi che ne migliorino le caratteristiche produttive, poiché, al momento dello smaltimento, tali prodotti, provocano danni ambientali ingenti.

La Legge di Bilancio 2020, che contiene le disposizioni che istituiscono la misura in esame, si compone di un unico articolo, suddiviso in quasi novecento commi.

Il comma 634 dispone che *“è istituita l'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, di seguito denominati «MACSI», che hanno o sono destinati ad avere funzione di*

⁶¹² Si veda la circolare ministeriale DGISAN/6 del 27 aprile 2018, p. 3.

⁶¹³ Legge n. 160 del 27 dicembre 2019 recante: *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”*. G.U. n. 304 del 30/12/19, s.o. n. 45. Anche nota come Legge di Bilancio.

contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari; i MACSI, anche in forma di fogli, pellicole o strisce, sono realizzati con l'impiego, anche parziale, di materie plastiche costituite da polimeri organici di origine sintetica e non sono ideati, progettati o immessi sul mercato per compiere più trasferimenti durante il loro ciclo di vita o per essere riutilizzati per lo stesso scopo per il quale sono stati ideati”, ivi comprendendo ogni tipo di prodotto in plastica che non sia per sua natura, disponibile ad un uso prolungato e che andrebbe presto smaltito, senza escludere ciò che consente la chiusura dei manufatti con singolo impiego (quali tappi o coperchi a loro volta in plastica)⁶¹⁴. Sono esclusi i prodotti compostabili o riciclati con una percentuale di plastica inferiore al 40%, così come i contenitori di medicinali e dispositivi medici⁶¹⁵.

La misura, la cui entrata in vigore era inizialmente prevista per il luglio 2020⁶¹⁶ ma che l'emergenza epidemiologica Covid-19 ha imposto di differire al gennaio 2021⁶¹⁷, obbliga al pagamento il fabbricante di MACSI se questi sono prodotti in Italia; per i MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione Europea, il pagamento deve essere sostenuto dal soggetto che acquista i MACSI nell'esercizio dell'attività economica ovvero dal cedente qualora i MACSI siano acquistati direttamente da un consumatore privato; per i MACSI provenienti da Paesi terzi, l'importatore ha l'onere del pagamento della tassa. Si escludono, quasi a volersi ricollegare al concetto di *EoW*, i fabbricanti di manufatti in plastica, che siano ottenuti mediante la lavorazione, il reimpiego, il riutilizzo di altri manufatti (che fungono dunque da materia prima seconda), senza che vi sia aggiunta di nuove materie plastiche: il ruolo di chi “prolunga” la vita del bene, altrimenti destinato allo smaltimento, viene dunque premiato⁶¹⁸. Tuttavia, i produttori di MACSI, nel periodo che va dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020, potranno fruire di un credito d'imposta del 10% sulle spese sostenute per l'adeguamento tecnologico finalizzato alla produzione di manufatti biodegradabili o compostabili.

⁶¹⁴ Si veda il comma 636 dell'art. 1 della Legge di Bilancio,

⁶¹⁵ IMPARATO R., *Plastic tax 2020, come funziona e chi paga la nuova tassa in Legge di Bilancio*, 17 dicembre 2019, in <https://www.money.it/plastic-tax-2020-come-funziona-chi-paga-nuova-tassa-legge-bilancio>.

⁶¹⁶ Si veda il comma 652 dell'art.1 della Legge di Bilancio.

⁶¹⁷ L'art. 133 del D.L. n. 34 del 19/05/2020 (cd. “Decreto Rilancio”) è rubricato “*Differimento dell'efficacia delle disposizioni in materia di imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego e di imposta sul consumo delle bevande edulcorate*”, facendo riferimento tanto alla plastic tax quanto alla sugar tax. G.U.R.I. n. 128 del 20/05/20, supplemento ordinario n. 21.

⁶¹⁸ Si vedano i commi 636 e 637 dell'art. 1 della Legge di Bilancio,

Ai sensi del comma 640 l'importo *“fissato è nella misura di 0,45 euro per chilogrammo di materia plastica di cui al comma 634 contenuta nei MACSP”*, la sua evasione è sanzionata a norma del comma 650⁶¹⁹.

È evidente che, indirettamente, il consumatore finale sarà colpito dall'applicazione della tassa, poiché si determinerà un aumento dei prezzi di tutti quei prodotti che siano costituiti da plastica⁶²⁰. A tali conclusioni è giunta anche l'associazione WWF Italia che, udita in Commissione Bilancio al Senato l'8 novembre del 2019, ricordava che questa è l'unica direzione per ottenere un sistema maggiormente sostenibile e che sarebbe auspicabile *“estendere la norma a oggetti che non sono imballaggi ma che fanno parte della nostra vita quotidiana e che ad oggi non sono avviati al riciclo”*⁶²¹. Posizione opposta rispetto a quella manifestata da Confindustria, che ha espresso forte contrarietà, in una nota pubblicata, per una misura che *“non ha finalità ambientali, ma penalizza i prodotti e non i comportamenti, essendo un'imposizione diretta a recuperare risorse ponendo ingenti costi a carico consumatori, lavoratori e imprese”*⁶²².

Il rischio dunque è che il contenuto, idealmente volto alla riduzione della circolazione di plastica e alla promozione di prodotti ecocompatibili, diventi un alibi per imporre una misura poco congrua allo scopo, ma adatta per consentire un'entrata fiscale allo Stato.

Il punto di partenza della tassa sulla plastica è quello per cui dalla sua produzione e commercializzazione deriva inquinamento e dunque la sua riduzione comporta una riduzione dell'inquinamento ambientale. Ma il rischio è che disincentivare l'uso di plastica, potrebbe significare favorire il ricorso a materiali alternativi, quali legno, carta, vetro e alluminio, che possono divenire invasivi quanto la plastica stessa o comunque essere non meno impattanti sotto il profilo del bilancio energetico e della produzione di gas climalteranti⁶²³.

⁶¹⁹ Che recita: *“Il mancato pagamento dell'imposta di cui al comma 634 è punito con la sanzione amministrativa dal doppio al decuplo dell'imposta evasa, non inferiore comunque a euro 500”*.

⁶²⁰ OLIVA F., *Tassa sulla plastica in arrivo con la Legge di Bilancio 2020*, 16 ottobre 2019, in <https://www.money.it/tassa-sulla-plastica-novita-2020-legge-di-bilancio>.

⁶²¹ Si veda il resoconto della seduta in Commissione Bilancio del Senato dell'8 novembre 2019, n. 15.

⁶²² Confindustria, *Plastic tax: effetti e conseguenze*, 9 dicembre 2019, in <https://www.confindustriafirenze.it/plastic-tax-effetti-e-conseguenze/>.

⁶²³ LONGONI M., *La plastic tax è un'imposta ad alto tasso di demagogia*, 18 dicembre 2019, in <https://www.italiaoggi.it/news/la-plastic-tax-e-un-imposta-ad-alto-tasso-di-demagogia-2410606>.

Occorre proseguire la ricerca di soluzioni migliori e favorevoli all'ambiente pur se già gli ultimi interventi, sebbene criticabili per certi aspetti, dimostrano una sensibilità nazionale rinnovata su questa delicata tematica⁶²⁴.

5. La nuova regolamentazione dell'*End of Waste*: la Legge n. 128 del 2019

L'interesse legislativo volto alla riduzione della produzione dei rifiuti, soprattutto di quelli in plastica, e in generale, delle fonti inquinanti che danneggiano l'ambiente e i beni ad esso connessi, passa necessariamente a un nuovo approccio economico, che abbiamo presentato come alternativo a quello di tipo lineare, e che garantisce un prolungamento nel ciclo di vita dei prodotti, i quali sono, di fatto, recuperati e reimmessi nel mercato.

Si tratta della realizzazione dell'idea di economia circolare che, affinché possa decollare definitivamente, deve passare per una corretta regolamentazione del bene-rifiuto che si vuole trattare, determinando gli *standard* che devono essere presenti al fine di rivedere il prodotto nel mercato.

Tale stretto collegamento, tra tutela ambientale e affermazione del sistema economico circolare, peraltro, è connaturato anche nella consapevolezza del Legislatore europeo che, come visto, con il Pacchetto sull'economia circolare del 2018, oltre a varare quattro Direttive sui rifiuti, si preoccupa di promuovere una Comunicazione per la plastica nell'economia circolare.

Serve, dunque, comprendere quando un certo rifiuto cessa di essere tale, potendosi, da quel momento in poi, chiamare materia prima seconda ovvero *End of Waste (EoW)*.

La regolamentazione comunitaria, ai sensi della Direttiva 2018/851/UE, dispone che qualora non vi fossero dei criteri europei o nazionali, “*gli Stati membri possono decidere caso per caso o adottare misure appropriate al fine di verificare che determinati rifiuti abbiano cessato di essere tali in base alle condizioni di cui al paragrafo 1, rispecchiando, ove necessario, i requisiti di cui al paragrafo 2*”⁶²⁵. Il paragrafo 1 fissa come unica condizione il fatto che il rifiuto che cessa di essere tale sia destinato ad essere utilizzato per scopi specifici, cui deve mirarsi; diversamente, ai sensi del paragrafo 2, vengono promosse garanzie ambientali, nella gestione delle risorse e nella tutela della salute umana.

⁶²⁴ MURATORI. A., *La Plastic Tax, dopo liti e revisioni, è ora legge dello Stato: ma è utile, o no?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, n. 1, pp. 5-11.

⁶²⁵ Si veda il nuovo art. 6, par. 4 voluto dalla Direttiva 2018/851/UE, modificante la Direttiva 2009/98/CE.

Il tenore della norma appare sufficientemente chiaro: se sussistono disposizioni generali a livello UE o dello Stato membro, queste sono applicate e offrono le soluzioni necessarie, mentre, qualora non ve ne fossero, gli Stati membri provvedono caso per caso.

Allo stato attuale, l'Unione ha adottato regolamenti per i rottami di vetro che cessano di essere tali⁶²⁶, per i rottami metallici⁶²⁷ e per quelli in rame⁶²⁸, senza dar vita ad una disciplina unitaria o di ordine generale.

A questo punto la responsabilità, ricaduta in capo agli Stati membri, in Italia ha trovato un percorso singolare poiché la normativa statale stabiliva che, in assenza di una normativa europea di esecuzione, dovesse essere il Ministero dell'Ambiente ad emanare dei Decreti Ministeriali per le singole categorie di rifiuti⁶²⁹.

Invero, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dal 2016, ha, a sua volta, delegato alle Regioni la potestà di queste regolamentazioni, con una circolare che precisava gli aspetti della materia e nella quale si legge che «*in via residuale le Regioni, o gli Enti da queste individuate, [...] possono stabilire i criteri dell'End of Waste*»⁶³⁰.

La posizione espressa, tuttavia, non ha trovato l'accoglienza del Consiglio di Stato nell'ambito del cosiddetto caso Contarina⁶³¹ (procedimento che vedeva coinvolta l'omonima società e la Regione Veneto) che ha ritenuto sussistente la competenza statale e non regionale sulla regolamentazione dell'EoW, dando ragione alla Regione. I motivi che hanno spinto il supremo Giudice Amministrativo ad una simile decisione, stanno tanto nella Costituzione, quanto nella normativa europea poiché, si spiega che, «*[...] la previsione della competenza statale in materia di classificazione "caso per caso" appare del tutto coerente, oltre che con la citata Direttiva UE⁶³² anche con l'art. 117, comma secondo, lett.s), della Costituzione che, come è noto, attribuisce alla potestà legislativa esclusiva (e, dunque, anche alla potestà regolamentare statale), la tutela dell'ambiente e*

⁶²⁶ Regolamento (UE) n. 1179/2012 della Commissione del 10 dicembre 2012 recante i criteri che determinano quando i rottami di vetro cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶²⁷ Regolamento (UE) n. 333/2011 del Consiglio, del 31 marzo 2011, recante i criteri che determinano quando alcuni tipi di rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶²⁸ Regolamento (UE) n. 715/2013 della Commissione del 25 luglio 2013 recante i criteri che determinano quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti ai sensi della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶²⁹ Per come disposto dal Decreto Legislativo n. 205 del 2010, modificante, tra gli altri, l'art. 184-ter "Cessazione della qualifica di rifiuto" del TUA.

⁶³⁰ Nota 10045 del 2016 del Ministero dell'Ambiente della tutela del Territorio e del Mare (MATTM) con oggetto "Disciplina della cessazione di qualifica di rifiuto – Applicazione dell'art. 184-ter del D. Lgs. 3 aprile 2006, numero 152".

⁶³¹ Sentenza Consiglio di Stato, 28 febbraio 2018, n. 1229.

⁶³² Trattasi della Direttiva 2008/98/UE.

dell'ecosistema. È del tutto evidente che, laddove si consentisse ad ogni singola Regione, di definire, in assenza di normativa UE cosa è da intendersi o meno come rifiuto, ne risulterebbe vulnerata la ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni»⁶³³.

Occorre ricordare che la sentenza del Consiglio di Stato, era del febbraio 2018, quando la Direttiva 851 non era ancora entrata in vigore (lo farà il 30 maggio dello stesso anno). Dunque, la decisione del CdS si basa sulla Direttiva 2008/98/CE, ponendo un problema a proposito della possibilità, quantomeno sul piano comunitario, di riconoscere coerenza con la decisione presa dal CdS e gli emendamenti successivi voluti dalla Direttiva UE 2018/851. Si è creato, per queste ragioni, un vuoto normativo per le imprese che continuano ad avere “rifiuti” (con tutti gli obblighi relativi) anche dopo un recupero completo dei loro scarti, perché manca una norma che li definisca *EoW*.

Tra tutti questi rifiuti, i più rilevanti per qualità e quantità sono quelli in plastica, che rappresentano, ad esempio, ben il 20% in peso dei *monitor* televisivi gettati ogni anno (per un totale di oltre dodicimila tonnellate di plastica) e circa il 30% dei prodotti relativi all'elettronica (per un totale di diciottomila tonnellate)⁶³⁴.

Nonostante la rilevanza della plastica come sottocategoria dell'ampio ventaglio di rifiuti esistenti, essa non è stata oggetto di alcuna attenzione particolare né da parte di norme europee, né da parte di decreti nazionali. Con tale scelta, appare evidente che si crea una difficoltà importante nella procedura di recupero del materiale in questione e nella possibilità di vederlo reimpiegato in una “seconda vita”, poiché manca l'elemento centrale che sarebbe in grado di congiungere la fase consistente in una raccolta differenziata dei materiali in plastica e il momento della reintroduzione nel mercato di tali prodotti trattati.

In realtà, tra le poche materie rilevanti su cui è intervenuto il Ministero dell'Ambiente, vi è relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto che riguarda i combustibili solidi secondari (CSS), definiti come “*prodotti da rifiuti che rispettano le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate delle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale*”⁶³⁵. Tale regolamentazione non si allontana dai materiali in plastica, perché i combustibili solidi secondari sono ottenuti dalla componente secca (plastica, carta, fibre tessili) dei rifiuti non pericolosi, sia urbani sia

⁶³³ Passaggio 2.2 della sentenza cit.

⁶³⁴ Dati Ecolight, 2019, in <https://ecolightservizi.it/vetro-plastica-silicio-end-of-waste-frena-il-riciclo-raee/>.

⁶³⁵ Art. 183 “Definizioni”, comma 1, lett. cc) del D.lgs. 152 del 2006.

speciali, tramite appositi trattamenti di separazione da altri materiali non combustibili, come vetro, metalli e inerti⁶³⁶.

Si tratta, per quel che interessa, di vere e proprie fonti energetiche che si ottengono mediante la lavorazione ad alte temperature proprio della plastica (oltre che di altri materiali), la quale deve eliminare nella fase di trattamento residui metallici e di cloro.

I CSS, grazie anche alla quota di biomassa non vergine contenuta, possono divenire, dal punto di vista ambientale ed energetico, una valida alternativa all'utilizzo di combustibili tradizionali. E quando il CSS viene lavorato, si ottiene il cd. CSS-combustibile, cioè "*il sottolotto di combustibile solido secondario (CSS) per il quale risulta emessa una dichiarazione di conformità*"⁶³⁷ che cessa, nei fatti, di farlo essere un rifiuto. Il CSS può trovare impiego in impianti industriali esistenti (cementifici, acciaierie, centrali termoelettriche, ecc.) in sostituzione ai combustibili tradizionali o anche in combustori dedicati al suo utilizzo specifico per la produzione di energia elettrica.

A riguardo il Decreto ministeriale del Ministero dell'Ambiente n. 22 del 2013⁶³⁸ fissa il principio dell'elevata tutela ambientale e della semplificazione amministrativa: traducendosi il primo nella determinazione di criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto nel rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 184-ter, comma 1, D.lgs. n. 152/2006. Circa il secondo principio, si ricava il risvolto "premiale" dell'applicazione del principio dell'elevato livello di tutela, tentando di risolvere i problemi di un sistema amministrativo che, nonostante i reiterati interventi di semplificazione, continua a essere caratterizzato da un notevole grado di complessità organizzativa e procedimentale che costituisce una sostanziale barriera dissuasiva per ogni nuova iniziativa imprenditoriale e va a comporre una quota, spesso preponderante, di quel cronico dislivello di competitività che affligge il sistema-Paese⁶³⁹.

Lo scenario posto dall'unica normativa esistente a livello nazionale sul recupero dei rifiuti (CSS), in qualche modo è giunto a occuparsi del trattamento della plastica: vi è, cioè,

⁶³⁶ ARPA Veneto, in <https://www.arpa.veneto.it/temi-ambientali/rifiuti/rifiuti-speciali/particolari-categorie-di-rifiuto/combustibile-solido-secondario-css>.

⁶³⁷ Art. 3 "Definizioni", comma 1, lett. e) del D.M. 22 del 2013.

⁶³⁸ Decreto n. 22 del 14 febbraio 2013 del MATTM, *Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni*. G.U. n. 62 del 14/03/2013.

⁶³⁹ ROTTGEN D., *Combustibili solidi secondari: al via il primo Decreto sull'End of waste*, 9 aprile 2013, in http://www.dalenaecologia.it/new/wp-content/uploads/2016/06/20130410_Combustibili_solidi_secondari_al_via_il_primo_decreto_sull_endofwaste.pdf.

coinvolto il trattamento della plastica, ma come mero componente costitutivo dei combustibili solidi secondari, veri protagonisti della disciplina. È per questo che si richiedeva un intervento regolatorio ulteriore, che consentisse agli operatori economici interessati di ottenere un riconoscimento giuridico della propria attività di recupero.

Tale esigenza ha portato, alla recente Legge n. 128 del 2019⁶⁴⁰, che converte in Legge il D.L. 3 settembre 2019 n. 101 recante “*disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali*”⁶⁴¹.

La Legge citata, recepisce le disposizioni della Direttiva 2018/851/UE relativa alla cessazione della qualifica di rifiuto. L’art. 14-bis dispone una modifica del comma 3 dell’art. 184-ter del TUA prevedendo che: “*in mancanza di criteri specifici adottati ai sensi del comma 2, le autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al titolo III-bis della parte seconda del presente decreto, per lo svolgimento di operazioni di recupero ai sensi del presente articolo, sono rilasciate o rinnovate nel rispetto delle condizioni di cui all’articolo 6, paragrafo 1, della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, e sulla base di criteri dettagliati, definiti nell’ambito dei medesimi procedimenti autorizzatori, che includono: a) materiali di rifiuto in entrata ammissibili ai fini dell’operazione di recupero; b) processi e tecniche di trattamento consentiti; c) criteri di qualità per i materiali di cui è cessata la qualifica di rifiuto ottenuti dall’operazione di recupero in linea con le norme di prodotto applicabili, compresi i valori limite per le sostanze inquinanti, se necessario; d) requisiti affinché i sistemi di gestione dimostrino il rispetto dei criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto, compresi il controllo della qualità, l’automonitoraggio e l’accreditamento, se del caso; e) un requisito relativo alla dichiarazione di conformità”.*

Il comma 2 richiamato nel nuovo testo dell’art. 184-ter, si ricordi, riconosce la potestà regolamentare del MATTM, nella definizione degli *standard* richiesti per singole tipologie di rifiuti destinati *all’EoW*, da esercitarsi mediante decreto ministeriale (come è avvenuto per i combustibili solidi secondari) caso per caso.

È fuori da questi casi specifici, che assume rilevanza l’emendato comma 3, il quale sostanzialmente afferma che, in mancanza di Regolamenti UE (pochi) o Decreti nazionali

⁶⁴⁰ G.U. n. 257 del 02/11/19.

⁶⁴¹ PETRUCCI F., *In vigore Legge di delegazione UE 2018, via a recepimento pacchetto economia circolare*, 21 ottobre 2019, in <http://www.reteambiente.it/news/35748/in-vigore-legge-di-delegazione-ue-2018-via-a-rece/>.

(ancor meno⁶⁴²), le autorità nazionali possono autorizzare, caso per caso, il trattamento di *EoW*, tramite procedure ordinarie ai sensi degli articoli 208 e seguenti del Testo Unico Ambientale (volti al rilascio di autorizzazioni uniche), purché si rispettino le prescrizioni inserite nelle lettere a, b, c, d, e.

In generale, occorre ricordare come la norma relativa all'*EoW*, non fa riferimento a uno specifico rifiuto, dunque neanche alla plastica, perché si presenta come disciplina essenzialmente procedurale, che serve a superare un momento di stallo in cui, al di fuori del D.M. 22 del 2013 che si è menzionato, non sussistono regolamentazioni specifiche sulle modalità di recupero dei singoli rifiuti. La peculiarità è proprio quella di permettere di fissare delle linee guida nella legge dello Stato, ma far operare concretamente i soggetti pubblici periferici dotati del potere di rilasciare le autorizzazioni uniche necessarie per avviare le attività di trasformazione, sanificazione e recupero dei rifiuti. Questa attività procedurale è assolutamente unificata per tutti i rifiuti, senza tenere in considerazione le particolarità per alcuni di essi.

I successivi passaggi, una volta ottenuta l'autorizzazione per procedere al trattamento e riconoscimento della cessazione della qualifica di rifiuto, prevedono la comunicazione della provincia o della regione del provvedimento autorizzatorio, entro dieci giorni, all'ISPRA⁶⁴³. Lo scopo è consentire un sistema di controlli e vigilanza particolarmente complesso, che si basa addirittura su verifiche "*a campione*"⁶⁴⁴. Il procedimento di controllo, in contraddittorio con il soggetto interessato, deve concludersi in sessanta giorni e l'esito va comunicato al MATTM, cosicché questo possa formulare (in ulteriori sessanta giorni) le proprie conclusioni. Se il controllo ha avuto esito negativo, servirà un adeguamento di impianti o servizi rispetto ai canoni posti dall'autorizzazione, pena la revoca dell'autorizzazione, la sua sospensione e l'azione inibitoria⁶⁴⁵

Di interesse il comma 7 per come formulato dalla Legge del 2019, col quale il Legislatore non rinuncia all'adozione di decreti ministeriali nazionali, e, qualora vi fossero dei D.M. sull'*EoW* questi prevarrebbero, per le parti eventualmente in contrasto, sulle autorizzazioni già rilasciate, con la conseguenza che i titolari delle autorizzazioni ordinarie, entro sei mesi,

⁶⁴² Il D.M. n. 22 del 14 febbraio 2013 del MATTM in materia di combustibili solidi secondari, il D.M. n. 161 del 2002 in materia di terre e rocce da scavo del MATTM, il D.M. n. 269 del 2005 del MATTM sui rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, il D.M. n. 62 del 2019 del MATTM in materia di rifiuti dei prodotti assorbenti per la persona.

⁶⁴³ Si veda il comma 3-bis dell'art.183-ter, per come emendato dalla Legge 128/2019.

⁶⁴⁴ Ex. commi da 3-ter a 3-sexies.

⁶⁴⁵ PARDI L., *La nuova disciplina End of Waste*, 5 novembre 2019, <https://www.saplegal.com/2019/11/05/la-nuova-disciplina-end-of-waste/?lang=it>.

dovranno presentare alle autorità competenti un'istanza di aggiornamento. Nulla viene detto sui tempi di risposta della autorità⁶⁴⁶.

Occorre ricordare che, parte della dottrina (Amendola)⁶⁴⁷, ha segnalato possibili vizi di incostituzionalità, per potenziale contrasto della normativa emendata con l'art. 117 Cost., nella parte in cui si cede la potestà regolamentare alle autorità locali, che possono provvedere per mezzo di autorizzazioni semplificate, sottraendola allo Stato. La scelta sarebbe dettata da esigenze emergenziali, finalizzate a consentire l'avvio del buon funzionamento di un settore del mercato che si vuole incentivare, ma che comunque non salverebbe la norma in alcun modo.

6. L'esperienza normativa delle regioni: i casi di Sicilia, Puglia e Abruzzo

L'attività normativa che delinea il complessivo ordinamento giuridico, non si compone, solamente di atti legislativi sovranazionali o statali, essendo il nostro un sistema ricco di attribuzioni e caratterizzato dalla presenza di autorità locali dotate di una certa potestà legislativa o regolatoria. Ai sensi dell'art. 117 Cost. allo Stato si attribuisce una potestà legislativa esclusiva solamente nelle materie espressamente indicate (per esempio affari esteri, immigrazione, ordine pubblico, difesa, cittadinanza, moneta); contrariamente in materie quali tutela e sicurezza sul lavoro, tutela della salute, protezione civile la legge statale si limita a fissare i principi fondamentali rinviando alla legislazione regionale la rimanente parte della disciplina (competenza concorrente); per tutte le materie non elencate nell'art. 117 la potestà legislativa è attribuita alle Regioni. In modo periferico si pongono, poi, gli enti locali, ossia Province, Città metropolitane, Comuni, i quali godono di autonomia statutaria, organizzativa, normativa, impositiva e finanziaria e sono, pertanto, dotati della facoltà di intervenire per la regolamentazione di aspetti locali che non siano espressamente riservati allo Stato o alla Regione⁶⁴⁸. Tuttavia, nell'ottica della tutela dell'unità della Repubblica ex art. 5 Cost. è previsto un potere sostitutivo del governo, con riferimento alle funzioni ed ai compiti di titolarità degli enti locali, in caso di accertata

⁶⁴⁶ MAGLIA S., *End of Waste: le nuove regole dal 3 novembre (L. 128/19)*, Piacenza, 4 novembre 2018, in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/end-of-waste-autorizzazioni/>.

⁶⁴⁷ AMENDOLA G., *End of waste, l'emendamento sul fine-rifiuto rischia di diventare una Legge incostituzionale*, 10 ottobre 2019, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/10/10/end-of-waste-lemendamento-sul-fine-rifiuto-rischia-di-diventare-una-legge-incostituzionale/5506724/>.

⁶⁴⁸ L'art. 114 Cost. recita: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti all'appartenenza all'Unione Europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali.

È per questa ragione che la trattazione esposta, non può concludersi con la descrizione degli interventi nazionali che si sono susseguiti nel tempo, ma deve tener conto delle realtà delle regioni, tra cui meritano di essere evidenziati i casi della Puglia, dell'Abruzzo, ove è interessato il comune di Teramo, e della Sicilia, più propriamente del comune di Ragusa.

Elementi comuni che si possono fin da subito segnalare, sono i ricorsi presso i fori amministrativi competenti, per rallentare o contestare la legittimità di provvedimenti dell'Amministrazione regionale o comunale che, in un modo o nell'altro, incidono su interessi ambientali di primaria rilevanza, talvolta con esito positivo, talvolta in modo negativo.

La prima Regione italiana ad aver tentato di dare delle risposte, peraltro ancor prima che fosse varata la recente Direttiva UE 2019/904, alle tematiche ambientali, è stata la Puglia, con l'Ordinanza balneare del 2019, n. 251⁶⁴⁹ e la successiva Determinazione del Dirigente sezione demanio e patrimonio per la sua approvazione ed entrata in vigore⁶⁵⁰.

La posizione che viene assunta con l'Ordinanza citata, evidenzia la convinzione con cui è portata avanti una politica *green* efficace da una rappresentanza regionale, indipendentemente dalle scelte nazionali che vengono compiute.

L'Ordinanza balneare in questione fissa le norme sull'utilizzo del litorale marittimo per finalità turistiche e ricreative degli utenti e dei gestori e va distinta dall'ordinanza di sicurezza balneare, la quale disciplina tutte le attività che gli utenti possono e non possono svolgere sulla spiaggia e in mare, come ad esempio la balneazione o l'utilizzo di natanti sia a motore, quali le moto d'acqua, sia senza, come canoe, kayak, kitesurf, pattini, pedalò. Il primo atto è emanato dalla giunta regionale o comunale, quanto al secondo spetta all'Ufficio territorialmente competente della Guardia costiera⁶⁵¹.

Nella regolamentazione emanata dalla Regione Puglia, devono sottolinearsi gli articoli 3 e 4 dell'Ordinanza del 2019, poiché, entrambi, pongono delle importanti restrizioni all'uso di prodotti in plastica monouso sui litorali.

L'obiettivo che emerge dal dettato delle disposizioni, è quello di favorire la sostenibilità ambientale di luoghi costantemente minacciati dalle attività umane, per cui si decide di

⁶⁴⁹ Bollettino Ufficiale Regionale (BUR) della Regione Puglia n. 39 dell'11/04/2019.

⁶⁵⁰ B.U.R. della Regione Puglia n. 39 dell'11/04/2019.

⁶⁵¹ CARINGELLA F. – TORIELLO O., *Manuale di diritto amministrativo. Parte speciale*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2019.

vietare l'uso di molti materiali in plastica monouso, in favore di quelli compostabili, comprendendo tutti quelli che nella quotidianità sono maggiormente utilizzati, quali bicchieri, piatti o cannuce (art. 3)⁶⁵².

La regolamentazione è integrata, per completezza, dall'art. 4 dell'Ordinanza n. 251, in cui, disciplinando la gestione dei locali e degli stabilimenti che godano di accesso alla spiaggia, si dispone che “[...] i contenitori per alimenti e bevande destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto, nonché i piatti, i bicchieri, le posate, le cannuce, i mescolatori per bevande, se monouso, devono essere in materiale compostabile”⁶⁵³. Si riconosce anche qui la stessa limitazione precedente valorizzando solo i materiali compostabili, anche se, tentando di bilanciare interessi economici e ambientali contrapposti, si consente, per le sole bottiglie di acqua in plastica riciclabile (non solo compostabile quindi), l'erogazione fino ad esaurimento scorte o fino al 30 settembre del 2019⁶⁵⁴. Sembra una concessione in più che la Regione accorda agli operatori commerciali, ma che riguarda un singolo prodotto, sebbene tra i più somministrati da un punto di vista quantitativo.

Come comprensibile, una simile decisione non è priva di polemiche, con la conseguenza che, i soggetti più esposti, hanno impugnato l'atto amministrativo principale e gli atti ad esso collegati, innanzi al TAR Puglia (sezione di Bari), chiedendo l'annullamento dell'Ordinanza, previa sospensione dell'efficacia in via cautelare⁶⁵⁵.

Andando oltre la determinazione definitiva della controversia, rinviata al 2020, il procedimento cautelare che si è innescato ha portato ad una duplice pronuncia del TAR e ad una del Consiglio di Stato in sede di appello.

Il TAR Puglia, considerando le richieste dei ricorrenti in relazione agli articoli 3 e 4 dell'Ordinanza impugnata, che provocherebbe dei danni patrimoniali agli operatori economici, le ha valutate prevalenti rispetto alle difese della Regione che, essenzialmente,

⁶⁵² L'art. 3 dell'Ordinanza 251 del 2019 della Regione Puglia, rubricato “*Prescrizioni sull'uso del demanio marittimo*”, recita, ai sensi del comma 1: “*Sulle aree demaniali marittime pugliesi, al fine di favorire la sostenibilità ambientale delle spiagge e preservare l'ambiente marino, è vietato l'utilizzo di contenitori per alimenti, piatti, bicchieri, posate, cannuce, mescolatori per bevande non realizzati in materiale compostabile, se monouso*”.

⁶⁵³ Si veda il comma 6, capo B “*Disciplina particolare per le strutture balneari*”, dell'art. 4 “*Disciplina delle aree in concessione per strutture balneari*”.

⁶⁵⁴ Si veda il comma 6, capo B “*Disciplina particolare per le strutture balneari*”, dell'art. 4 “*Disciplina delle aree in concessione per strutture balneari*”, che recita: “*al fine di consentire l'esaurimento delle scorte di magazzino, è consentita, esclusivamente per le bottiglie di acqua in plastica riciclabile, la somministrazione fino al 30 settembre 2019*”.

⁶⁵⁵ Causa con numero di registro 730/2019, TAR Puglia – Bari. Confida - Associazione Italiana Distribuzione Automatica, Assobibe - Associazione Italiana Industria Bevande Analcoliche, Mineracqua - Federazione Italiana delle Industrie delle Acque Minerali e delle Acque di Sorgente, Italgrob - Federazione Italiana dei Distributori Horeca, Spinel Caffè S.r.l contro Regione Puglia.

invocava come base giuridica ai divieti all'utilizzo di plastica monouso, l'intervenuta Direttiva UE 2019/904. Il giudice amministrativo di primo grado, ricorda che la Direttiva ha come termine ultimo di recepimento da parte degli Stati membri quello del 3 luglio del 2021, ma che *“anche a voler prescindere dal dato temporale evidenziato, tale Direttiva necessita di misure di recepimento spettanti allo Stato (ex articolo 117, comma secondo, lettera s), anche perché incidente sulla “tutela della concorrenza” (di cui alla successiva lettera e) della norma costituzionale), nella parte in cui la disciplina europea importa restrizioni al mercato dei prodotti di plastica monouso (articolo 5 e allegato, parte B)”*⁶⁵⁶. Sarebbe coinvolta dunque una delicata questione relativa alla tutela della concorrenza che lo Stato soltanto può affrontare e non la Regione, priva di potestà legislativa. In termini di precedente, infine, il TAR, richiama il caso analogo riguardante il comune di Andria, in cui si era proceduto ad annullare l'ordinanza sindacale che imponeva di ricorrere a materiali compostabili e biodegradabili nei distributori automatici, eroganti cibi e bevande⁶⁵⁷. Il Tribunale ha così accolto, con ordinanza del 30 luglio n. 315, l'istanza cautelare promossa alle associazioni di categoria dei produttori e distributori di beni in plastica, sospendendo l'efficacia dell'Ordinanza della Regione *in parte qua*⁶⁵⁸.

L'appello cautelare della Regione, innanzi al Consiglio di Stato, ha avuto, invece, esito opposto: con ordinanza n. 4274 del 29 agosto 2019, confermando il suo stesso precedente decreto monocratico n. 4032 del 7 agosto, la Quarta Sezione, ha accolto la riforma della decisione di primo grado vista *“la complessità della controversia e il carattere anche di principio che riveste ne richiedono l'esame con la cognizione completa propria della fase del merito”*, ma anche perché *“l'imminente conclusione della stagione balneare rende evanescente il pericolo di un ulteriore danno grave e irreparabile, che avrebbe comunque carattere solo patrimoniale e per il quale, se del caso, possono soccorrere le ordinarie azioni risarcitorie”*.

Inoltre, diversamente da quanto ritenuto dal TAR Puglia, il Consiglio di Stato ha precisato che *“le Regioni posso dettare disposizioni che indirettamente determinano standard di tutela ambientale più elevati di quelli fissati da norme statali”*. Sotto questo profilo, la lettura che viene offerta dal CdS è conforme alla giurisprudenza costituzionale, ribadita da ultimo con la sentenza n. 7 del 2019, per la quale *“la collocazione della materia della tutela*

⁶⁵⁶ Si veda l'ordinanza cautelare 315 del 30 luglio 2019 del TAR Puglia – Bari.

⁶⁵⁷ Si veda la sentenza n. 1063 del 23 luglio 2019.

⁶⁵⁸ SCAGLIARINI M., *Puglia, illegittimo lo stop alla plastica in spiaggia. Il Tar bocchia la Regione*, 31 luglio 2019, in <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/home/1162398/puglia-illegittimo-lo-stop-alla-plastica-in-spiaggia-il-tar-bocchia-la-regione.html>.

ambientale e dell'ecosistema tra quelle di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s) Cost), non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate"⁶⁵⁹.

Peraltro, il Giudice di Appello prendeva atto di come la Regione non avesse invocato a fondamento della propria potestà regolamentare la Direttiva UE 2019/904, bensì la Legge regionale n. 15 del 2017 recante "*Disciplina della tutela e dell'uso della costa*" (in particolare l'art. 6, comma 1, lett. b)⁶⁶⁰, che regola l'uso delle aree marittime e balneari per fini ludico-ricreativi e, che, perfino il TAR, aveva detto essere la base giuridica dell'ordinanza della Regione⁶⁶¹.

L'Ordinanza Balneare, dunque, nell'attesa della pronuncia definitiva, è stata riammessa alla sua piena applicabilità, tanto per la complessità della tematica, che meritava di essere affrontata nel merito, tanto per i tempi ristretti di stagione estiva che rimanevano dal momento della pronuncia del Consiglio di Stato, il quale ha compiuto una valutazione di opportunità e bilanciamento di interessi contrapposti, anche alla luce di queste informazioni.

Un percorso esattamente opposto si è avuto nel caso che ha riguardato l'impugnazione dell'ordinanza comunale di Teramo n. 63 del 9 aprile 2019 recante "*Divieto di utilizzo di contenitori e stoviglie monouso in materiale non compostabile e/o biodegradabile negli esercizi commerciali e in occasione di feste pubbliche e sagre e nell'uso quotidiano dei cittadini*"⁶⁶². Anche qui, stante le limitazioni poste all'interno del comune di Teramo nella possibilità di utilizzare la plastica monouso, perfino nell'uso quotidiano da parte dei cittadini, è stata posta in essere un'impugnazione per l'annullamento dell'Ordinanza sindacale, previa richiesta, anche qui, di sospensione cautelare⁶⁶³.

Il procedimento cautelare ha avuto esito opposto rispetto al caso pugliese, perché, ivi, il TAR dell'Abruzzo – L'Aquila, Sezione Prima, nel ricorso n. 242 del 2019⁶⁶⁴ proposto, ha

⁶⁵⁹ In tal senso anche le sentenze C.Cost. nn. 66 e 198 del 2018, n. 199 del 2014, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008.

⁶⁶⁰ B.U.R.P. n. 53 del 15/05/2015.

⁶⁶¹ BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 2020.

⁶⁶² Pubblicato sull'Albo Pretorio comunale dal 9 aprile 2019 al 1 luglio 2019.

⁶⁶³ CAPONE E., *La Direttiva UE 2019/904 (single use plastics-sup o plastic free) e la protezione del territorio da parte degli enti locali*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 2019.

⁶⁶⁴ Causa Federazione Gomma Plastica, Isap Packaging S.p.a. contro Comune di Teramo.

respinto la richiesta cautelare⁶⁶⁵, adducendo, in punto di *fumus*, che la limitazione introdotta dalla normativa riguardasse un singolo comune del territorio italiano (Teramo appunto). Peraltro, il comune è anche piuttosto piccolo, e da tali elementi non si può giungere alla conclusione che vi sarebbe la perdita di una quota di mercato da parte delle ricorrenti private (e dunque una lesione economica), anche considerando che gli operatori economici sono anche produttori di plastica compostabile e biodegradabile, che possono tranquillamente continuare a distribuire⁶⁶⁶.

A seguito di appello proposto dai soccombenti in via cautelare, si è rivelata di parere opposto la Quarta Sezione del Consiglio di Stato che, nell'ordinanza n. 4273 del 30 agosto 2019, ha riformato la prima decisione del TAR de L'Aquila, accogliendo la richiesta sospensiva cautelare dei ricorrenti Federazione Gomma Plastica e Isap Packaging S.p.a.

Le riflessioni che hanno condotto l'Alto Consesso Amministrativo a simili conclusioni, sono da ritrovarsi nella qualifica che viene data all'atto⁶⁶⁷, riconosciuto come straordinario, e nella mancata conformità alla Legge che presenta l'ordinanza comunale. Essa è infatti sia priva delle indicazioni circa la situazione emergenziale che ne ha giustificato l'adozione (essendo un provvedimento *extra ordinem*), sia priva di un limite temporale di efficacia che invece, in quanto atto straordinario⁶⁶⁸, dovrebbe avere⁶⁶⁹.

Inoltre, è particolarmente interessante, che il Consiglio di Stato espliciti che “*sembra sussistere il pericolo di danno dedotto alla luce dell'incidenza sulle scelte imprenditoriali sia della singola società appellante che dell'intera filiera produttiva*”, ribaltando la stessa valutazione che il TAR aveva compiuto e che aveva giustificato nelle ristrette dimensioni del territorio coinvolto dall'ordinanza.

⁶⁶⁵ Ordinanza cautelare n. 123 dell'11/07/2019.

⁶⁶⁶ GIACALONE T., *Teramo plastic free: Tar che vai sentenza che trovi*, 15 luglio 2019, in <http://www.ecodallecitta.it/notizie/391469/teramo-plastic-free-tar-che-vai-sentenza-che-trovi/>.

⁶⁶⁷ Si ricordi che le stesse ragioni sono state esposte dai ricorrenti Gomma Plastica e Unionplast contro le ordinanze comunali *plastic free* di Trapani e S. Flavia, oggetto delle ordinanze cautelari numero 1217 e 771 del 6 luglio 2019 del TAR Sicilia – Palermo.

⁶⁶⁸ Il Consiglio di Stato ha una giurisprudenza consolidata (in ultimo si vedano le Sentenze nn. 1189/2019 e 5471/2011) che riconosce simili interventi come straordinari e che, in quanto tali, devono essere caratterizzati da elementi istruttori e di motivazione in grado di rappresentare un'effettiva situazione di grave pericolo che minaccia l'incolumità dei cittadini e/o una situazione di carattere eccezionale e impreveduta costituente minaccia per la pubblica incolumità e per le quali sia impossibile utilizzare gli ordinari mezzi approntati dall'ordinamento. Inoltre, è inevitabile il riferimento della durata temporale per la corretta applicazione di un'ordinanza contingibile e urgente.

⁶⁶⁹ Il Consiglio di Stato dispone che: “[...] l'ordinanza comunale impugnata non sembra essere stata adottata in conformità alla Legge per la mancanza: delle necessarie istruttorie e motivazioni circa la sussistenza di una effettiva situazione di emergenza o di grave pericolo, solo in ragione della quale si giustifica l'eccezionale deroga al principio di tipicità degli atti amministrativi e alla disciplina vigente attuata mediante l'utilizzazione di provvedimenti *extra ordinem*; della indicazione di un limite temporale di efficacia, connesso al carattere straordinario dell'atto”.

Appare comprensibile la posizione della giurisprudenza sul caso esposto, poiché le ordinanze sindacali dei Comuni incontrano il limite del loro essere contingibili e urgenti, che mal si concilia con un divieto o una riduzione dell'uso della plastica che, per sua natura, dovrebbe essere permanente. In generale, quindi, difetterebbero proprio i presupposti di legge per adottare una ordinanza contingibile e urgente, sia sotto il profilo della mancanza del requisito dell'eccezionalità della situazione che si vuole fronteggiare, sia sotto il profilo della mancata previsione di un limite temporale di efficacia dell'atto (che a quel punto sarebbe necessario)⁶⁷⁰.

Ultima esperienza giuridica, che si vuole rappresentare, con valenza locale, è quella che riguarda il ricorso proposto da Ecoline S.r.l. (di seguito Ecoline) contro il comune di Ragusa.

In questo caso, rispetto alle situazioni riassunte precedentemente, si invertono i ruoli delle parti, poiché il ricorrente privato è un'impresa che opera nel mercato del recupero degli imballaggi in plastica, mediante l'installazione di macchinette eco-conferitrici che operano la cernita degli imballaggi in plastica ricevuti dagli utenti⁶⁷¹ (l'attività veniva svolta secondo le prescrizioni e autorizzazioni di Legge imposte), mentre il soggetto pubblico resistente, cioè il comune di Ragusa, a differenza dei casi precedenti in cui si assumevano atti che valorizzavano l'ambiente, aveva adottato un provvedimento⁶⁷² con cui si intimava la Ecoline a cessare ogni attività di recupero dei rifiuti. Spetta infatti al Comune, in regime di privativa, la gestione dei rifiuti stessi e perché l'iniziativa in questione potrebbe esporre il Comune ad un possibile contenzioso con l'attuale gestore del servizio di igiene urbana. Tale provvedimento comunale, si richiedeva venisse annullato, e in via cautelare di sospenderlo nella sua efficacia, tra le altre censure⁶⁷³, per “[...] *eccesso di potere: a) in forza della normativa invocata, per l'attività di “recupero” dei rifiuti esisterebbe il libero mercato; ad analogo regime sarebbero soggette le fasi prodromiche al recupero ossia la raccolta/cernita e quelle successive come la commercializzazione, il trasporto o la trasformazione; b) illegittimo, pertanto, sarebbe il regolamento del Comune di Ragusa*

⁶⁷⁰ BARELLI U., *Op. cit.*

⁶⁷¹ Anche al fine di comprendere meglio la decisione del TAR adito, bisogna ben specificare che tramite gli eco-conferitori, i cittadini rilasciano rifiuti in plastica non lavorati o trasformati, ricevendo, in cambio, i cd. *eco-point* in denaro o buoni spesa.

⁶⁷² Si tratta della nota con numero di protocollo 0106391 del 25/10/2016.

⁶⁷³ Ad es. la violazione del considerando n.19 della Direttiva 2008/98/CE, la violazione e falsa applicazione dell'art.106 del Trattato sull'Unione Europea, la violazione e falsa applicazione dell'art.212, co.5 e dell'art.208, co. 15 del D.lgs. n.152/2006, di minore importanza per la trattazione in essere.

nella misura in cui prevede la privativa comunale indistintamente tanto per i rifiuti da avviare a smaltimento che per i materiali recuperabili”⁶⁷⁴.

Dunque, è sulla qualificazione di rifiuto (l’amministrazione sostiene che è tale la plastica raccolta dalla società ricorrente, mentre la società privata la inquadra come “risorsa”) e sulla natura dell’attività di recupero compiuta dall’Ecoline (quest’ultima ritiene che sia un’iniziativa liberalizzata, contrariamente al comune) che è chiamato a pronunciarsi il giudice amministrativo.

Brevemente, deve ricordarsi che, un apposito procedimento cautelare era stato avviato e si era concluso con posizioni antitetiche di TAR e Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (CGA), ove il primo giudice rigettava la richiesta poiché la “*parte ricorrente non è stata in grado di indicare uno specifico danno irreparabile*” condannandola alle spese della fase cautelare⁶⁷⁵; diversamente il CGA, accoglieva l’appello cautelare riformando la prima decisione, mettendo l’accento sui profili di illegittimità presenti nell’atto del Comune ed in potenziale contrasto con l’articolo 41 della Costituzione (libera iniziativa economica)⁶⁷⁶.

La definizione della controversia è giunta con la sentenza n. 1253 del 2018, emanata dal TAR Sicilia – Catania, Sezione Prima.

Secondo il giudice amministrativo, per giungere ad una corretta decisione, deve qualificarsi il rifiuto ai sensi dell’art.183 del D.lgs. n.152/2006, comma 1, lett. a), come “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’intenzione o abbia l’obbligo di disfarsi*”: vale semplicemente la volontà di chi vuole smettere di fare uso di quell’oggetto, a prescindere dalla modalità con cui viene compiuta l’operazione, dal materiale di cui è composto il bene e dalle conseguenze economiche che il prodotto può avere per un terzo soggetto (che potrebbe anche valorizzare il bene a differenza di chi se ne è disfatto).

Non si spiegherebbe altrimenti perché l’art.184-ter del D.lgs. n. 152/2006 stabilisce, al primo comma, che un rifiuto cessa di essere tale, quando è sottoposto ad un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, ma non prima che tale

⁶⁷⁴ Si veda la ricostruzione in “*Fatto*” della sentenza n. 1253 del 12/06/2018 del TAR Sicilia – Catania.

⁶⁷⁵ Ordinanza cautelare n. 106 del 2017 del TAR Sicilia – Catania.

⁶⁷⁶ Ordinanza cautelare n. 346 del 2017 del CGA per la regione siciliana.

attività si sia conclusa completamente⁶⁷⁷, con la conseguenza che “*la disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto*”⁶⁷⁸.

Proprio per questa ragione, “*ritiene il Collegio che la plastica consegnata dal cittadino agli eco-conferitori non trasformata e non ancora recuperata costituisca rifiuto. Quelli in questione, in particolare, costituiscono rifiuti di imballaggio ai sensi dell’art.218, comma 1, lettera f), del d.lgs. n.152/06. Si tratta, nella specie, di rifiuti che derivano da imballaggi primari ovvero quelli concepiti in modo da costituire, nel punto di vendita, un’unità di vendita per l’utente finale o per il consumatore (art.218 lett.b del D.lgs. cit). Essi costituiscono, pertanto, rifiuti domestici ai sensi dell’art.184, comma 2, lettera a), del d.lgs. n.152/06, in quanto provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione ed in particolare rifiuti domestici destinati al recupero*”⁶⁷⁹.

Seconda questione su cui, si è detto, si sofferma il TAR, è quella relativa alla descrizione dell’attività di gestione dei rifiuti, e dell’eventuale regime di privativa applicabile. A tal proposito, si accoglie la prospettiva della società Ecoline poiché, ai sensi dell’art.198, comma 1, del D.lgs. 152/2006, i comuni continuano la gestione dei rifiuti in regime di privativa relativamente a due categorie di rifiuti. Si tratta dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati agli urbani avviati allo smaltimento, senza comprendere le attività di recupero, come è quella compiuta dalla Ecoline⁶⁸⁰.

Tuttavia, pur riconoscendo tale ragione al ricorrente, il Collegio ricorda che l’impugnato provvedimento è sorretto anche da ulteriori ragioni, che si fondano complessivamente sulla gestione di rifiuti urbani da intendersi come servizio pubblico essenziale⁶⁸¹ che, anche al di là del diritto di privativa, è comunque soggetta a disciplina pubblica specifica nonché a regime tariffario e che ammette nuovi impianti (come le macchinette eco-conferitrici) solo se quelli già esistenti sono insufficienti per far fronte alle esigenze della comunità.

Non essendoci privativa, si ammettono sì operazioni commerciali dei soggetti privati, ma sempre assicurando le competenze programmatiche, pianificatorie e di controllo regionali, provinciali e comunali, e, per l’attività di raccolta della plastica svolta da soggetti privati

⁶⁷⁷ Esso recita che: “*Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l’oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l’oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l’utilizzo della sostanza o dell’oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana*”.

⁶⁷⁸ Si veda l’art. 184-ter, comma 5 del D.lgs. 152 del 2006.

⁶⁷⁹ Si veda il punto 2.2 della Sentenza in esame.

⁶⁸⁰ Si veda il punto 3.1 della Sentenza in esame.

⁶⁸¹ Si veda l’art.1 della Legge n.146/90.

(come nel caso concreto), al di fuori di convenzioni con i comuni, non si avrebbe il controllo della P.A., con potenziale pregiudizio per l'attività di gestione dei rifiuti⁶⁸².

Proprio questa motivazione, alla base dell'atto amministrativo contestato in via giurisdizionale, resiste alle censure mosse dal soggetto ricorrente, e determina il rigetto del ricorso.

Le pronunce viste da parte di giudici amministrativi diversi, dimostrano il livello di complessità della materia, nonché la grande attesa per l'approvazione di una normativa organica da parte del Legislatore nazionale, che potrebbe dare delle risposte importanti, anche alla luce degli obblighi circa la ricezione della Direttiva UE 2019/904.

6.1 (Segue) Il caso virtuoso della Regione Toscana

La Direttiva UE 2019/904, ai sensi dell'art. 17 "*Recepimento*"⁶⁸³, deve essere recepita con gli opportuni atti interni (ovviamente di tipo normativo), da parte degli Stati membri, entro, e non oltre, il 3 luglio del 2021.

Tra gli enti regionali che hanno provveduto repentinamente, e anticipatamente rispetto al termine ultimo, a disporre normative *plastic free*, vi è la Regione Toscana, che ha anticipato da un punto di vista cronologico, procedendo all'approvazione della Legge regionale n. 37 del 28 giugno 2019, recante "*Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente*"⁶⁸⁴, venti giorni dopo rispetto alla data di approvazione della Direttiva "*Sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*", del 5 giugno 2019.

La volontà delle Regione Toscana, peraltro, di attuare specificamente la Direttiva UE 2019/904, è evidenziata dal "*Preambolo*" della Legge regionale n. 37, ma anche da titolo che assume la stessa Legge, quasi copia del nome della Direttiva da attuare⁶⁸⁵.

La menzione speciale che merita la Toscana, a differenza delle vicende giuridiche esposte sopra, sta nell'atto che si è scelto di assumere per imprimere forza ad azioni volte alla sostenibilità ambientale: non si tratta di un atto amministrativo, cioè di un'ordinanza, ma

⁶⁸² Si veda il punto 4 della Sentenza in esame.

⁶⁸³ Esso recita: "*Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente Direttiva entro il 3 luglio 2021. Essi ne informano immediatamente la Commissione*".

⁶⁸⁴ B.U.R. Toscana n. 31, parte prima, del 28/06/2019.

⁶⁸⁵ LUCCHI C., *Toscana plastic free: approvata una Legge regionale*, 26 giugno 2019, in <https://www.gigliolnews.it/2019/06/26/toscana-plastic-free-approvata-una-legge-regionale/>.

di una Legge regionale vera e propria. Logica, e giuridica, conseguenza di una simile scelta, sta nella impossibilità, per i soggetti portatori di interessi, di ottenere una sospensione o un annullamento mediante il ricorso al giudice amministrativo, che è carente di giurisdizione in un caso simile. Unica tutela che si potrebbe avere, sta nella declaratoria di incostituzionalità che solo il Giudice delle Leggi può dichiarare e che, comunque, un qualsiasi soggetto che non sia il Governo (il quale può adire direttamente la Corte), solo in via incidentale può richiedere⁶⁸⁶.

Nella parte introduttiva, vengono richiamate tutte le Direttive comunitarie costituenti il “*Pacchetto dell’economia circolare*” del 2018 e l’intervenuta Direttiva citata del 2019⁶⁸⁷; ma a fondare la legislazione regionale, sotto un profilo di legittimità, è il richiamo operato “*all’art. 117, comma quarto, della Costituzione*”.

Il Consiglio Regionale, che ha emanato la Legge, richiama uno spazio di competenza legislativa residuale della Regione⁶⁸⁸, escludendo sia la possibilità che la materia sia da ricomprendersi nella lett. s), comma 2 dell’art. 117 Cost. sulla “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*” (che fonderebbe una competenza esclusiva dello Stato), ma anche estromettendo la “*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*” di cui al comma 2, relativo alla competenza concorrente Stato-Regioni.

Un simile approccio, *prima facie*, appare, però, rispetto alle argomentazioni della Corte Costituzionale che abbiamo riportato (Cap. 3, § 1.1), contrastante con l’idea di un “concorso di competenze”⁶⁸⁹, in cui il ruolo primario, sulla tutela dell’ambiente, è da attribuirsi allo Stato e gli interventi regionali, ammissibili, non possono essere slegati da un quadro nazionale. Tuttavia, non risulta esserci stata alcuna impugnazione del Governo, che, quando ritenga che una Legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Consulta (cd. ricorsi in via principale Stato-Regioni).

⁶⁸⁶ Cioè se nel corso di un qualsiasi processo principale un giudice, di sua iniziativa o su richiesta di una delle parti, ritiene dubbia la costituzionalità di una norma può rinviarla al giudizio della Corte costituzionale, avendone valutata la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

⁶⁸⁷ Si legge nel Preambolo: “*Vista la Direttiva 2018/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 [...]; Vista la Direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 [...]; Vista la Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, [...]; Vista la Direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018 [...]; Vista la Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente*”.

⁶⁸⁸ Il comma 4 dell’art. 117 Cost. dispone: “*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*”.

⁶⁸⁹ Si vedano le Sentenze C. Cost. nn. 364 del 2006, 378 del 2007, 214 del 2008.

La L.r. 37/2019, ai sensi del primo considerando, introduce specifici divieti e sanzioni per l'utilizzo di prodotti in plastica monouso, al fine di avere una riduzione della loro dispersione nell'ambiente come conseguenza di una minore produzione e commercializzazione⁶⁹⁰. La Legge si preoccupa anche di bilanciare l'interesse ambientale con quello degli operatori economici poiché *“è necessario, comunque, prevedere una disciplina transitoria per l'applicazione delle restrizioni all'utilizzo dei prodotti di plastica monouso che tenga conto dei contratti di fornitura già stipulati e validi fino alla loro naturale scadenza, nonché delle scorte già in possesso dei soggetti destinatari delle restrizioni”*⁶⁹¹.

La Legge si compone di appena tre articoli, ma il nucleo operativo della disposizione sta nel primo *“Restrizioni all'uso di prodotti in plastica monouso”*, il quale si costituisce di quattro commi.

Il primo comma dispone che strumenti di plastica monouso quali piatti, bicchieri, cannucce, aste a sostegno di palloncini, forchette, cucchiari, non possono essere utilizzati nell'ambito di manifestazioni che comportino aggregazioni sociali (come fiere, sagre o mercati), che siano finanziate od organizzate sul territorio dalla Regione o dagli enti locali⁶⁹².

Il secondo comma fa riferimento agli stessi identici prodotti (con l'esclusione delle sole aste per palloncini) per cui è vietato l'utilizzo e la somministrazione in aree protette, parchi, spiagge e lidi del demanio marittimo⁶⁹³.

Il fatto che non si menzioni la plastica compostabile o biodegradabile, anche alla luce degli atti eurocomunitari richiamati, nonché il fatto che la plastica sia indicata come *“monouso”*, non lascia dubbi circa l'ambito di applicazione che non coinvolge materiali compostabili e biodegradabili che, anzi, rappresentano l'alternativa al monouso stesso.

Interessante il sistema sanzionatorio, esplicito all'art. 1, comma 3, ove si differenziano i trattamenti per i parchi e le aree protette in cui si ammettono sanzioni tra 100 e 1000 euro,

⁶⁹⁰ Recita il primo considerando: *“È necessario introdurre specifici divieti e sanzioni per l'utilizzo, anche per la somministrazione di cibi e bevande, di prodotti in plastica monouso, al fine di limitarne l'uso e l'eventuale abbandono operando, al con tempo, in un'ottica di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino costiero”*.

⁶⁹¹ Si veda il secondo considerando nel *“Preambolo”* della Legge regionale Toscana 37 del 2019.

⁶⁹² Il comma 1 dell'art. 1 recita: *“Nell'ambito delle manifestazioni fieristiche, sagre, fiere mercato, e di comunicazione, organizzate o finanziate, anche in parte, da Regione, enti locali, enti ed aziende soggette alla vigilanza degli stessi, è fatto divieto di utilizzare contenitori, mescolatori per bevande, aste a sostegno di palloncini, cannucce e stoviglie, quali posate, forchette, coltelli, cucchiari, bacchette e piatti, in plastica monouso”*,

⁶⁹³ Il comma 2 dell'art. 1 recita: *“Nei parchi, nelle aree protette, nei lidi e nelle spiagge del demanio marittimo, è fatto divieto di utilizzo, per la somministrazione di cibi e bevande, di contenitori, mescolatori per bevande, cannucce e stoviglie, quali posate, forchette, coltelli, cucchiari, bacchette e piatti in plastica monouso”*.

e i lidi e le spiagge del demanio marittimo per cui si rinvia “*alla sanzione amministrativa di cui all’articolo 1164, comma 1, del codice della navigazione*”, che va da 1000 a 3000 euro.

Nessuna disciplina è contemplata nel caso di inosservanza del divieto di uso di plastica monouso in manifestazioni fieristiche, sagre, fiere mercato.

La disposizione legislativa che si collega alla valutazione contenuta nel preambolo circa il rispetto di situazioni economiche, che non possono essere totalmente soccombenti (contenuta nel considerando secondo), è quella di cui all’art. 2 della Legge regionale, recante “*Disposizioni transitorie per l’applicazione delle restrizioni all’uso dei prodotti in plastica monouso*”: i divieti e le restrizioni per feste e manifestazioni di ogni genere (ex art. 1, comma 1 L.r. 37/2019), trovano applicazione solo dopo che vi sia stato l’esaurimento dei contratti già stipulati alla data di entrata in vigore della Legge; i limiti per parchi e spiagge (ex art. 1, comma 2), trovano deroga fintanto che non siano state ultimate le scorte di magazzino e, comunque, non andando oltre il 31 dicembre del 2019.

Maggior tutela dei rapporti economici-patrimoniali pare essere concessa alle restrizioni valide verso sagre, fiere e manifestazioni, mentre, l’interesse ambientale per la tutela di ecosistemi marini, e naturali in genere, ha spinto il Legislatore regionale, a offrire un minore spazio per uniformarsi alla disciplina *plastic free*, agli operatori che somministrano prodotti in plastica in parchi, aree protette e sui lidi marittimi⁶⁹⁴.

Infine, è ai comuni che si rivolge la Legge regionale della Toscana, sia perché dispone che siano questi a vigilare per verificare l’applicazione dei divieti, adottando entro 30 giorni gli opportuni atti amministrativi⁶⁹⁵, sia perché eventuali atti da loro già adottati (con ordinanze o regolamenti), sono fatti salvi se coerenti con l’intervenuta disciplina regionale⁶⁹⁶.

I dubbi di costituzionalità emersi, relativi alla competenza regionale sulla disciplina regolamentata, sono stati presumibilmente ritenuti infondati dal Consiglio dei Ministri, che, nella seduta del 3 ottobre del 2019, ha deliberato di non impugnare la Legge innanzi alla Consulta⁶⁹⁷.

⁶⁹⁴ La durata di un contratto di fornitura può avere un lungo termine, contrariamente le scorte in magazzino sono destinate a finire presto. Qualora non finissero le scorte, opererebbe la restrizione dal 31 dicembre del 2019.

⁶⁹⁵ Si veda il comma 4 dell’art. 1 della Legge regionale Toscana n. 37 del 2019.

⁶⁹⁶ Si veda il comma 3 dell’art. 2 della Legge regionale Toscana n. 37 del 2019.

⁶⁹⁷ BARELLI U., *Op.cit.*

Conclusioni

È stata analizzata la situazione normativa attuale a livello, in parte internazionale, e, soprattutto, comunitario e nazionale circa la questione ambientale attinente alla plastica. Le prospettive e le determinazioni sovranazionali, su questa come in altre materie, non possono che ritrovare un riscontro in un impegno normativo nazionale, che, inizialmente in modo più pigro, sta prendendo pian piano coscienza della necessità di uno sforzo per migliorare l'ambiente che ci circonda.

Nel primo capitolo si è evidenziato come il pianeta stia mandando dei chiari messaggi: stiamo sfruttando l'ecosistema più di quanto esso possa offrire. Il continuo sfruttamento delle risorse naturali, il crescere inesorabile della popolazione, le eccessive emissioni di anidride carbonica, i consumi sempre più eccessivi e gli sprechi continui di materia ci stanno portando al “degrado” dell'ecosistema planetario.

L'agente inquinante qui considerato, la plastica, tende a scomporsi in minuscole particelle, che finiscono sulle nostre tavole laddove sono ingerite da pesci, molluschi e animali, rendendo noi stessi protagonisti del percorso dell'inquinamento (tanto che ciascuno di noi, si è visto, ingerisce settimanalmente una quantità di plastica equivalente al peso di una carta di credito⁶⁹⁸).

E, se non si può effettivamente giungere a sostenere la “decrescita” economica⁶⁹⁹, che si augurava Nicholas Georgescu-Roegen⁷⁰⁰, con cui si voleva intendere la necessità di ridurre il consumo di beni ad alto impatto ecologico (e non, banalmente, una riduzione della crescita e produzione mondiale)⁷⁰¹, non può prescindere dalla prospettiva proposta da Kenneth Ewart Boulding⁷⁰², che considerava la Terra come un sistema chiuso, da cui si possono ricavare le materie prime necessarie alla propria sussistenza e al cui interno inevitabilmente trovano collocazione le scorie, rispettando l'equilibrio complessivo.

Questa idea ci avvicina al modello economico circolare che può, contemporaneamente, consentire l'incremento dei profitti delle imprese, e se saprà includere anche i cittadini e l'economia sociale, portare senza dubbio dei grandi benefici anche allo stile di vita del

⁶⁹⁸ Studio WWF-Università Newcastle, *No plastic in nature: assessing plastic ingestion from nature to people*, 2019, in http://awsassets.panda.org/downloads/plastic_ingestion_press_singles.pdf

⁶⁹⁹ Come emerge dal Manifesto per una economia umana del 1973 di Georgescu-Roegen, Kenneth e Herman Daly e poi firmato da oltre 200 economisti, intitolato “*Per un'economia umana*”.

⁷⁰⁰ Economista rumeno teorico di numerose teorie economiche e autore di numerosi libri.

⁷⁰¹ BONAIUTI M., *Obiettivo decrescita*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna, 2014.

⁷⁰² È coautore con Georgescu-Roegen e Daly del Manifesto del 1973 “*Per un'economia umana*”.

Pianeta. Le aziende possono attuare una politica circolare scegliendo il modello di business più adatto a loro: anche per questo si è affermato, per esempio, un nuovo *design* per prodotti che possono essere disassemblati, la *sharing economy*, la concezione del prodotto come servizio, l'impiego di risorse disponibili, il recupero, il riuso, l'estensione del ciclo di vita del prodotto o la simbiosi industriale.

È evidente che, quello indicato, possa essere un traguardo significativo da raggiungere. È, dunque, fondamentale un'attività normativa efficace e completa che si muova, da una parte, nella direzione di un coinvolgimento della società e dei cittadini, promuovendo attività volte alla sensibilizzazione degli stessi, e dall'altra, tessendo disposizioni di tutela ambientale tenendo conto del ruolo delle autorità sovranazionali, capaci, in prima persona, di offrire soluzioni valide e risolutive per tutti.

È proprio questo impegno che si è voluto evidenziare nel rappresentare l'iter europeo (nel Cap. II dell'elaborato), culminato nella Direttiva UE 2019/904, che ha sempre ispirato gli interventi normativi comunitari: un doppio filo conduttore (come detto, cittadini ed interessamento di autorità sovranazionali) che è evidente nelle principali tappe normative dell'Unione Europea e che presenta, sullo sfondo, sempre il fine ultimo di una riaffermazione del vivere bene entro i limiti del Pianeta.

Tappe rappresentate, a puro titolo esemplificativo, dal Libro Verde *“Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente”*⁷⁰³ del 2013 che ricorda che *“la nuova politica di vicinato dell'UE e la politica di preadesione potrebbero svolgere un ruolo utile nel promuovere le iniziative volte a migliorare la gestione dei rifiuti di plastica e ad affrontare le attuali sfide. Ad esempio, il coinvolgimento dei paesi limitrofi della regione meridionale del Mediterraneo e della regione del Mar Morto sono cruciali per raggiungere il buono stato ecologico (privo di plastica) nel Mediterraneo e nel Mar Morto”*⁷⁰⁴. O ancora, si pensi alla Comunicazione *“L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”*⁷⁰⁵ del 2015 e alla Comunicazione *“Strategia europea per la plastica nell'economia circolare”*⁷⁰⁶ del 2018, entrambe capaci di sottolineare il ruolo del consumatore finale che deve obbligatoriamente essere consapevole dell'impatto ambientale

⁷⁰³ COM (2013) 123 final.

⁷⁰⁴ COM (2013) 123 final, p. 23.

⁷⁰⁵ COM (2015) 614 final. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare.

⁷⁰⁶ COM (2018) 28 final. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Strategia europea per la plastica nell'economia circolare.

dei prodotti che egli sceglie, distinguendo quello ecosostenibili, recuperabili o, comunque, potenzialmente in grado di essere una risorsa, da quelli sprovvisti di tali qualità⁷⁰⁷.

Infine, elemento ultimo dell'*excursus* legislativo in campo eurocomunitario, è la Direttiva UE 2019/904⁷⁰⁸, che, è innegabile, ha il merito di incanalare in un unico atto la trattazione della questione della plastica: materiale che, rappresentando due facce della stessa medaglia, è indubbiamente il più presente nella vita di ciascuno di noi, ma è anche la principale forma inquinante, specialmente per ambienti acquatici e marini, ad oggi esistente⁷⁰⁹.

La Direttiva indicata offre, finalmente, delle soluzioni specifiche per un problema altrettanto specifico: non si tratta delle conseguenze dannose dei rifiuti in genere (oggetto ad esempio della disciplina contenuta nella Direttiva 2008/98/CE), ma dai danni provocati dalla sola plastica, le cui caratteristiche sono quella di una lunga decomposizione e prolungata frammentazione.

La trattazione ha fatto emergere che la Direttiva si concentra sulla differenziazione dei prodotti in plastica più e meno dispersi nell'ambiente, tra quelli che risultano essere facilmente sostituibili e quelli per cui una alternativa valida ecosostenibile non è pronta. Il risultato del lavoro, alla luce anche del contributo del Comitato Economico e Sociale Europeo e del Comitato delle Regioni, appare essere completo e capace di fornire delle diverse modalità operative: limitazioni alla produzione dei prodotti particolarmente dannosi come tappi, coperchi e bastoncini cotonati; la necessità di istituire un regime di responsabilità estesa del produttore per i prodotti da pesca contenenti plastica; la promozione di campagne volte alla sensibilizzazione dei cittadini europei per contrastare il ricorso a beni altamente inquinanti per cui esiste già un'alternativa sostenibile⁷¹⁰.

Nel prosieguo (Cap. III), lo scenario nazionale è stato oggetto di specifica attenzione, poiché è qui che si è compiuto, innanzitutto, il tentativo di dare collocazione alla questione ambientale in Costituzione. Tale processo ha trovato risposta grazie al lavoro ermeneutico della Corte Costituzionale che ha sancito l'esistenza di un valore ambientale "primario"⁷¹¹ ed "assoluto"⁷¹², mediante la lettura in combinato disposto degli Articoli 2, 3, 9, 32, 41 e 42 della Carta.

⁷⁰⁷ Si veda COM (2015) 614 final, par. 2, p. 6 e COM (2018) 28 final, par. 4.2, p. 12.

⁷⁰⁸ G.U. L 155 del 12/06/2019.

⁷⁰⁹ Si veda il considerando 5 della Direttiva UE 2019/904.

⁷¹⁰ Trattasi rispettivamente dell'Allegato alla Direttiva nella parte A, E, G.

⁷¹¹ Sentenza C. Cost. n. 151 del 1986.

⁷¹² Sentenza C. Cost. n. 641 del 1987.

Più tardi, le opere di recepimento del Legislatore Nazionale, sono finite in primo piano viste le modalità attuative delle disposizioni europee che, in Italia, hanno assunto la forma di misure disincentivanti per i beni in plastica (si pensi alle borse di plastica a pagamento o alla recente *plastic tax*), ma con ripercussioni economiche su un settore produttivo particolarmente importante.

In questo contesto, insomma, si è cercato di descrivere cause e conseguenze della situazione ambientale problematica che si è andata a formare nel corso del tempo, senza, peraltro, far mancare mai le polemiche dell'opinione pubblica. Tuttavia, appare evidente come uno sforzo ulteriore, per affermare un principio di sviluppo sostenibile, fissato dal diritto internazionale già nel 1992 con la Convenzione di Rio e ribadito a più riprese dalla legislazione europea⁷¹³ e nazionale⁷¹⁴, sia assolutamente necessario.

A tal proposito, l'Unione Europea e il diritto interno, non hanno fornito (o lo hanno fatto in minima parte), le disposizioni normative necessarie per realizzare e chiudere il sistema economico circolare per tutte le categorie di rifiuti, ivi compresi quelli in plastica, che si volessero recuperare e reintrodurre nel mercato nuovamente. Si tratta degli *End of Waste*, la cui regolazione oggi è sì favorita dalla intervenuta Legge n. 128 del 2019, ma su cui mancano delle normative europee e nazionali complete, soprattutto per il materiale della plastica.

La situazione normativa interna risulta ancor più complessa se si guarda alle aule di giustizia, in cui si sono attivati procedimenti volti ad ottenere la revoca di ordinanze locali che, vietando l'uso della plastica in modo più o meno stringente, finirebbero per violare interessi opposti a quello ambientale. Nell'elaborato svolto, si è analizzata la situazione relativa all'ordinanza balneare della Puglia⁷¹⁵, all'ordinanza sindacale del comune di Teramo⁷¹⁶ e al provvedimento con cui il comune di Ragusa intimava alla società Ecoline S.r.l. di sospendere i propri servizi di recupero di beni in plastica⁷¹⁷: tutte esperienze giurisdizionali che hanno avuto esiti opposti e, talvolta, contrastanti.

⁷¹³ Si pensi al Documento di riflessione della Commissione Europea "*Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*".

⁷¹⁴ Si pensi alla *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*.

⁷¹⁵ Si veda l'ordinanza cautelare n. 315 del 30 luglio 2019 del TAR Puglia – Bari e l'ordinanza n. 4274 del 29 agosto 2019, che conferma il precedente decreto monocratico n. 4032 del 7 agosto 2019, del Consiglio di Stato.

⁷¹⁶ Si veda l'ordinanza cautelare n. 123 del 11 luglio 2019 del TAR Abruzzo – L'Aquila e l'ordinanza n. 4273 del 30 agosto 2019 del Consiglio di Stato.

⁷¹⁷ Si vedano l'ordinanza cautelare n. 106 del 2017 del TAR Sicilia – Catania, l'ordinanza cautelare n. 346 del 2017 del CGA per la regione siciliana e la sentenza n. 1253 del 2018, emanata dal TAR Sicilia – Catania.

Infine si è trattato l'esempio virtuoso di attività normativa proposto, nell'ambito regionale, dalla Regione Toscana, che con la Legge regionale n. 37 del 2019⁷¹⁸ ha affrontato il problema della tutela ambientale da prodotti in plastica, anticipando lo Stato, attraverso la disposizione del “*divieto di utilizzare contenitori, mescolatori per bevande, aste a sostegno di palloncini, cannuce e stoviglie, quali posate, forchette, coltelli, cucchiari, bacchette e piatti, in plastica monouso*” in luoghi quali sagre, parchi, lidi marittimi⁷¹⁹.

Pensare ad uno sviluppo sostenibile, ad una piena riorganizzazione del nostro modello di vita, appare impossibile senza un impegno costante e continuo, con obiettivi a lungo termine concreti a cui si deve giungere.

José Ortega y Gasset⁷²⁰, filosofo e saggista spagnolo, ripeteva che “*Io sono me più il mio ambiente e se non preservo quest'ultimo non preservo me stesso*”: calarsi appieno in questo connubio è l'unica via maestra capace di indicarci un futuro migliore, un futuro sostenibile.

⁷¹⁸ B.U.R. Toscana n. 31, parte prima, del 28/06/2019.

⁷¹⁹ Si veda il comma 1 della Legge regionale n. 37 del 2019.

⁷²⁰ José Ortega y Gasset è stato un filosofo e sociologo nato a Madrid nel 1883 e morto nel 1955 nella medesima capitale spagnola.

Bibliografia

- ACQUARONE G., *La nozione giuridica di rifiuto nell'ordinamento interno e in quello comunitario*, CEDAM, 2007
- ADLER E. – JEFTIC L. – SHEAVLY S., *Marine litter: a global challenge*, rapporto UNEP, 2009, in <https://www.unenvironment.org/resources/report/marine-litter-global-challenge>
- ALBERTAZZI B., *Sottoprodotti: novità e complicazioni*, 2017, in <https://www.ambiente.it/informazione/focus-on/sottoprodotti-novita-e-complicazioni.html>
- ANTONIOLI M., *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo: tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2019, n. 2, aprile, p. 201
- ANGELONI E., *La posizione dell'Italia rispetto alle altre grandi economie UE*, Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, 2019, in <https://asvis.it/goal12/home/452-3984/economia-circolare-la-posizione-dellitalia-rispetto-alle-altre-grandi-economie-ue>
- BARCA S., *Entropia. Un nuovo paradigma per la storia economica?*, *Le Frontiere del sociale*, 2002, n. 43, pp. 185-218, in <http://www.rivistameridiana.it/files/Barca,-Entropia.pdf>
- BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 2020
- BERLENGHI T., *Storia del diritto ambientale*, Primiceri editore, Padova, I edizione, 2018

- BIANCO M., *parere scientifico*, 2019, in <https://www.envi.info/blog/2019/01/16/tempi-di-degradazione-nelle-acque-per-la-plastica-i-tempi-sono-certi-come-comunicarli-correttamente/>
- BIANCO M., *La biologa marina Mariasole Bianco lancia il progetto: #ilmareiniziadaqui*, 2019, in <https://www.envi.info/blog/2019/05/22/la-biologa-marina-mariasole-bianco-lancia-il-progetto-ilmareiniziadaqui/>
- BIESTRO E., *Nella raccolta della plastica la differenza la fa la qualità*, 2013, in <https://www.envi.info/blog/2013/01/23/nella-raccolta-della-plastica-la-differenza-la-fa-la-qualita/>
- BOLOGNA P., *L'End of Waste dopo la sentenza del Consiglio di Stato n. 1229 pubblicata il 28 febbraio 2018*, 2018, in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/end-of-waste-sentenza-consiglio-1229-28-febbraio-2018/>
- BOMPAN E., *Economia circolare: definizione ed esempi*, IdeeGreen, 2017, in <https://www.ideegreen.it/economia-circolare-definizione-ed-esempi-95289.html>
- BOMPAN E. - BRAMBILLA N.I. – CIANCIULLO A. (introduzione di), *Che cosa è l'economia circolare*, Edizioni Ambiente, 2014
- BONAIUTI M., *Decrescita e politica. Per una società equa, autonoma e sostenibile*, 2016, in <https://it.scribd.com/document/8813211/Mauro-Buonaiuti-Decrescita-e-Politica-Per-Una-Societa-Autonoma-Equa-e-Sostenibile>
- BONAIUTI M., *Per una decrescita sostenibile, pacifica e conviviale*, 2015, in <https://www.peacelink.it/buone/a/19207.html>
- BONAIUTI M., *Obiettivo decrescita*, Edizione Missionaria Italiana, 2014

- BONAIUTI M., *I dilemmi dell'economia solidale*, CNS Ecologia Politica n. 3-4, fascicolo 54, 2003, in https://www.eventhia.com/en/public/nes/317/public/DECRESCITA_-_BONAIUTI_-_I_DILEMMI_DELL_ECONOMIA_SOLIDALE.pdf
- BONGIOANNI M., *Tempi di degradazione nelle acque: per la plastica i tempi sono certi? Come comunicarli correttamente?*, 2019, in <https://www.envi.info/blog/2019/01/16/tempi-di-degradazione-nelle-acque-per-la-plastica-i-tempi-sono-certi-come-comunicarli-correttamente/>
- BONOMI A., *Green economy, green society: intreccio virtuoso per accompagnare la metamorfosi del Paese*, Rapporto 2012-2013, Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio, Il Mulino, 2013
- BORZÌ A., *La complessa nozione di rifiuto del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Commento al testo unico ambientale, IPSOA, 2006, pp. 127-146
- BOULDING K., *The economics of knowledge and the knowledge of economics*, American Economic Review, n. 16, 1966
- BOVINO C., *Plastexit, in che termini realizzare la necessaria uscita dalla plastica (parte seconda)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2019, n. 10, pp. 689-699
- CALLERI S., *Plastica usa e getta: le vicissitudini dell'ordinanza Balneare 2019 della Regione Puglia*, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), 2019, in <https://www.snambiente.it/2019/08/29/plastica-usa-e-getta-le-vicissitudini-dellordinanza-balneare-2019-della-regione-puglia/>
- CALLERI S., *Quali sono i fiumi che trasportano più plastica nei mari?*, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), 2019, in <https://www.snambiente.it/2019/08/20/quali-sono-i-fiumi-che-trasportano-piu-plastica-nei-mari/>

- CAPONE E., *La Direttiva UE 2019/904 (single use plastics-sup o plastic free) e la protezione del territorio da parte degli enti locali*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 2019
- CARINGELLA F. – TORIELLO O., *Manuale di diritto amministrativo. Parte speciale*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2019
- CARNAZZI S., *Bruciare la plastica produce diossina ed idrocarburi policiclici aromatici. Cosa sono e cosa fanno*, 2017, in <https://www.lifegate.it/persone/news/bruciare-la-plastica-produce-diossina-e-idrocarburi-policiclici-aromatici-cosa-sono-e-cosa-fanno>
- CARPINTERO O., *La bioeconomia de Georgescu Roegen*, Montesinos, 2006
- CERIZZA M.A., *Rifiuti di plastica: una strategia europea per proteggere il pianeta e i cittadini*, 2019, in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/rifiuti-plastica-strategia-europea/>
- COCCO G., *Il rifiuto come categoria valoriale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, n. 3-4, pp. 285 e ss
- CONTI G.L., *La tutela dell'ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, pp. 115-121, 2017
- CONTI. S, *Territori esposti a rischio di inquinamento: il terzo rapporto Sentieri*, realizzato da Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio di Inquinamento (Sentieri), Istituto Superiore di Sanità (a cura di), in Epicentro. Il portale dell'epidemiologia per la sanità pubblica, 2014

- CORRADINI M.G. – CORSI M. – D’AMICO F. – LODDONI M. – ROSSI CRESPI G., DEGANI B. (coordinato da), tecnici ed esperti di Formez (partecipazione di), *Linee guida educazione ambientale*, Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, 2015
- CROSETTI A. - Ferrara R. - Fracchia F. - Olivetti Rason N., *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Editore Laterza, Roma, 2018
- DAIBER A - FNAIS M. - KLINGMULLER K. - LELIEVELD J. – MUNZEL T. - POZZER A. – POSCHL U., *Cardiovascular disease burden from ambient air pollution in Europe reassessed using novel hazard ratio functions*, in *European Heart Journal*, 2019, n. 40, pp. 1590-1596
- DAVIS B. J., *Kenneth Boulding as a moral scientist*, 2011
- DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*” in *Diritto Amministrativo*, 2017, n. 1, pp. 163 e ss
- DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2011, n. 2, pp. 13-43
- DEGL’INNOCENTI A., *Direttiva Ue sulla plastica monouso: “Ora gli stati membri vadano oltre al plastic free*, Associazione dei Comuni virtuosi, 2019, in <https://comunivirtuosi.org/direttiva-ue-sulla-plastica-monouso-ora-gli-stati-membri-vadano-oltre-al-plastic-free/>
- DEGL’INNOCENTI A., *Va bene lo stop alla plastica, ma la vera rivoluzione circolare è sviluppare il sistema di riuso*, Associazione dei Comuni virtuosi, 2018, <https://comunivirtuosi.org/va-bene-lo-stop-alla-plastica-la-vera-rivoluzione-circolare-sviluppare-sistemi-riuso/A>

- DELLA PINA M., *Un “eroe della discesa”*: Nicholas Georgescu-Roegen, Notiziario dell’archivio Osvaldo Piacentini, 2015
- DELL’ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, IV edizione, 2013
- DELL’ANNO P. - PICOZZA A. (a cura di), *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in *Trattato di diritto dell’ambiente*, 2012, n. 1, pp. 559
- DI GIOVINAZZO V., *Le nuove parole dell’economia politica. La decrescita*, 2014, in [https://www.unimondo.org/Guide/Economia/Decrescita/\(desc\)/show](https://www.unimondo.org/Guide/Economia/Decrescita/(desc)/show)
- DI GIOVINAZZO V., *Gli economisti dissenzienti. Kenneth Ewart Boulding*, ParaMondonline, 2013, in <https://it.pearson.com/content/dam/region-core/italy/pearson-italy/pdf/diritto-economia/area-giuridico-economica/proposte-didattiche/approfondimenti/AREE%20DISCIPLINARI%20-%20PARAMOND%20-%20GIUREC%20-%202015%20-%20PDF%20-%20Kenneth%20Ewart%20Boulding.pdf>
- DI LULLO M., *Il rifiuto come bene: titolarità e gestione*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2001, nn. 3-4, pp. 384-443
- DI TODARO F., *Ilva: tumore del polmone, rischi ancora elevati al quartiere Tamburi*, Fondazione Umberto Veronesi, 2019, <https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/oncologia/ilva-tumore-del-polmone-rischi-troppo-alti-per-chi-vive-al-quartiere-tamburi>
- EXCELL C. – MOSES E.- SALCEDO-LA VINA C. – WORKER J., Rapporto UNEP, WRI (in collaborazione con), *Legal limits on single-use. Plastics and microplastics: A global review of national laws and regulations*, 2018, in <https://www.unenvironment.org/resources/publication/legal-limits-single-use-plastics-and-microplastics-global-review-national>

- FAZZINI L., *Inquinamento ambientale: ecco cosa succede alla nostra salute*, Osservatorio diritti, 2018, in <https://www.osservatoriodiritti.it/2018/07/23/inquinamento-ambientale-salute/>
- FICCO P., *L'economia circolare non è l'esibizionismo pauperista della decrescita (in)felice ma il paradigma della resilienza*, in *Rivista Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, ottobre 2019, n. 276
- FICCO P., *Economia circolare, le opposte visioni del mondo si alimentano anche del disordine creato dalla definizione di rifiuto*, in *Rivista Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, giugno 2019, n. 273
- FICCO P., *End of Waste e il fondamentalismo amministrativo delle Regioni, finalmente liberate dal rischio di dover scegliere*, in *Rivista Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, febbraio 2019, n. 269
- FICCO P., *Economia circolare: difficile realizzarla se non si (ri)comincia a essere, semplicemente, intelligenti*, in *Rivista Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, novembre e dicembre 2018, nn. 266-267
- FICCO P., *Economia circolare: il banco di prova europeo e l'inquieto disordine nazionale*, in *Rivista Rifiuti-Bollettino di informazione normativa*, agosto e settembre 2018, n. 264
- FONDERICO F., *La Corte Costituzionale e il codice dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, n. 4, pp. 368-378
- FONDERICO F., *Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, n. 10, pp. 921-927
- FONDERICO F., *Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e "strategie tematiche"*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, 2007, n. 5, pp. 695-712

- FORMICA F., *Spiagge senza plastica, le nuove regole non bastano*, National Geographic Italia, del 5 agosto 2019, http://www.nationalgeographic.it/ambiente/2019/08/05/news/spiagge_senza_plastica_le_nuove_regole_non_bastano-4500458/
- FORMICA F., *Stop UE alla plastica, le aziende più colpite sono quelle italiane*, La Repubblica, 2019, https://www.repubblica.it/economia/diritti-e-consumi/diritti-consumatori/2019/08/30/news/direttiva_ue_plastic_free_le_aziende_piu_colpite_sono_quelle_italiane-234628741/
- FORTIM., *Milioni di tonnellate di plastica minacciano i nostri mari*, Internazionale, 29 luglio 2016, in <https://www.internazionale.it/notizie/marina-forti/2016/07/29/plastica-mare-oceani>
- GELLERS C.J., *'Cowboy Economics' Versus 'Spaceship Ecology': Constructing a Sustainable Environmental Ethic*, 2018 in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1695814
- GEORGESCU-ROEGEN N. - BONAIUTI M. (a cura di), *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, Bollati Boringhieri, 2003
- GEORGESCU-ROEGEN N., *Energia e miti economici*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998
- GEORGESCU-ROEGEN N., *Demain la décroissance: entropie, écologie, économie*, P.M. Favre, Lausanne, 1979
- GIACALONE T., *Teramo plastic free: Tar che vai sentenza che trovi*, 15 luglio 2019, in <http://www.ecodallecitta.it/notizie/391469/teramo-plastic-free-tar-che-vai-sentenza-che-trovi/>

- GIAMPIETRO F. – BOCCIA M.G., *I rifiuti*, Unione Europea e tutela dell'ambiente: giurisprudenza commentata della Corte di Giustizia, Giuffrè, 1995-1997
- GONNELLI P. – Gonnelli M.P., *Normativa comunitaria sui rifiuti*, CEDAM, 1996
- GREMEI A., *End of Waste, legge sblocca-autorizzazioni in vigore dal 3/11/2019*, 2019, in <http://www.reteambiente.it/news/35864/>
- GRISANTI C., *L'Artico è invaso da un mare di plastica che viene da lontano*, Internazionale, 2 aprile 2017, in <https://www.internazionale.it/scienza/claudia-grisanti/2017/04/22/artico-mare-plastica>
- GRISANTI C., *“Il plancton ingerisce plastica e quindi la mangiamo anche noi”*, Internazionale, 2015, in <https://www.internazionale.it/scienza/2015/07/10/plancton-plastica-cibo>
- LARAIA R., *La gestione dei rifiuti come risorsa*, Istituto Superiore per la Ricerca e la Tutela ambientale (ISPRA), 2012, in <http://www.isprambiente.gov.it/it/archivio/notizie-e-novita-normative/notizie-ispra/anno-2012/ispra-alla-fiera-ecomondo.-rimini-7-10-novembre-2012/presentazione-laraia-1>
- LARIA R.A., *Le priorità nella politica di gestione dei rifiuti: gli indirizzi comunitari ed il contesto nazionale*, Rapporto 2012-2013, Ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 96
- LONGONI M., *La plastic tax è un'imposta ad alto tasso di demagogia*, 18 dicembre 2019, in <https://www.italiaoggi.it/news/la-plastic-tax-e-un-imposta-ad-alto-tasso-di-demagogia-2410606>

- LORENZI R.A., *Bioeconomia, entropia, termodinamica: Nicholas Georgescu-Roegen un compagno di strada*, La Memoria, 2001, in <https://www.eticamente.net/2015/06/nicholas-georgescu-roegen-la-bioeconomia-e-la-legge-dellentropia.html>
- LUCCHI C., *Toscana plastic free: approvata una legge regionale*, 26 giugno 2019, in <https://www.giglionews.it/2019/06/26/toscana-plastic-free-approvata-una-legge-regionale/>
- MAESTRI L., *Direttiva SUP e guerra ai rifiuti di plastica: il problema è la plastica o il rifiuto?*, 2019, in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/direttiva-sup-rifiuti-plastica-problema/?fbclid=IwAR0GNGwrv6QCLpti7So7Jbr3J5118g8tjZgIr3-BAVqrfV76C6xDggdiFe0>
- MANFREDI G., *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Diritto pubblico*, 2014, Il Mulino, p.1086
- MANFREDI G. – NESPOR S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, n. 2, p. 293
- MANFREDI V. – MORANDI F., *Bioeconomia: verso un nuovo modello di sviluppo per il sistema regionale?*, 2016, in http://rapportoannuale.unioncamereveneto.it/wp-content/uploads/manual/pdf/RA2016_cap3.4.pdf
- MANGIONE A., *L'economia circolare segue l'esempio della natura*, 2016, in <http://ecosport.it/2016/10/11/economia-circolare-i-rifiuti-non-esistono/>
- MANZO I., *Economia circolare e bioeconomia: insieme per un'Europa più sostenibile*, Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, 2018, in <https://asvis.it/home/46-3317/economia-circolare-e-bioeconomia-insieme-per-uneuropa-piu-sostenibile>

- MANZO I., *Riciclare la plastica alimenta l'economia circolare e tutela l'ecosistema marino*, Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, 2018, in <https://asvis.it/home/46-3420/riciclare-la-plastica-alimenta-leconomia-circolare-e-tutela-lecosistema-marino#>
- MASSARUTTO A., *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, Il Mulino, 2019
- MAZZARELLI G., *Dall'economia lineare all'economia circolare: facile a dirsi?* posted by MONTI L., *Ambiente, crescita, sviluppo, benessere equo sostenibile, economia*, 2013 in <https://lucianomonti.wordpress.com/2013/07/10/dalleconomia-lineare-alleconomia-circolare-facile-a-dirsi/>
- MEDUGNO M., *Al tavolo dell'economia circolare manca (almeno) un invitato importante: l'EOW*, 2019, in <http://www.lexambiente.com/materie/ambiente-in-genere/188-dottrina188/14245-ambiente-in-genere-al-tavolo-dell%E2%80%99economia-circolare-manca-almeno-un-invitato-importante-l%E2%80%99eow.html>
- MEDUGNO M., *Economia circolare: qualche spunto e un approfondimento su un caso pratico affinché la stessa non diventi un luogo comune*, 2018, in <http://www.lexambiente.com/materie/ambiente-in-genere/188-dottrina188/13459-ambiente-in-genere-economia-circolare-qualche-spunto-e-un-approfondimento-su-un-caso-pratico-affinch%C3%A9-la-stessa-non-diventi-un-luogo-comune.html>
- MEDUGNO M., *Sulla definizione di recupero*, 2016, in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/sulla-definizione-di-recupero/>
- MELI M., *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2017, n. 1, pp. 63-80

- MURATORI A., *Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare: buoni propositi, ma anche un bel po' d'aria fritta*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, n. 4, pp. 289-294
- MURATORI. A., *La Plastic Tax, dopo liti e revisioni, è ora legge dello Stato: ma è utile, o no?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, n. 1, pp. 5-11
- MUZZOPAPPA G., *Un dilemma americano: smetteremo di riciclare rifiuti?*, 2019, in <https://www.ambiente.it/informazione/focus-on/un-dilemma-americano-smetteremo-di-riciclare-rifiuti.html>
- NEBBIA G., *Introduzione a Nicholas Georgescu-Roegen – Energie e miti economici*, n. 39, 2018, in http://www.fondazionemicheletti.it/altronovecento/articolo.aspx?id_articolo=39&tipo_articolo=d_documenti&id=96
- NEBBIA G., *Commento al libro di Bompan E. e Brambilla N. I. Per un'economia circolare (e sovversiva?)*, 2017, in <https://casadellacultura.it/622/per-un-economia-circolare-e-sovversiva->
- NEBBIA G., *L'economia circolare: dal passato al futuro*, Fondazione Luigi Micheletti, 2017, in <http://www.fondazionemicheletti.it/nebbia/sm-3984-leconomia-circolare-dal-passato-al-futuro-2017/>
- NEBBIA G., *Nicholas Georgescu-Roegen (1906-1994)*, Fondazione Biblioteca Archivio Luigi Micheletti, 2017
- NEBBIA G., *Kenneth Boulding 1910-1993*, in *Altronovecento. Ambiente Tecnica Società. Rivista online promossa dalla Fondazione Luigi Micheletti*, 2000
- OLIVA F., *Tassa sulla plastica in arrivo con la Legge di Bilancio 2020*, 16 ottobre 2019, in <https://www.money.it/tassa-sulla-plastica-novita-2020-legge-di-bilancio>

- ONIDA M., *Riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente: recenti sviluppi legislativi*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2018, n. 4, pp. 855-864
- OSTI G. - PELLIZZONI L., *Sociologia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2003
- PAONE V., *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti: dal D.P.R. 915/1982 al D.lgs. 4/2008*, Giuffrè, 2008
- PASQUALE G., *Proposte ricostruttive della nozione di rifiuto, ex art. 14, L.178/2002*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, n. 2, pp. 233-244
- PAULI G., *Blue economy 2.0*, Edizione ambiente, 2015
- PERNICI M. – MININNI G. (collaborazione di), *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti: la nuova disciplina dopo il D. Lgs. 152/2006 e la sua riforma*, IPSOA, 2008
- PESCESELLI A.R – MATIDDI M. (collaborazione di), *Tartarughe marine piene di plastica*, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), 2018, in <https://www.snambiente.it/2018/06/04/tartarughe-marine-piene-di-plastica/>
- PETRUCCI F., *Bando plastica monouso, Francia avanti su direttiva 2019/904/UE*, 2019, in <http://www.reteambiente.it/news/35671/bando-plastica-monouso-francia-avanti-su-recepime/>
- PETRUCCI F., *Eurostat, 14% dei cittadini UE soffocati da inquinamento*, 2019, in <http://www.reteambiente.it/news/35413/eurostat-14-dei-cittadini-ue-soffocati-da-inquin/>
- PETRUCCI F., *Bottiglie di plastica monouso: via a graduale riduzione in uffici Parlamento UE*, 2018, in <http://www.reteambiente.it/news/32121/bottiglie-di-plastica-monouso-via-a-graduale-ridu/>

- PETRUCCI F., *Commissione UE: su plastica monouso obiettivo raccolta 90% al 2025*, 2018, in <http://www.reteambiente.it/news/31980/commissione-ue-su-plastica-monouso-obiettivo-racc/>
- PETRUCCI F., *In vigore legge di delegazione UE 2018, via a recepimento “pacchetto economia circolare”*, 2018, in <http://www.reteambiente.it/news/35748/>
- PETRUCCI F., *Plastica, UE spinge per riduzione in sigarette*, 2 novembre 2018, Milano, in <http://www.reteambiente.it/news/33075/plastica-ue-spinge-per-riduzione-in-sigarette/>
- POLONIA A., *L'isola di plastica*, 2014, in <http://www.saperescienza.it/rubriche/geologia/l-isola-di-plastica-18-07-2014/200-l-isola-di-plastica-18-07-2014>
- POMINI E., *Rifiuti, residui di produzione e sottoprodotti alla luce delle linee guida della Commissione CE, della (proposta di) nuova direttiva sui rifiuti e della riforma del decreto legislativo 152/2006: si attenua il divario tra Italia ed Unione Europea?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, n. 2, p. 355
- RANDALL L., *Boulding's Balloons: A Contribution to Monetary Theory*, in *Journal of Issues*, 1990, n. 24, pp. 1-20
- REMACCI L., *Il nuovo codice dei rifiuti: aggiornato con il correttivo al testo unico ambientale (D.L.vo. n.4/2008)*, in *Ambiente e salute*, La Tribuna, 2008
- RENNA M., *I principi in materia di diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, nn. 1-2, pp. 62 e ss
- RIGGIO SJ G., *Il piano di azione europeo per l'economia circolare*, in *Aggiornamenti sociali*, 2019, n. giugno-luglio, pp. 517-518

- RIGGIO SJ G., *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, in *Aggiornamenti sociali*, 2018, n. marzo, pp. 254-255
- RIZZUTO E., *L'economia circolare nel contesto delle aziende italiane*, agosto 2017, in <https://asvis.it/approfondimenti/208-2117/leconomia-circolare-nel-contesto-delle-aziende-italiane>
- ROME A., *The launch of Spaceship Earth*, *Nature*, n. 527, pp. 443-445, 2015, in <https://www.nature.com/articles/527443a.pdf?origin=ppub>
- ROTTGEN D., *La nozione di rifiuto e di sottoprodotto*, Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, IPSOA, 2009
- RUSSO S., *Inquinamento atmosferico: quali rischi per la salute?*, Associazione Nazionale Tutela Energia Ambientale (ANTER), 2018, in <https://anteritalia.org/inquinamento-atmosferico-quali-effetti-sulla-salute/>
- SANDULLI A. M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 1967, n. 2, pp. 72 e ss
- SATTA A., *Disastro ambientale e rifiuti radioattivi: prevenzione e sanzione*, *Unione Europea, Italia, Spagna*, Edizioni scientifiche italiane, 2008
- SCAGLIARINI M., *Puglia, illegittimo lo stop alla plastica in spiaggia. Il Tar bocchia la Regione*, 31 luglio 2019, in <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/home/1162398/puglia-illegittimo-lo-stop-alla-plastica-in-spiaggia-il-tar-bocchia-la-regione.html>
- SCALIA F., *Il Consiglio di Stato "inceppa" gli ingranaggi dell'economia circolare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2018, n. 3
- SIMONATO A., *La strategia europea per la bioeconomia*, in *Aggiornamenti sociali*, 2019, n. agosto-settembre, pp. 605-606

- SILVESTRI F., *L'industria*, Il Mulino, 2008, n. 1 gennaio-marzo, pp. 89-104
- SPADAFORA E., *Tutela e Ambiente*, in *Enciclopedia del Diritto Giuffrè de jure*, 1992
- STILE M.T., *Da economia lineare a economia circolare: la strategia dell'Unione Europea e l'anello mancante*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2015, n. 4, pp. 647-654
- TANI I., *Oceani di Plastica: il quadro giuridico internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2018, n. 3, pp. 613-639
- TERINI L., *Spiagge pulite, la "Toscana plastic free" si presenta: un po' di chiarezza*, Greenreport, 2019, in <http://www.greenreport.it/news/economia-ecologica/spiagge-pulite-la-toscana-plastic-free-si-presenta-un-po-di-chiarezza/>
- TRUFFA L., *Firmata la Carta alla Piattaforma degli stakeholder per l'economia circolare*, Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, 2018, in <https://www.minambiente.it/notizie/firmata-la-carta-ladesione-alla-piattaforma-degli-stakeholder-leconomia-circolare>
- VETTORI A., *Un nuovo programma generale d'azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, pag. 283, 2014
- WASMEIER M., *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community rule*, in *Common market law review*, 2001, n. 38, p. 15
- WHEATON O., *Recycled Island: un'isola dalle dimensioni delle Hawaii... in plastica riciclata*, 2010, in <https://www.envi.info/blog/2010/10/18/recycled-island-unisola-dalle-dimensioni-delle-hawaii-in-plastica-riciclata/>

- ZAMBERLAN S., *Dall'utilità al godimento della vita: la bioeconomia di Nicholas Georgescu Roegen*, IPEMEdizioni, 2007

Fonti Normative Europee

- Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio 22 luglio 2002, n. 1600 che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente
- Direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, n. 31 relativa alle discariche di rifiuti
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 5 giugno 2019, n. 904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 30 maggio 2018, n. 852 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 30 maggio 2018, n. 851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 30 maggio 2018, n. 850 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 30 maggio 2018, n. 849 che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 29 aprile 2015, n. 720 che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 19 novembre 2008, n. 98 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive

- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 62 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

Altre Fonti Europee

- AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE, *Un oceano di plastica*, 14 febbraio 2019, in <https://www.eea.europa.eu/it/segnali/segnali-2018/articoli/un-oceano-di-plastica>
- AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE, *L'economia circolare in Europa: tutti abbiamo un ruolo da svolgere*, 14 giugno 2017, in <https://www.eea.europa.eu/it/articles/12019economia-circolare-in-europa-tutti>
- AGENZIA EUROPEA PER LE SOSTANZE CHIMICHE, *L'Agenzia europea per le sostanze chimiche propone di limitare l'aggiunta di microplastiche nei prodotti*, 30 gennaio 2019, in https://ec.europa.eu/italy/news/20190130_Agenzia_UE_ECHA_propone_limitazione_microplastiche_it
- AGENZIA EUROPEA PER LE SOSTANZE CHIMICHE, *ECHA proposes to restrict intentionally added microplastics*, 30 gennaio 2019, in <https://echa.europa.eu/it/-/echa-proposes-to-restrict-intentionally-added-microplastics>
- AGENZIA EUROPEA PER LE SOSTANZE CHIMICHE, *Indagine ECHA. La microplastica*, 2018, in <https://echa.europa.eu/it/hot-topics/microplastics>
- COMITATO DELLE REGIONI, *Parere sulla comunicazione su una strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, Bruxelles, 10 ottobre 2018, (in G.U. 21/12/2018, C 461)

- COMITATO DELLE REGIONI, *Parere sulle Proposte legislative che modificano le direttive sui rifiuti*, Bruxelles, 15 giugno 2016, (in G.U. 18/01/2017, C 17)
- COMITATO DELLE REGIONI, *Parere sulla Proposta di direttiva sulle borse di plastica in materiale leggero*, Bruxelles, 3 aprile 2014, (in G.U. 07/06/2014, C 174)
- COMITATO DELLE REGIONI, *Parere sul «Libro verde - Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente»*, Bruxelles, 8 ottobre 2013, (in G.U. 05/12/2013, C 356)
- COMITATO DELLE REGIONI, *Parere sul «Settimo programma d'azione dell'UE in materia di ambiente»*, Bruxelles, 30 maggio 2013, (in G.U. 30/07/2013, C 218)
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere sulla Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*, Bruxelles, 17 ottobre 2018, (in G.U. 15/02/2019, C 62)
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere sulla «comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia europea per la plastica nell'economia circolare»*, Bruxelles, 23 maggio 2018, (in G.U. 10/08/2018, C 283)

- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare» COM(2015) 614 final, alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio» COM(2015) 596 final, alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti» COM(2015) 595 final, alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti» COM(2015) 594 final e alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche» COM (2015) 593 final, Bruxelles, 27 aprile 2016, (in G.U. 20/07/2016, C 264)*
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio al fine di ridurre il consumo di borse di plastica in materiale leggero, Bruxelles, 26 febbraio 2014, (in G.U. 08/07/2014, C 214)*
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere in merito al tema «Libro verde - Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente», Bruxelles, 19 settembre 2013, (in G.U. 21.11.2013, C 341)*
- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», Bruxelles, 20 marzo 2013, (in G.U. 06/06/2013, C 161)*

- COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, *Parere sulla proposta di direttiva del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*, Bruxelles, 24 marzo 1993, (in G.U.C.E. 10/05/1993, C 129)
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare*, Bruxelles, 4 marzo 2019, COM (2019) 190 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019. Relazione per paese – Italia. Documento di lavoro dei Servizi della Commissione*, Bruxelles, 4 marzo 2019, SWD (2019) 123 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*, Bruxelles, 28 maggio 2018, COM (2018) 340 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Plastica monouso: nuove norme UE per ridurre i rifiuti marini*, 28 maggio 2018, in https://ec.europa.eu/italy/news/20180528_plastica_monouso_norme_europee_it
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa al quadro di monitoraggio per l'economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018, COM (2018) 29 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018, COM (2018) 28 final

- COMMISSIONE EUROPEA, *Rifiuti di plastica: una strategia europea per proteggere il pianeta e i cittadini e responsabilizzare le imprese*, 16 gennaio 2018, in https://ec.europa.eu/italy/news/20180116_strategia_UE_sui_rifiuti_della_plastic_a_it
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio relativa all'impatto dell'uso della plastica oxo-degradabile, comprese le borse in plastica oxo-degradabile, sull'ambiente*, Bruxelles, 16 gennaio 2018, COM (2018) 35 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*, Bruxelles, 26 gennaio 2017, COM (2017) 34 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - L'anello mancante - piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare*, Bruxelles, 2 dicembre 2015, COM (2015) 614 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Prevenire e gestire i rifiuti*, 14 ottobre 2015, in https://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/managing-waste/index_it.htm
- COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde. Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente*, Bruxelles, 7 marzo 2013, COM (2013) 123 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali*, Bruxelles, 21 dicembre 2005, COM (2005) 670 final

- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti*, Bruxelles, 21 dicembre 2005, COM (2005) 666 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico*, Bruxelles, 21 settembre 2005, COM (2005) 446 final
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 24 gennaio 2001, sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"*, Bruxelles, 24 gennaio 2001, COM (2001) 31 final
- COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI, *Parere sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*, 30 luglio 2018 (contenuto del Documento A8-0317/2018, pp. 73-94)
- COMMISSIONE PER L'AGRICOLTURA E LO SVILUPPO RURALE, *Parere sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*, 3 ottobre 2018 (contenuto del Documento A8-0317/2018, pp. 133-177)
- COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, LA RICERCA E L'ENERGIA, *Parere sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*, 27 settembre 2018 (contenuto del Documento A8-0317/2018, pp. 94-133)

- COMMISSIONE PER LA PESCA, *Parere sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*, 25 settembre 2018 (contenuto del Documento A8-0317/2018, pp. 177-209)
- COMMISSIONE PER LA PESCA, *Parere su una Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, 16 luglio 2018 (contenuto nel Documento A8-0262/2018)
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *More circularity-Transition to a sustainable society*, Bruxelles 4 ottobre 2019, in <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/news-and-events/all-news/council-eu-adopts-conclusions-more-circularity>
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Azione dell'UE per limitare l'inquinamento da plastica: il Consiglio approva la sua posizione*, 31 ottobre 2018, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/10/31/eu-acts-to-restrict-plastic-pollution-council-agrees-its-stance/>
- EUROSTAT, *14% of EU citizens report exposure to pollution*, 5 maggio 2019, in <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190905-1>
- EUROSTAT, *How much plastic packaging waste do we recycle?*, 29 novembre 2018, in <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20181129-1>
- EUROSTAT, *How much plastic packaging waste do you produce?*, ec.europa.eu, 22 aprile 2018, in <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/EDN-20180422-1>
- PARLAMENTO EUROPEO, *Il PE conferma il divieto d'uso della plastica usa e getta entro il 2021*, 27 marzo 2019, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190321IPR32111/il-pe-conferma-il-divieto-d-uso-della-plastica-usa-e-getta-entro-il-2021>

- PARLAMENTO EUROPEO, *Microplastiche: origini, effetti e soluzioni*, 22 novembre 2018, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20181116STO19217/microplastiche-origini-effetti-e-soluzioni>
- PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione su una Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, 16 luglio 2018 (contenuta nel Documento A8-0262/2018)
- PARLAMENTO EUROPEO, *Progetto di risoluzione legislativa sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*, 10 luglio 2018 (contenuto del Documento A8-0317/2018, pp. 1-72)

Fonti Normative Nazionali

- Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 recante “*Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive*”
- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “*Norme in materia ambientale*”
- Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 recante “*Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*”
- Decreto Ministeriale 23 novembre 2017, recante “*Approvazione dello statuto del Consorzio Nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica*” del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”*
- Legge 2 novembre 2019, n. 128 conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, recante *“Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali”*
- Legge 3 agosto 2017, n. 123 conversione del decreto legge n. 91 del 2017 recante *“Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”*
- Legge 8 luglio 1986, n. 349 recante *“Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale”*
- Legge Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 37 recante *“Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente”*
- Ordinanza Balneare Regione Puglia 5 aprile 2019, n. 251
- Ordinanza Comunale di Teramo 9 aprile 2019, n. 63 recante *“Divieto di utilizzo di contenitori e stoviglie monouso il materiale non compostabile e/o biodegradabile negli esercizi commerciali e in occasione di feste pubbliche e sagre e nell'uso quotidiano dei cittadini”*

Fonti Giurisprudenziali

- Cassazione Sez. Civ. 6 ottobre 1979, sentenza n. 5172
- Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana 12 maggio 2017, ordinanza n. 346
- Consiglio di Stato 30 agosto 2019, ordinanza n. 4274
- Consiglio di Stato 30 agosto 2019, ordinanza n. 4273

- Consiglio di Stato 7 agosto 2019, decreto monocratico n. 4032
- Consiglio di Stato 28 febbraio 2018, sentenza n. 1229
- Corte Costituzionale 30 dicembre 1987, sentenza n. 641
- Corte Costituzionale 15 maggio 1987, sentenza n. 167
- Corte Costituzionale 27 giugno 1986, sentenza n. 151
- TAR Abruzzo 11 luglio 2019, ordinanza n. 123
- TAR Puglia 30 luglio 2019, ordinanza n. 315
- TAR Sicilia – Catania 6 luglio 2019, ordinanze nn. 771 e 1217
- TAR Sicilia – Catania 12 giugno 2018, sentenza n. 1253
- TAR Sicilia – Catania 9 febbraio 2017, ordinanza n. 106

Altri Materiali

- AFFARITALIANI, *Intesa Sanpaolo: rinnovo impegno per l'economia circolare al fianco della Fondazione Ellen MacArthur*, 2019, in <https://www.group.intesasanpaolo.com/scriptIsir0/si09/contentData/view/content-ref?id=CNT-05-0000000526554>

- AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE AMBIENTALE DELLA TOSCANA (ARPAT), *Continua la campagna della Regione Toscana contro i materiali in plastica usa e getta*, 2019, in <http://www.arpat.toscana.it/notizie/notizie-brevi/2019/regione-toscana-misure-per-la-riduzione-dellincidenza-della-plastica-sullambiente>
- AMBIENTESICUREZZA, *Rifiuti: bocciata l'ordinanza "plastic free" della Regione Puglia*, 2019, in <https://www.ambientesicurezzaweb.it/ordinanza-puglia-plastica/>
- ASSOCARTA, *Chiudere il cerchio*, 2014, in <http://www.assocarta.it/it/sala-stampa/comunicati-stampa/492-chiudere-il-cerchio-conferenza-nazionale-sui-rifiuti-6-ottobre-2014.html>
- ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE PER LA COMUNICAZIONE AMBIENTALE, Erica Soc. Coop. - European Research Institute (in collaborazione con), *Un Po di plastica. Campionamento delle microplastiche nel fiume Po durante la corsa contro il littering keep clean and run*, 2019, in <https://www.envi.info/un-po-di-plastica/>
- ASSOCIAZIONE ITALIANA PER LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE (a cura di), Altis – Bureau veritas Italia (in collaborazione con), *indagine "Quaderno italiano di Economia Circolare"*, maggio 2017
- CAMPAGNA MARINE STRATEGY, *Anche in Calabria la plastica è il rifiuto più abbondante sulle spiagge*, Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (SNPA), 2019, in <https://www.snpambiente.it/2019/06/27/anche-in-calabria-la-plastica-invade-i-mari-e-le-spiagge/>
- CIRCULAR ECONOMY NETWORK - ENEA, *Rapporto sull'economia circolare in italia*, 2019, in <https://circulareconomynetwork.it/rapporto-economia-circolare/>

- CONFINDUSTRIA, *Il ruolo dell'industria italiana nell'economia circolare*, 2018, in <https://www.confindustria.it/wcm/connect/b13312a2-c733-4eae-939b-04613f0086f2/Rapporto+Economia+Circolare+Confindustria+Ottobre+2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-b13312a2-c733-4eae-939b-04613f0086f2-mvbuzpZ>
- CONSORZIO NAZIONALE PER GLI IMBALLAGGI (Conai), *Risultati*, in www.conai.org/chi-siamo/risultati/
- CONSORZIO NAZIONALE PER LA RACCOLTA IL RICICLO E IL RECUPERO DEGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA (Corepla), *I diversi tipi di plastica*, editoriale, 2018, in <http://www.corepla.it/i-diversi-tipi-di-plastica>
- CONSORZIO NAZIONALE PER LA RACCOLTA IL RICICLO E IL RECUPERO DEGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA (Corepla), *Chi siamo*, in www.corepla.it/profilo-aziendale
- DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE, d'iniziativa dei senatori Del Barba, Marcucci, Cocianich, Collina, comunicato alla presidenza il 20 ottobre 2017 recante "Modifiche agli articoli 2, 9, 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile". Documento numero 2951 del 2017
- DIZIONARIO SABATINI COLLETTI, dizionario della lingua italiana, *definizione di "plastica"*
- DOSSIER DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Le proposte sull'economia circolare*, XVII legislatura, Edizione aggiornata, 19 gennaio 2016
- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Cities and circular economy for food*, 2019, in https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Cities-and-Circular-Economy-for-Food_280119.pdf

- ELLEN MACARTHUR FOUNDATION – WORLD ECONOMIC FORUM – MCKINSEY CENTER FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT, *The new plastics economy rethinking the future of plastics*, gennaio 2019, in https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/ElleMacArthurFou ndation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf
- ENCICLOPEDIA TRECCANI, *Ambiente. Diritto internazionale*, 2019, in <http://www.treccani.it/enciclopedia/ambiente-diritto-internazionale/>
- ENCICLOPEDIA TRECCANI, *definizione di “rifiuto”*, 2019 in <http://www.treccani.it/enciclopedia/rifiuto/>
- ENI SCUOLA ENERGIA E AMBIENTE, *Un Po di plastica, un fiume di microplastiche*, 2019, in <http://www.eniscuola.net/2019/08/13/un-po-plastica-un-fiume-microplastiche/>
- FOCUS, *Cinque grammi alla settimana: le microplastiche che mangi e bevi*, 2019, in <https://www.focus.it/ambiente/ecologia/cinque-grammi-alla-settimana-le-microplastiche-che-ingeriamo>
- GREENPACE, *Le rotte globali, e italiane, dei rifiuti in plastica*, 2018, in https://storage.googleapis.com/planet4-italy-stateless/2019/04/b7485886-le-rotte-globali-e-italiane-dei-rifiuti-in-plastica_def.pdf
- INTESA SANPAOLO, *Intesa Sanpaolo motore della crescita sostenibile e inclusiva*, 16 gennaio 2020, in https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/newsroom/comunicati-stampa-it/2020/1/Intesa%20Sanpaolo%20motore%20della%20crescita%20sostenibile%20e%20inclusiva_16%20gennaio%202020.pdf

- INTESA SANPAOLO, *Intesa Sanpaolo con Fondazione Cariplo presenta il circular economy Lab*, novembre 2018, in <https://group.intesasanpaolo.com/it/sala-stampa/news/impres-e-start-up/2018/circular-economy-lab>
- INTESA SANPAOLO, *Dichiarazione consolidata non finanziaria*, marzo 2018, in <https://group.intesasanpaolo.com/content/dam/portalgroup/repository-documenti/sostenibilit%C3%A0/news/it/CNT-05-0000000533AF0/CNT-05-0000000533AF7.pdf>
- INTERNAZIONALE, *Gli uccelli come gli albatrici sono attratti dall'odori dei rifiuti di plastica in mare*, 10 ottobre 2016, in <https://www.internazionale.it/notizie/2016/11/10/gli-uccelli-come-gli-albatrici-sono-attratti-dall-odore-dei-rifiuti-di-plastica-in-mare-2>
- INTERNAZIONALE, *La plastica biodegradabile non risolve il problema dei rifiuti in mare.*, Report, 25 maggio 2016, in <https://www.internazionale.it/notizie/2016/05/25/la-plastica-biodegradabile-non-risolve-il-problema-dei-rifiuti-in-mare>
- ITALIADECIDE, *Rapporto 2012-2013: ciclo dei rifiuti: governare insieme ambiente, economia e territorio*, Il Mulino, 2013
- LEGAMBIENTE, *Indagine IPSOS su economia circolare e ambiente*, 2019, in <https://www.legambiente.it/indagine-ipsos-su-economia-circolare-e-ambiente/>
- LEGAMBIENTE, *La corsa ad ostacoli dell'economia circolare in Italia*, 2019, in <https://www.legambiente.it/la-corsa-ad-ostacoli-delleconomia-circolare-in-italia-2/>

- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, Ministero dello Sviluppo Economico (in collaborazione con), *Economia circolare ed uso efficiente delle risorse. Indicatori per la misurazione dell'economia circolare*, 2018, in https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/economia_circolare_ed_uso_efficiente_delle_risorse_-_indicatori_per_la_misurazione_della_circularita_-_bozza_maggio_2018.pdf
- NEW PLASTICS ECONOMY - ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *The new plastics economy: rethinking the future of plastics & catalysing action*, 2017, in https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/NPEC-Hybrid_English_22-11-17_Digital.pdf
- TARA, *Spedizione nel Mare Artico*, Scienze Advances, 2013
- WATER GRABBING OBSERVATORY, *#Stopacquainbottiglia, arriva la campagna per l'Italia di WGO* 2019, in <https://www.watergrabbing.com/stopacquainbottiglia-arriva-la-campagna-per-chiedere-ai-cittadini-italiani-di-non-consumare-acqua-in-bottiglia/>
- WWF, *Fermiamo l'inquinamento da plastica. Italia: una guida pratica per uscire dalla crisi della plastica*, 2019, https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/fermiamo_inquinamentoplastica_giu2019_con_logo_def.pdf
- WWF ITALIA, *I numeri della plastica nel mondo*, 5 gennaio 2019, in <https://www.wwf.it/?37160/I-numeri-della-plastica-nel-mondo>
- WWF - UNIVERSITÀ DI NEWCASTLE, *No Plastic in Nature: Assessing Plastic Ingestion from Nature to People*, 2019, in http://awsassets.panda.org/downloads/plastic_ingestion_press_singles.pdf

I miei “Grazie”

Grazie al mio Relatore, Prof. Francesco Fonderico, alla Sua collaboratrice, Dott.ssa Luna Aristei, al mio Correlatore, Prof. Bernardo Giorgio Mattarella, per avermi guidato nella stesura di questa tesi.

Grazie a Mia mamma, per avermi indicato in un ordinario giorno autunnale il percorso che avrei potuto intraprendere in questa università in un periodo di confusione e incertezza.

Grazie a Mio papà, che a tratti è stato più informato di me sugli esami, sulle date, sugli impegni di ogni tipo che mi si presentavano davanti.

Grazie a Mia sorella, che mi incoraggiava direttamente e indirettamente, “perché tanto aveva sempre qualcosa in più da studiare rispetto a me, medicina batte giurisprudenza”.

Grazie a Nonna Rita, la prima che sapeva dell’esame e, Donna semplicemente unica e Grazie a Nonno Peppe, sempre pronto a chiedere “quann’è u prossimo esame?”.

Grazie a Nonna Lilla, perché il suo “ad maiora semper” è un motivo di vita a cui non posso rinunciare, e Grazie a Nonno Ciccio, il cui ricordo mi commuove mentre scrivo, perché averlo avuto accanto sarebbe stato semplicemente meraviglioso.

Grazie a Ludovica, che mi ha supportato e sopportato, letteralmente. Sempre pronta ad ascoltarmi, a consigliarmi, ad incoraggiarmi. Quasi dimenticavo: sempre pronta anche a litigare, pur di tenermi attivo.

Grazie a Checco, che è Checco. È esplosivo, è compagno, è consulente sentimentale, è..., è..., è..., è Checco. Basta questo, credetemi.

Grazie a zio Achille, il mondo è più bello se viaggi e se hai chi ti insegna a farlo bene. Chissà quanti complimenti, ringraziamenti, apprezzamenti vorresti, ma devi accontentarti di poco oggi.

Grazie a zia Anna, per i consigli e le esperienze che ha sempre condiviso con me. La velocità con cui sapeva degli esami fatti rimarrà storica.

Grazie a zia Paola e a zio Roberto (ma non prenderci l'abitudine a sentirti chiamato "zio"), perché sapere di poter contare su qualcuno è meraviglioso. E i bagni in piscina sono altrettanto meravigliosi.

Grazie a zia Gabriella, la giurista più brava della famiglia (che sia l'unica è un dettaglio), e a zio Carlo, con cui anche in questo giorno sono certo che condividerò un po' di idee sulla politica di casa nostra.

Grazie a zio Pino e zia Pamela, per i pranzi, i viaggi di ritorno, le uscite culturali fatte insieme. Che poi dalle uscite culturali venissero fuori delle pennicelle di qualcuno è un dettaglio.

Grazie a zia Paola e a zio Piero, i nostri vicini specialissimi dalle mille risorse.

Grazie a zia Annamaria e a zio Francesco, perché hanno sempre reso più dolci le mie vacanze cetratesi. E non parlo solo del tronchetto e del liquore al cioccolato.

Grazie a tutti i miei cugini e cuginetti. Insieme la nostra famiglia è più bella, vivace, ricca.

Grazie a Mirko, Fabio, Sergio e tutti gli altri miei amici di giù. Ritrovarvi ogni volta è una certezza.

Grazie all'università, dove ho incontrato Caterina, compagna di ripetizioni infinite, i miei esami diventano i suoi e i suoi esami...restavano i suoi.

Grazie speciale a Ciro e Davide, coinquilini meravigliosi. Le torte a disposizione costante saranno una mancanza incolmabile. L'esperienza di DD non ne parliamo.

*Grazie a Marco, meglio noto come il Conte, per essere stato Cicerone nella vita
universitaria.*

*Grazie a tutti gli amici "mazziani": Gigi, Peppo, Pierantonio, Genni, Paolo, Daniela,
Stefano e tutti gli altri. Mi avete regalato anni splendidi nella nostra convivenza
allargata.*

*Grazie a tutte le persone che hanno arricchito il mio percorso, che mi hanno sostenuto,
che mi hanno migliorato, che mi hanno spronato, che mi hanno criticato. Siete parte del
mio bagaglio di vita.*

A tutti Voi sono grato,

Matteo.

