



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

**La Tutela dell'ambiente nel diritto europeo:
Direttiva S.U.P e politiche ambientali**

RELATORE

Chiar.mo Prof. Roberto Virzo

CANDIDATO

Massimiliano Santillo

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Pietro Pustorino

Matr

138653

ANNO ACCADEMICO 2019-2020

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

POLITICA AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA

- 1.1. Atto unico Europeo (1986): principi ispiratori e successivi sviluppi.
- 1.2. Principi delimitativi delle competenze dell'UE: la competenza concorrente.
- 1.3. Il ruolo della Corte di Giustizia dell'UE nella tematica ambientale.

CAPITOLO II

LA DIRETTIVA 2019\904 *SINGLE USE PLASTICS*

- 2.1 La Direttiva come regolamentazione nella politica ambientale: quali limiti?
- 2.2 Prevenzione e precauzione: gli obblighi della Direttiva in capo agli Stati Membri
- 2.3 Analisi critica della Direttiva: questioni aperte

CAPITOLO III

PROSPETTIVE FUTURE

- 3.1. *Green Deal*: le misure di sensibilizzazione UE verso un futuro sostenibile
- 3.2. Lo sviluppo dell'economia circolare: l'esempio positivo della riduzione della plastica
- 3.3. L'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA): analisi sulle politiche di prevenzione nell'UE

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

L'attuale tasso di inquinamento globale, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di impatto ambientale, impone, oltre che una riconsiderazione delle abitudini dei consumatori, la ricerca di soluzioni alternative in grado di porre rimedio e/o arginare i danni ambientali subiti dal nostro pianeta.

Entro tale quadro, un ruolo di rilievo è svolto dalla plastica, un materiale che registra una produzione e diffusione su larga scala, dato che pone ingenti problematiche in ordine allo smaltimento dello stesso.

Allo stato attuale, la situazione di emergenza planetaria è di tutta evidenza: all'incirca 8,3 miliardi di tonnellate di plastica, che costituiscono circa l'80% del totale dei rifiuti, sono già state sversate in mare .

A tale cifra, ogni anno si sommano circa 100 mila tonnellate di rifiuti che inquinano le acque europee, trasformando gli oceani in vere e proprie discariche a cielo aperto. Tutto ciò ha riportato all'attenzione dei giuristi e di tutta l'opinione pubblica mondiale il problema connesso alla produzione e messa in commercio della plastica, nonché delle conseguenze in termini climatici e ambientali.

Muovendo da tali premesse, il presente elaborato affronterà, in apertura, il tema della politica ambientale dell'Unione Europea, focalizzando l'attenzione sull'adozione dell'Atto unico Europeo, dei principi ispiratori dello stesso e i successivi sviluppi normativi. Seguirà, l'enunciazione dei principi delimitativi delle competenze dell'UE, soffermandosi, in particolare, su quelli di competenza concorrente, nonché una disamina del ruolo svolto dalla Corte di Giustizia in materia di politica ambientale.

Nel prosieguo, si procederà all'analisi della direttiva 2019\904 *Single Use Plastics*, analizzandone l'ambito di operatività, le misure di prevenzione e precauzione ivi previste, nonché i profili problematici della stessa ancora irrisolti.

Infine, la trattazione verterà sulla disamina del *Green Deal*, ponendo in evidenza le misure di sensibilizzazione di matrice europea per un futuro sostenibile, nonché la

necessità, ormai chiaramente avvertita dalle istituzioni europee, di adottare un modello di sviluppo economico di tipo circolare.

CAPITOLO I

LA POLITICA AMBIENTALE DELL'UNIONE EUROPEA

1.1. L'Atto Unico europeo (1986): principi ispiratori e successivi sviluppi

La tutela riservata dal diritto sovranazionale alla materia ambientale si attesta, ad oggi, una tra le più rigorose normative vigenti su scala globale.

Invero, pur in assenza di una precisa definizione del concetto di «ambiente» nell'ambito del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, tale materia è stata intesa e si è poi, nel corso del tempo, sviluppata, come *«un'attività umana finalizzata alla cura e alla salvaguardia del territorio, al mantenimento di condizioni igieniche e sanitarie idonee alla vita delle comunità, tale da garantire la salute e la qualità della vita delle persone che vivono nell'Unione Europea»*¹.

Trattasi, dunque, di un concetto dal carattere fortemente dinamico, come comprovato dal percorso evolutivo che la politica ambientale ha conosciuto in ambito europeo.

Infatti, alcun riferimento alla materia *de qua* era contemplato nell'ambito dei trattati istitutivi della Comunità Europea, come il Trattato di Roma del 1957.

In quella fase primigenia, gli Stati membri ritennero non necessario legiferare in tal senso, riservando, piuttosto, la loro attenzione ad ambiti ritenuti di preminente interesse, quali quello agricolo ed industriale².

Tuttavia, nel corso del XX secolo, complice l'incessante progresso scientifico e tecnologico, il notevole incremento delle emissioni di biossido di carbonio e dell'impiego del petrolio hanno acceso i riflettori sulla tematica dei danni ambientali, al punto tale che, tali ultime attività, sono state annoverate tra le principali cause degli intervenuti mutamenti climatici sul nostro pianeta, con tutte le

¹ GRIMALDI G., *Le politiche ambientali dell'Unione europea*, Fondazione biblioteca archivio Luigi Micheletti, disponibile in L'altro Novecento, 2002, p. 1.

² COSTATO L., MANSERVISI S., *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, 2012, p. 25.

conseguenze che ne sono scaturite in termini di eventi atmosferici e meteorologici³, nonché di diminuzione di risorse naturali (come l'acqua, la flora e la fauna), che si avviano, sempre più, all'esaurimento⁴.

La genesi di una vera e propria sensibilità ecologica sul piano europeo può essere ricondotta agli anni '50, allorquando si cominciò a «*rifiutare un modello di sviluppo energivoro e consumista fondato esclusivamente sulla crescita economica e sul profitto a breve termine, contribuendo alla prevenzione di questi fenomeni, allo studio delle cause, delle interrelazioni tra fattori naturali e umani e conseguentemente alla ricerca di azioni da adottare per salvaguardare l'ambiente*»⁵.

In conseguenza di ciò, gli Stati membri dell'Unione europea svilupparono politiche ambientali di matrice internazionale, regolamentando, in particolare, la gestione delle risorse d'acqua condivise, come i corsi d'acqua.

Di lì in poi, i trattati e le convenzioni intervenuti in materia ambientale nell'arco di tutto il XX secolo sono stati molteplici, ma fu solo nel 1948 che, grazie alla collaborazione tra l'UNESCO e le Nazioni Unite, la prima organizzazione internazionale finalizzata alla tutela dell'ambiente venne alla luce. Trattavasi dell'Unione internazionale per la protezione della natura (UIPN), successivamente battezzata in Unione per la conservazione della natura prima (1956) e Unione mondiale per la natura, poi (1996)⁶.

Sul piano giurisprudenziale, invece, fu solo di qualche anno antecedente la prima pronuncia internazionale di diritto ambientale, emessa l'11 marzo 1941, da un Tribunale arbitrale istituito *ad hoc*, nell'ambito del noto caso che vide coinvolta la Fonderia di Trail, in Canada⁷.

In tale circostanza, gli Stati Uniti lamentavano i danni cagionati alle coltivazioni di cereali statunitensi dalle emissioni di biossido di zolfo provenienti dagli scarichi

³ Si pensi, a titolo esemplificativo, alle precipitazioni, piogge acide, accelerazione dei processi di desertificazione e di scioglimento dei ghiacciai, il surriscaldamento globale provocato dall'emissione dei gas a effetto serra.

⁴ *La tutela internazionale dell'ambiente*, p. 12, disponibile in www.static.libreriadelsanto.it.

⁵ *Ibidem*.

⁶ VIETRI D., *L'evoluzione storica della politica ambientale della C.E./U.E.*, disponibile in amministrativamente, 6 giugno 2010.

⁷ GRIMALDI G., *op. cit.*, p. 4.

della fonderia canadese. All'esito di tale controversia, il collegio arbitrale composto per dirimere la controversia, invocando a conforto della propria ricostruzione il principio *sic utere tuo ut alienum non laedas*, sancì il divieto di inquinamento transfrontaliero, a tenore del quale è fatto divieto, a ciascuno Stato, di disporre del proprio territorio in maniera pregiudizievole per gli altri Stati, confinanti e non, concludendo, dunque, per la piena responsabilità del Governo canadese⁸.

Nonostante l'arresto richiamato abbia rivestito un ruolo di non scarso momento, atteso che trattasi della prima sentenza di diritto internazionale ad aver conferito tutela a due esigenze tra loro contrapposte (ossia, da un lato, l'interesse di uno Stato a non subire limitazioni della propria sovranità nella gestione delle risorse naturali presenti sul proprio territorio e, dall'altro, impedire che altri Stati subiscano danni e/o conseguenze riconnesse all'esercizio di tali attività), si era ancora molto lontani dalla piena consapevolezza dell'importanza rivestita dalla materia ambientale, che esulava ancora dagli interessi sia politici che diplomatici⁹.

In tal senso depone tanto lo Statuto del 1945 delle (allora nascenti) Nazioni Unite, il quale non contemplava in alcun modo la tutela ambientale tra gli obiettivi dell'organizzazione, quanto i trattati e le convenzioni internazionali susseguitisi fino agli anni '60, i quali disciplinavano alcuni settori rilevanti ai fini ambientali, ma perlopiù in chiave economica.

Il primo intervento legislativo di diritto ambientale registrato in ambito europeo risale al 1956. Trattasi del *Clean Air Act*, adottato dalla Gran Bretagna per fronteggiare l'emergenza delle emissioni tossiche provenienti dalle miniere, che, fino a quel momento, erano state la causa di migliaia di decessi¹⁰.

Esso rinnovò profondamente il modello energetico britannico, che non impiegò più il carbone quale risorsa principale, bensì il petrolio.

Sul finire degli anni '60, con il naufragio della petroliera *Torrey Canyon* (1967) lungo il canale della Manica e la dispersione in mare aperto di all'incirca 120.000 tonnellate di petrolio, cui conseguì un inquinamento delle acque del Reno, nonché

⁸MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, Aracne, 2018, p. 161.

⁹TAGLIAFIERRO C., *La politica ambientale europea: l'evoluzione, i principi, gli strumenti*, disponibile in wpage.unina.it, p. 10.

¹⁰FERRARA R., GALLO C. E., *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè Editore, 2014, p. 32.

la devastazione quasi totale delle risorse marine di Cornovaglia e Normandia, cominciò a svilupparsi, sul piano internazionale, una coscienza ecologica¹¹.

In tal senso si rivelò decisivo il ruolo svolto dall'opinione pubblica internazionale, la quale, grazie ad attività di promozione, informazione e denuncia dei disastri ecologici su scala globale, accese i riflettori sulla tematica dei danni cagionati, spesso in maniera irreversibile, all'ecosistema animale e vegetale, suscitando, in tal modo, una maggiore sensibilità in merito. Cominciarono, così, a delinarsi le prime politiche di intervento sia interne che sovranazionali per la tutela dell'ambiente¹².

Ciò nonostante, a sancire l'ingresso definitivo della tutela dell'ambiente tra le materie oggetto di competenza delle istituzioni europee, fu il disastro di Chernobyl del 1986, nel corso del quale, in piena notte, dal reattore collocato nella centrale nucleare fuoriuscì una nuvola di materiale radioattivo, che contaminò intere aree intorno alla centrale.

La dispersione di tali sostanze impose l'immediata adozione delle misure di emergenza in tutto il continente europeo, portando, al contempo, ad un aumento esponenziale del numero di associazioni e movimenti ambientalisti. A quegli stessi anni, infatti, risale la nascita di organizzazioni quali il WWF, Amici della Terra e *Greenpeace*¹³.

Si è già detto come i Trattati di Roma del 1957, a mezzo dei quali la Comunità europea era stata istituita, non facevano alcuna menzione della protezione ambientale tra le finalità dell'organizzazione, la quale, giova ricordare, nasceva perlopiù con finalità economiche, ossia per la realizzazione di un mercato unico europeo basato sul principio della libera concorrenza.

Tuttavia, a fronte di avvenimenti di enorme risonanza quale quello da ultimo richiamato, la Comunità europea, pur nel silenzio dei propri trattati istitutivi, cominciò a legiferare in ordine alle questioni ambientali mediante il combinato disposto di cui agli artt. 2, 30, 100 e 235 del Trattato CEE¹⁴.

¹¹ GRIMALDI G., *op. cit.*, p. 5.

¹² *Il contesto in evoluzione della politica ambientale europea. Stato e prospettive*, Relazione di sintesi SOER 2015, p. 17.

¹³ GRIMALDI G., *op. cit.*, p. 6.

¹⁴ *Ibidem*.

Invero, l'art. 2 (attualmente confluito nell'art. 3 TUE), sancendo l'importanza di adottare interventi volti al «*miglioramento costante delle condizioni di vita*», annoverava tra i compiti della Comunità europea anche quello di promuovere «*uno sviluppo armonioso delle attività economiche, una continua e bilanciata espansione, un aumento della stabilità, un crescita accelerata del tenore di vita*».

Nell'ambito dell'art. 30, invece, poi confluito nell'attuale art. 36 TFUE, veniva stabilito che tutte le disposizioni necessarie all'attuazione del mercato comune non dovessero arrecare alcuna limitazione o restrizione ai settori relativi alla «*protezione della salute e della vita degli uomini, degli animali e delle piante*», laddove l'art. 100 (ora art. 115 TFUE), riconosceva la facoltà del Consiglio, su proposta della Commissione europea, sentito il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale, di adottare direttive idonee ad avvicinare quanto più possibile tra loro tutte le legislazioni nazionali, al fine di agevolare la realizzazione del mercato comune¹⁵; infine, l'art. 235 (oggi art. 352 TFUE), infine, attribuiva alle istituzioni europee la possibilità di legiferare anche in ambiti non espressamente rientranti tra gli scopi comunitari, qualora ciò si rivelasse necessario al raggiungimento di questi ultimi¹⁶.

Pur nella loro esiguità, qualche riferimento alla tutela ambientale era, invece, contenuto nelle prescrizioni di cui agli artt. 54 e 55 del Trattato istitutivo della Comunità economica del carbone e dell'acciaio (CECA), nonché in quello istitutivo della Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom)¹⁷.

Risale al 1967 la prima direttiva comunitaria in materia ambientale¹⁸, mediante la quale le istituzioni europee impartirono precise indicazioni in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze chimiche ritenute pericolose. Ad essa fecero seguito, tra il 1957 e il 1972, altri interventi, adottati con il proposito di determinare le soglie massime di emissione degli agenti inquinanti

¹⁵ cfr. art. 100 Trattato CEE, secondo cui: «*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*».

¹⁶ cfr. art. 235 Trattato CEE, in ossequio al quale «*Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che 'a 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*».

¹⁷ TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., CEDAM, 2012, p. 46.

¹⁸ Direttiva UE 1967/548, disponibile in www.eur-lex.eu.

(gas di scarico dei veicoli a motore, rifiuti agricoli e industriali), nonché il limite di tollerabilità per quelle acustiche¹⁹.

Nel corso della Conferenza dell'Aja del 1969 (cui parteciparono tutti i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri della Comunità europea), si rese evidente la necessità di attuare degli interventi di armonizzazione in materia di politica ambientale, tali da incrementare l'efficacia delle misure già adottate sino ad allora.

Così, nel luglio 1971, la Commissione europea, con comunicazione n.2616 del 22 luglio, presentò al Consiglio dei Ministri un *memorandum*, nell'ambito del quale, per la prima volta nella storia delle istituzioni sovranazionali, la protezione dell'ambiente veniva qualificata espressamente come obiettivo della Comunità europea, pur in assenza di norme specifiche sul punto all'interno dei Trattati istitutivi della stessa²⁰.

Ma la vera svolta, che sancì l'avvio di una politica ambientale europea finalizzata alla salvaguardia degli equilibri naturali, si ebbe nel mese di aprile dell'anno successivo, con la proclamazione, negli Stati Uniti d'America, della Giornata della Terra (*Earth Day*).

Su iniziativa delle Nazioni Unite, in quello stesso anno si tenne, presso la città di Stoccolma, la Conferenza mondiale sull'ambiente umano, all'esito della quale venne adottata la cd. Dichiarazione di principi, il cui art. 21 imponeva una limitazione alla libertà degli Stati di autodeterminarsi in materia ambientale, stabilendo che «*gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche ambientali*» e «*il dovere di assicurare che le attività esercitate nei limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o in aree al di fuori dei limiti delle giurisdizioni nazionali*»²¹.

Altresì, in quella medesima circostanza, venne emanato anche il Piano mondiale di azione ambientale, cui fece subito seguito il Programma delle Nazioni per l'ambiente (UNEP), ossia un organo autonomo dalle Nazioni Unite, istituito nel

¹⁹*Ambiente e cambiamenti climatici*, disponibile in www.eur-lex.eu.

²⁰*Ibidem*.

²¹*Conferenza di Stoccolma*, in www.isprambiente.gov.it.

1972, allo scopo di elaborare progetti ed iniziative in materia di tutela ambientale da sottoporre a tutti gli Stati membri²².

Difatti, fu proprio su iniziativa dell'UNEP che vennero stipulati la Convenzione di Vienna del 1985 sulla protezione dell'ozono, il Protocollo di Montreal del 1987 relativo all'incidenza dei clorofluorocarburi sull'assottigliamento dell'ozonosfera, nonché il Programma di Montevideo sulla tutela dei mari regionali, da cui si trasse spunto per la Convenzione di Barcellona del 1976 circa la tutela del Mar Mediterraneo. Infine, nel 1982, venne adottata la Carta mondiale della natura²³.

Altro momento cruciale della progressiva evoluzione della tutela ambientale in ambito europeo, fu l'adozione dell'Atto unico europeo²⁴.

Emanato nel 1986 ed entrato in vigore a partire dal 1° luglio 1987, tale Atto ha sancito l'ingresso ufficiale della politica ambientale tra gli obiettivi perseguiti dalla (allora) Comunità Europea, mediante la previsione di una serie di prescrizioni normative finalizzate a razionalizzare l'impiego delle risorse naturali, nonché a garantire un miglioramento sia della qualità dell'ambiente che delle condizioni di vita dei cittadini degli Stati membri.

Più segnatamente, l'Atto unico dedica alla trattazione della materia *de qua* il Titolo VII, i cui articoli qualificano *apertis verbis* la politica ambientale uno scopo "legittimo" perseguito dall'organizzazione europea²⁵.

²² TAGLIAFERRO C., *La politica ambientale europea: l'evoluzione, i principi e gli strumenti*, in wpage.unina.it, p. 4.

²³ TAGLIAFERRO C., *op. cit.*, p. 5.

²⁴ GRIMALDI G., *op. cit.*, pp. 7-8.

²⁵ cfr. art. 130R Atto unico europeo: «L'azione della Comunità in materia ambientale ha l'obiettivo di: - salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; - contribuire alla protezione della salute umana; - garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. 2. L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità. 3. Nel predisporre l'azione in materia ambientale la Comunità terrà conto dei dati scientifici e tecnici disponibili; — delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità; — dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; — dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. 4. La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure. 5. Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi conformemente all'articolo 228, tra questa e i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali».

Esso, infatti, affermando che «*la Comunità agisce nella materia nei limiti in cui gli obiettivi comunitari di salvaguardia della qualità dell'ambiente e della salute umana possono essere perseguiti in maniera più adeguata dal livello superiore*», includeva inequivocabilmente la materia ambientale tra le competenze europee.

Altresì, le richiamate disposizioni statuivano che l'assunzione di tutte le decisioni inerenti al diritto dell'ambiente fossero adottate dal Consiglio dei Ministri secondo la procedura di cooperazione, che prevede il coinvolgimento del Parlamento europeo.

Nell'ipotesi in cui tali decisioni fossero, a qualsiasi titolo, riconnesse al funzionamento del mercato unico, ai sensi dell'art. 100A, quest'ultime dovevano essere votate a maggioranza qualificata, fermo restando, invece, il ricorso al voto all'unanimità, *ex art.* 130C, per tutti gli altri casi²⁶.

La disciplina delineata nell'ambito dell'Atto Unico europeo sottintende molteplici principi, tra cui: il principio dell'azione in prevenzione (in osservanza del quale gli Stati membri hanno l'obbligo di adottare tutte le misure che si attestino necessarie a prevenire la verifica di eventi dannosi e/o pericolosi per l'ambiente); il principio della correzione alla fonte (per cui lo Stato che si rende responsabile di un danno ambientale ha l'obbligo di attivarsi tempestivamente per rimuoverne le conseguenze); il cd. *polluter pays principale* (ossia il principio secondo cui «chi inquina paga»); il principio di integrazione con le politiche nazionali adottate in materia ambientale dagli altri Stati membri; infine, il principio di sussidiarietà, che, negli anni '90, fece il proprio ingresso in seno all'ordinamento europeo proprio in riferimento alla materia ambientale, per poi essere elevato a principio generale dell'ordinamento comunitario e dunque applicato ad ogni ambito dello stesso²⁷.

Art. 130S Atto unico europeo: «*Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, decide in merito all'azione che deve essere intrapresa dalla Comunità. Il Consiglio stabilisce, secondo le condizioni previste nel comma precedente, ciò che rientra nelle decisioni che devono essere adottate a maggioranza qualificata*».

Art. 130T Atto Unico europeo: «*I provvedimenti di protezione adottati in comune in virtù dell'articolo 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti, compatibili con il presente trattato, per una protezione ancora maggiore*».

²⁶Sviluppi intervenuti sino all'Atto unico europeo, in *Note tematiche sull'Unione Europea*, disponibile in www.europarl.europa.eu.

²⁷*Ibidem*.

In accoglimento di quanto disposto con l'Atto Unico europeo, il quarto programma d'azione, relativo al quinquennio 1987-1992, tracciò un approccio globale in materia di politica ambientale, contemplando anche l'introduzione di strumenti economici e fiscali al fine di incrementare i risultati ottenuti in tale ambito.

La materia ambientale, dunque, non veniva più affrontata nei soli termini di «*una crescita sostenibile, che rispetti l'ambiente*», bensì nell'ottica di una più puntuale previsione dei compiti spettanti alle istituzioni europee per promuovere «*un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo*»²⁸.

Trattasi di una previsione di non poco conto, considerato anche che, sulla medesima scia, si collocheranno le previsioni di cui all'ultima parte del comma 2, art. 130R del Trattato di Maastricht, a tenore del quale «*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*»²⁹.

Tuttavia, nonostante lo stato dell'arte negli anni 1989-1991 riflettesse l'immagine di una produzione normativa ambientale di derivazione europea sempre più prolifera, era ancora difficoltoso garantire il controllo sulla concreta applicazione di tali disposizioni da parte degli Stati.

Alla luce di tali difficoltà, nel 1990, poco dopo lo svolgimento del Consiglio europeo sull'ambiente di Dublino, venne pubblicato il Libro Verde sull'Ambiente Urbano, nell'ambito del quale furono contemplate diverse strategie volte a migliorare la qualità della vita nei territori degli Stati membri in cui risultava concentrata più del 75% della popolazione europea.

Un punto di svolta si ebbe il 7 febbraio del 1992, data in cui fu siglato il Trattato di Maastricht, entrato poi in vigore a partire dal mese di novembre 1993³⁰.

Quest'ultimo, che dedicava alla politica ambientale l'intero Titolo XVI, all'art. 2 introduceva per la prima volta in ambito europeo il concetto di sviluppo sostenibile,

²⁸Sviluppi intervenuti sino all'Atto unico europeo, in Note tematiche sull'Unione Europea, disponibile in www.europarl.europa.eu.

²⁹art. 130R, co.2, Trattato di Maastricht, secondo cui: «*In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali*».

³⁰Sviluppi intervenuti sino all'Atto unico europeo, in Note tematiche sull'Unione Europea, disponibile in www.europarl.europa.eu.

enunciando chiaramente come, tra i fini perseguiti dalla nascente Unione europea (UE), vi fosse anche quello della garanzia di «*una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente*»³¹.

Dunque, con l'introduzione del Trattato di Maastricht la tutela dell'ambiente non si esauriva più in una mera "azione" assunta a livello sovranazionale, ma entrava a far parte, a pieno titolo, delle materie oggetto della politica strutturale dell'Unione europea.

Il primato accordato alla materia ambientale da tale Trattato ha, poi, trovato ulteriore conferma in quello di Amsterdam (siglato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999), il quale, al fine di garantire «*un elevato livello di tutela*» ambientale, annoverava tra gli obiettivi perseguiti la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni ambientali, la tutela della salute umana, il modico impiego delle risorse naturali, nonché l'adozione di misure internazionali volte alla risoluzione di problematiche di natura ambientale³².

Ebbene, la richiamata previsione, oltre a riconoscere alla tutela ambientale la dignità di principio fondante la Comunità europea, segnò un importante cambiamento anche in ordine al ruolo svolto dal Parlamento europeo e dal Comitato delle regioni nell'ambito delle procedure decisionali.

All'uopo, il comma primo dell'art. 175 del Trattato di Amsterdam demanda espressamente al Consiglio l'adozione di tutte le decisioni relative alle azioni che la Comunità europea deve realizzare per soddisfare gli obiettivi di politica ambientale prefissati.

Tuttavia, in luogo della previgente procedura di cooperazione contemplata dal Trattato di Maastricht (che conferiva al Parlamento europeo il potere di emendare le determinazioni assunte dal Consiglio, nonché il diritto di porre il veto di sospensione sugli effetti di tutti gli atti adottati da quest'ultimo nel corso dell'*iter*

³¹art. 2 Trattato di Maastricht: «*La Comunità ha il compito di promuovere, 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 3A, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, 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*».

³²*Environment*, in www.europa.eu.

procedurale), l'assunzione delle decisioni in materia ambientale all'indomani del Trattato di Amsterdam avviene mediante il ricorso alla procedura cd. di codecisione, con cui il Parlamento europeo può opporre il veto sospensivo unicamente all'esito dell'intera procedura decisionale, qualora disapprovi la formulazione ultima conferita all'atto finale redatto dal Consiglio e dal Comitato di conciliazione³³.

È di tutta evidenza, dunque, come alla rinnovazione della procedura sia conseguita una riformulazione del ruolo svolto dal Parlamento, il quale, quantomeno per quel che concerne la materia ambientale, ha assunto una posizione di parità con il Consiglio, rivestendo, dunque, un ruolo decisivo.

Ulteriore modifica introdotta dal Trattato di Amsterdam ha riguardato le prescrizioni contenute nell'art. 265, norma disciplinante le funzioni svolte dal Comitato delle Regioni. La nuova formulazione, infatti, stabilisce che in tutti i casi in cui il Consiglio o la Commissione debbano assumere delle decisioni relativamente alla cooperazione transfrontaliera, tali organi debbano, a differenza di quanto era previsto dalla previgente disciplina, obbligatoriamente consultare in via preventiva il Comitato delle Regioni³⁴.

Del pari, proprio alla luce della maggior incidenza che il Trattato di Amsterdam riserva al Parlamento europeo, esso prevede che quest'ultimo possa consultare il Comitato delle Regioni al fine di assumere le proprie determinazioni in ogni tipologia di materia qualora lo ritenga necessario o comunque opportuno³⁵.

Altra novità introdotta dal Trattato di Amsterdam è da rinvenirsi nell'art. 175 dello stesso, disposizione che pone l'obbligo in capo al Consiglio di consultare il Comitato delle Regioni sia preventivamente all'assunzione di qualsiasi decisione relativa agli obiettivi comunitari tracciati dall'art. 174 del Trattato (ivi compresa, quindi, la materia ambientale) sia in tutte le ipotesi in cui esso sia chiamato a deliberare sull'adozione di programmi attuativi di obiettivi assunti quali primari.

³³GARZIA G., *costituzione europea e tutela dell'ambiente: riflessioni e problemi aperti*, in www.giuristiambientali.it, p. 15.

³⁴TAGLIAFERRO C., *op. cit.*, p. 10.

³⁵*Ibidem*.

A ben vedere, alla luce della previsione da ultimo richiamata, l'ambito di operatività riconosciuto al Comitato delle Regioni in materia di politica ambientale si è ampliato notevolmente rispetto al passato, pur lasciando inalterata la natura di tale organo, che continua a riflettere, in ambito europeo, le differenze regionali intercorrenti tra i vari Stati membri.

Emerge, dunque, come, alla luce di tutto quanto sino ad ora dedotto, l'Atto Unico europeo prima e il Trattato di Amsterdam poi abbiano introdotto due novità di rilievo nell'impianto normativo sovranazionale³⁶.

In primis, tali interventi normativi hanno il merito di aver incentrato maggiormente l'attenzione sulla tematica relativa alla tutela dell'ambiente e della prevenzione dei danni che l'ordinario svolgimento delle attività produttive umane può arrecare allo stesso, concorrendo, nell'ottica di quello sviluppo sostenibile ormai rientrante tra i principi ispiratori dell'Unione, in maniera decisiva alla definizione e successiva attuazione delle relative politiche europee di intervento³⁷.

In secondo luogo, com'è stato osservato, la maggiore partecipazione che il Trattato di Amsterdam riserva al Parlamento europeo in materia di politica ambientale, *«scandisce un passaggio fondamentale verso un'Europa politica, oltre che economica. Perché questo significa che l'Unione europea tratterà i problemi ambientali non più secondo una prospettiva prevalentemente condizionata dalla volontà dei vari governi in carica, ma attraverso un approccio che coinvolge il Parlamento»*³⁸.

Ebbene, ciò acquista un rilievo ancora maggiore con riguardo alla materia ambientale, tenuto conto che trattasi di un ambito in cui le problematiche di volta in volta insorgenti sovente valicano i confini nazionali, ben prestandosi alla competenza del Parlamento europeo quale espressione dell'Europa unita, piuttosto che dei singoli Stati che la compongono.

Il 7 dicembre 2000, la politica ambientale è stata ufficialmente "costituzionalizzata", mediante l'espressa menzione della stessa nell'ambito della Carta di Nizza (o Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea), nel cui

³⁶GARZIA G., *op. cit.*, p. 16.

³⁷SABETTA S. B., *I principi di politica ambientale nell'U.E.*, 26 novembre 2019, in www.diritto.it.

³⁸GARZIA G., *op. cit.*, p.17.

Preambolo, nell'ambito degli obiettivi comunitari perseguitivi, viene ribadito l'impegno solenne dell'Unione alla promozione di uno sviluppo ambientale sostenibile.

Tale previsione trova ulteriore conferma nel disposto di cui all'art. 37 della Carta, a tenore del quale «*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*»³⁹.

1.2. Principi delimitativi delle competenze dell'UE: la competenza concorrente.

Il Titolo I del TFUE delimita e chiarisce le competenze dell'Unione Europea rispetto agli Stati membri, suddividendole in tre categorie distinte per *status* giuridico e grado di intervento dell'Unione.

I Trattati previgenti non prevedevano un'espressa ripartizione di competenze, essendo solo stabilito all'art. 5 TCE (oggi art. 7 TFUE), che la Comunità agiva nei limiti delle competenze conferite e degli obiettivi assegnati dai Trattati (cd. principio di attribuzione delle competenze)⁴⁰.

Più segnatamente, l'attuale art. 2 TFUE opera una suddivisione delle competenze dell'Unione tra:

-*competenze esclusive*, limitate a determinati settori i cui spetta unicamente all'Unione legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. In tali casi, l'intervento degli Stati membri è consentito previa autorizzazione dell'Unione oppure per dare attuazione agli atti da questa emanati (art. 2, par. 1 TFUE).

Ebbene, secondo quanto disposto dall'art. 3 TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri che aderiscono all'Eurozona; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune.

³⁹ cfr. art. 37 Carta di Nizza, tutela dell'ambiente, il quale recita come segue: «*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*».

⁴⁰ TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., CEDAM, 2012, p. 102.

Altresì, l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali, allorché tale conclusione sia prevista in un atto legislativo dell'Unione o comunque risulti necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno, nella misura in cui si riveli idonea ad incidere su norme interne o comunque ne modifichi la portata⁴¹.

-*Competenze concorrenti* con gli Stati membri che la compongono, nel cui novero rientra la maggior parte delle politiche settoriali.

Sul punto, infatti, l'art. 2, par. 2, TFUE stabilisce che «*quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore*»⁴².

In particolare, in questi casi gli Stati membri potranno esercitare la loro competenza nei solo ambiti in cui l'Unione non abbia già esercitato la propria oppure allorquando l'Unione decida di recedere dall'esercizio della propria, ipotesi cui consegue una "ri-espansione" della competenza legislativa nazionale).

L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri nei seguenti settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto espressamente previsto dal TFUE; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca (eccezion

⁴¹ cfr. art. 3 TFUE: «*L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune. 2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata*».

⁴² cfr. art. 2., par. 2, TFUE, secondo cui: «*1. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione. 2. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria. 3. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione. 4. L'Unione ha competenza, conformemente alle disposizioni del trattato sull'Unione europea, per definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune. 5. In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgerezioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori. Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. 6. La portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore*».

fatta per quel che concerne la conservazione delle risorse biologiche del mare, che rientra, invece, nella competenza esclusiva); e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; l) sanità pubblica, per quanto demandato al TFUE.

Tuttavia, la portata degli interventi legislativi dell'Unione nell'ambito delle competenze concorrenti incontra una limitazione nel Protocollo n.25, il quale espressamente stabilisce che *«quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore»*.

Ne consegue, che gli Stati membri hanno facoltà di continuare a legiferare su quella materia, con riguardo ai profili in ordine ai quali non vi sia stato un intervento da parte delle istituzioni dell'Unione.

Come autorevole dottrina ha osservato, l'elenco delle materie di competenza concorrente è esemplificativo, ragion per cui lo stesso è suscettibile di integrazioni o comunque di subire modificazioni all'insorgere di nuove e diverse esigenze⁴³.

Ne consegue, che è prevista la possibilità di trasferire ulteriori materie nell'ambito della competenza concorrente dell'Unione, ma nella sola ipotesi in cui venga conservata, in capo alle istituzioni nazionali una pari competenza, secondo un modello di cogestione⁴⁴.

In tal senso depone la Dichiarazione n.18, relativa alla delimitazione delle competenze, la quale espressamente riconosce agli Stati membri la possibilità, conformemente alle procedure di revisione ordinaria di accrescere o ridurre le competenze attribuite all'Unione con una modifica del Trattato⁴⁵.

Altresì, i settori di competenza concorrente possono essere oggetto di attività legislativa sia da parte dell'Unione sia da parte degli Stati. Nondimeno, l'esercizio della competenza statale, ai sensi dell'art. 2 TFUE, ha una portata residuale rispetto a quello dell'Unione, giacché viene espressamente statuito che la competenza statale possa essere esercitata solo qualora le istituzioni non abbiano fatto uso della

⁴³ TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., CEDAM, 2012, p. 101.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ TESAURO G., *op. cit.*, p. 99.

propria, oppure nell'ipotesi in cui esse abbiano deciso di cessare di ricorrere alla propria⁴⁶.

Non può tacersi come, dall'applicazione della norma *de qua*, possano scaturire i più diversi scenari: infatti, «*gli Stati dispongono dell'intera competenza normativa qualora l'Unione si astenga da qualsiasi forma di intervento o smetta di occuparsi del settore in questione; sono chiamati, invece, ad adottare semplicemente norme di attuazione qualora l'Unione intervenga con una disciplina non auto-applicativa. Infine, subiscono la completa espropriazione delle proprie prerogative normative qualora l'Unione detti una disciplina esaustiva*»⁴⁷.

A ben vedere, l'Unione può intervenire in un ambito di competenza concorrente sia dettando regole uniformi sia adottando direttive di armonizzazione estesa o minimale, sia, infine, mediante l'imposizione del principio del mutuo riconoscimento⁴⁸.

In ordine, poi, ai criteri che regolano l'esercizio delle competenze dell'Unione sia in relazione a quelle degli Stati membri sia in ordine all'intensità dell'azione che essa può esercitare, va rilevato che il Trattato di Lisbona non ha operato alcuno sconvolgimento rispetto alla disciplina prevista da quello di Maastricht. Difatti, tale disciplina, come si avrà modo di evidenziare, risulta ancora improntata ai principi di sussidiarietà e proporzionalità⁴⁹.

Infine, l'Unione ha competenze volte a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri in alcuni particolari ambiti in cui, ai sensi dell'art. 2., par. 5, TFUE non è prevista la possibilità che essa si sostituisca alla competenza di questi ultimi.

Tali ambiti di azione sono: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; e) protezione civile; f) cooperazione amministrativa.

In tale classificazione tripartita non rientrano la politica estera e di sicurezza comune, né le politiche economiche e dell'occupazione, atteso che per tali ultimi

⁴⁶*Ibidem.*

⁴⁷TESAURO G., *op. cit.*, p. 99.

⁴⁸*Ibidem.*

⁴⁹TESAURO G., *op. cit.*, p. 99.

ambiti sono previste particolari forme di coordinamento delle politiche nazionali ad opera del Consiglio.

Tanto premesso, secondo quanto disposto dall'art. 1, parte prima, TFUE, l'Unione europea «*determina i settori e le modalità di esercizio delle proprie competenze*»⁵⁰.

Ciò avviene mediante l'applicazione di tre principi, che sono:

- il principio di attribuzione (art. 7 TFUE), a tenore del quale l'Unione europea gode della sola autorità conferitale dai trattati che l'hanno istituita e che sono stati oggetto di ratifica da parte di tutti gli Stati che la compongono;
- il principio di proporzionalità (art. 5, par. 4, co.1, TFUE), secondo cui le azioni e i programmi di intervento attuati dall'Unione non possono eccedere quanto strettamente necessario al conseguimento degli obiettivi contemplati all'interno dei trattati;
- il principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TFUE), sulla scorta del quale, nell'ambito dei settori che risultino appannaggio dei singoli governi nazionali, l'intervento dell'Unione è contemplato unicamente al fine di incrementare l'efficacia delle azioni e dei programmi già predisposti⁵¹.

Che il principio di sussidiarietà venga enunciato successivamente rispetto a quello di attribuzione costituisce una conferma della vera funzione di «criterio flessibile» assolta da tale principio, attraverso il quale l'esercizio (e non, si badi, la titolarità) di determinate competenze viene traslato in capo all'Unione europea o, in alternativa, lasciato agli Stati membri sulla base di valutazioni di merito⁵².

In ordine al primo tra i richiamati principi, ai sensi dell'art. 5, par. 3, TUE, la competenza dell'Unione europea, lungi dall'essere di carattere generale, è subordinata ai soli ambiti in cui gli Stati membri, per il tramite di precise disposizioni inserite all'interno dei Trattati, le abbiano conferito un potere di intervento.

⁵⁰ cfr. art. 1 TFUE: «1. Il presente trattato organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità d'esercizio delle sue competenze. 2. Il presente trattato e il trattato sull'Unione europea costituiscono i trattati su cui è fondata l'Unione. I due trattati, che hanno lo stesso valore giuridico, sono denominati «i trattati».

⁵¹ *Il riparto delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri*, a cura di Direzione Generale delle Politiche Interne, in www.europarl.europa.eu, p. 22.

⁵² TESAURO G., *op. cit.*, p. 99.

Ne consegue, dunque, a titolo di logico corollario, la natura residuale delle attribuzioni europee, permangono nella sfera di intervento dei singoli Stati membri che la compongono tutti quegli ambiti e settori per i quali questi ultimi non hanno ceduto all'Unione parte della propria sovranità.

A seguito dell'introduzione del Trattato di Lisbona, il principio di attribuzione ha ridefinito, in maniera ancor più particolareggiata, il riparto di competenze tra l'Unione ed i singoli Stati nazionali⁵³.

Questo perché, mentre nel sistema previgente all'introduzione di tale ultimo trattato la delimitazione delle competenze tra i singoli livelli nazionali e quello sovranazionale avveniva alla luce di una lettura congiunta degli obiettivi generali perseguiti dall'Unione con le disposizioni attinenti alle singole politiche europee adottate dagli Stati membri, non più così dall'adozione del Trattato di Lisbona in poi, che, per primo, ha operato un'elencazione delle materie nell'ambito delle quali era prevista la competenza legislativa dell'UE, elencazione, da ultimo confluita nella ancor più puntuale elencazione contenuta nella parte III TFUE.

Dunque, il principio di attribuzione, operando quale criterio verticale del riparto di competenze tra i singoli Stati membri e l'Unione, non solo, ai sensi dell'art. 13, par. 2, TUE, riflette il rapporto orizzontale intercorrente tra le istituzioni, per quanto, secondo quanto disposto dall'art. 7 TFUE, garantisce «*la coerenza tra le varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi*»⁵⁴.

Ma a disciplinare l'esercizio delle competenze dell'Unione europea concorre anche l'applicazione congiunta dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, la cui enunciazione all'interno dei trattati risponde alla necessità di garantire che l'esercizio delle competenze a livello sovranazionale osservi il principio della maggior prossimità ai cittadini possibile, così come espresso dall'art. 10, par. 3, TUE.

Nella versione modificata dal testo di Lisbona, il principio di sussidiarietà, di cui all'art.5, par. 3, TUE prevede che «*nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione*

⁵³*Ibidem.*

⁵⁴TESAURO G., *op. cit.*, p. 100.

prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione»⁵⁵.

Risulta interessante notare come, rispetto alla formulazione adottata in precedenza dal Trattato di Maastricht, la disposizione da ultimo richiamata operi un esplicito riferimento alle istanze regionali e locali, a suggello del percorso che ha interessato il principio di sussidiarietà nell'esperienza dell'integrazione europea.

Esso, infatti, ha operato una progressiva erosione delle competenze proprie delle organizzazioni centrali in favore di quelle più vicine ai cittadini.

Come osservato da parte della dottrina⁵⁶, non è casuale che, nell'ambito del quadro giuridico delineato dal Trattato di Lisbona, emerge una stretta interconnessione tra il principio di sussidiarietà e quello di prossimità, sancito all'art. 1, co. 2, par. 3, TUE.

Tale ultimo principio statuisce che *«le decisioni dell'Unione europea sono prese il più vicino possibile ai cittadini dell'Unione»⁵⁷.*

In buona sostanza, tale principio può dirsi teso a salvaguardare il rispetto delle competenze locali e ciò anche a scapito di quelle centrali nazionali.

Negli ambiti che esulano dalla competenza esclusiva dell'Unione europea, il principio di sussidiarietà assolve una funzione di tutela della capacità decisionale dei singoli Stati membri dell'Unione, legittimando un intervento di quest'ultima nelle materie di competenza concorrente nell'un caso in cui gli Stati membri non riescano a garantire il perseguimento degli obiettivi di un'azione in maniera adeguata e sufficiente e questi risultino, *«a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione»*, meglio raggiungibili a livello dall'Unione⁵⁸.

Occorre precisare come, pur essendo stato sancito in via ufficiale unicamente ad opera del Trattato di Maastricht (cui deve riconoscersi il merito di aver introdotto

⁵⁵ cfr. art. 5, par.3, TUE: *«In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri».*

⁵⁶TESAURO G., *op. cit.*, p. 100.

⁵⁷ cfr. art. 1, co. 2, par. 3, TUE.

⁵⁸ *Note tematiche sull'Unione europea*, disponibile in www.europarl.europa.eu.

tale principio nel trattato istitutivo della Comunità europea), il principio di sussidiarietà era, a ben vedere, già operante in materia di politica ambientale per effetto dell'introduzione dell'Atto Unico europeo del 1987 e ciò pur in assenza di un esplicito riferimento al principio *de quo* all'interno di quest'ultimo.

Inoltre, pur senza alterare in alcun modo il riferimento operato al principio di sussidiarietà dal comma secondo, art. 5 del Trattato istitutivo della Comunità europea, il Trattato di Amsterdam prevedeva l'annessione a quest'ultimo anche un Protocollo addizionale, recante «Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», le cui disposizioni esecutive, secondo quanto stabilito in sede di Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1992, pur non essendo espressamente contemplate nell'ambito dei trattati, erano da considerarsi a tutti gli effetti giuridicamente vincolanti, in quanto ascrivibili alla disciplina generale tracciata in materia di applicazione del principio di sussidiarietà⁵⁹.

Accanto al principio di sussidiarietà si colloca quello di proporzionalità, la cui formulazione è sancita all'art. 5, par. 4, co. 1, TUE, a tenore del quale: «*il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati*»⁶⁰.

Il trattato di Lisbona ha ripreso l'enunciazione del principio di sussidiarietà nei medesimi termini in cui esso veniva sancito dalla corrispondente disposizione del Trattato CE.

Tuttavia, in aggiunta, ha introdotto anche un dovere di osservanza di tale principio a livello sia locale che regionale, sostituendo, altresì, il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del 1997, con uno nuovo, recante medesimo titolo, la cui principale innovazione consiste nell'aver attribuito un ruolo determinante ai singoli Parlamenti nazionali nell'esercizio del controllo sull'osservanza del rispetto del principio di sussidiarietà.

Per quel che concerne il significato, nonché le finalità, perseguite dal principio di sussidiarietà, la *ratio legis* di quest'ultimo rinviene le proprie radici nella necessità

⁵⁹Il principio di sussidiarietà, in *Note tematiche sull'Unione Europea*, disponibile in www.europarl.europa.eu.

⁶⁰ cfr. art 5, par. 4, co.1, TUE: «*In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati*».

di attribuire, nell'ambito di una ragionevole ripartizione delle competenze tra molteplici livelli di potere, un *quantum* di indipendenza ad un'autorità che, pur essendo tale, risulti gerarchicamente subordinata ad un'autorità di livello superiore⁶¹.

Dunque, quello di sussidiarietà rappresenta la base giuridica su cui viene a fondarsi il modello istituzionale seguito da tutti gli Stati aventi una struttura federale.

Dunque, la portata e l'intensità dell'azione dell'Unione devono essere valutate, poi, anche in rapporto al principio di proporzionalità, il quale impone di graduare, sia nell'esercizio di competenze esclusive che di quelle concorrenti, i mezzi prescelti rispetto alle caratteristiche dell'obiettivo di volta in volta perseguito.

In ossequio a tale criterio, l'istituzione dovrà, innanzitutto, determinare, all'interno di un ampio ventaglio di possibilità, l'atto che va concretamente posto in essere.

Pertanto, si dovrà scegliere fra un intervento di tipo legislativo-regolamentare ed altre azioni, quali il mutuo riconoscimento, la raccomandazione, l'incentivazione ad altre forme di cooperazione tra gli Stati membri, nonché l'adesione a convenzioni internazionali⁶².

Ebbene, tale principio, trasposto in ambito europeo, viene a sostanziarsi in un criterio sulla scorta del quale regolare l'esercizio delle competenze concorrenti (e dunque non esclusive) dell'Unione europea⁶³.

In forza di ciò, come anzidetto, il principio di sussidiarietà impone la non interferenza dell'Unione europea in tutti i casi in cui una materia possa trovare una compiuta ed efficace regolamentazione ad opera dei singoli Stati membri, a prescindere da che ciò avvenga a livello centrale, regionale o locale.

A contrario, esso legittima pienamente l'intervento delle istituzioni sovranazionali nell'esercizio dei loro poteri, in tutti quei casi in cui i singoli Stati membri si rivelino incapaci di raggiungere, in maniera ritenuta adeguata e soddisfacente, gli

⁶¹TESAURO G., *op. cit.*, p. 101.

⁶²*Ibidem.*

⁶³*Ibidem.*

obiettivi previsti, oppure risulti di palese evidenza che l'incidenza dell'Unione apporti un valore aggiunto⁶⁴.

Secondo quanto stabilito all'art. 5, par. 3, TUE, perché l'intervento dell'Unione europea in possa essere giustificato alla luce del principio di sussidiarietà, è necessario che vengano soddisfatte simultaneamente tre condizioni:

-l'ambito di intervento delle istituzioni sovranazionali non deve rientrare in alcune delle materie per le quali è prevista la competenza esclusiva dell'Unione (dunque, deve trattarsi di competenza non esclusiva dell'UE);

-l'intervento dell'Unione deve attestarsi necessario, con ciò dovendo intendersi che gli obiettivi correlati all'azione da realizzare non devono poter essere conseguiti dagli Stati membri in misura sufficiente dagli Stati membri;

-lo svolgimento di quella determinata azione in sede europea comporta, o sotto il profilo degli effetti oppure in ordine alla portata della stessa, un valore aggiunto⁶⁵.

Per quel che concerne la delimitazione delle competenze dell'Unione, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, queste ultime sono state delimitate ancor più precisamente.

Invero, il titolo primo, parte prima del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) opera una tripartizione delle competenze dell'UE, operando una classificazione delle stesse in: competenze esclusive, competenze concorrenti e competenze di sostegno, per poi procedere ad una specifica enunciazione dei vari settori afferenti a ciascuna categoria di competenza⁶⁶.

Giova sottolineare che il Protocollo sull'applicazione dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà attribuisce, per la prima volta, ai Parlamenti nazionali un ruolo autonomo rispetto allo Stato membro di appartenenza.

In particolare, ai Parlamenti nazionali è affidato il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà *ex ante* ed *ex post*⁶⁷.

⁶⁴Il principio di sussidiarietà, in *Note tematiche sull'Unione Europea*, disponibile in www.europarl.europa.eu.

⁶⁵ cfr. art. 5, par. 3, TFUE: «L'Unione può prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri».

⁶⁶*Ibidem*.

⁶⁷TESAURO G., *op. cit.*, p. 101.

Nella fase *ex ante*, la Commissione è tenuta a trasmettere ogni sua proposta e ogni proposta modificata contemporaneamente ai Parlamenti nazionali ed al legislatore dell'Unione. Tale proposta, deve essere motivata alla luce del principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Inoltre, ogni Parlamento nazionale, nonché ogni Camera degli stessi, può presentare ai Presidenti del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio, entro otto settimane, un parere motivato, nell'ambito del quale dovranno essere enunciate le ragioni per le quali la proposta è stata ritenuta non conforme al rispetto dei principi in commento (cd. «allarme preventivo»)⁶⁸.

Tuttavia, la Commissione (la quale, lo si ricorda, ha l'obbligo di riesaminare la proposta), potrà decidere di non modificare o non ritirare la proposta qualora i pareri motivati relativi alla violazione del principio di sussidiarietà rappresentino almeno un terzo dei voti attribuiti ai singoli Parlamenti nazionali.

Ancora, attraverso i rispettivi Governi, i singoli Parlamenti nazionali possono presentare ricorso per violazione del principio di sussidiarietà.

Se ne deduce, come pure evidenziato in dottrina, che *«ad essi è riconosciuto un ruolo importante anche in fase di controllo ex post che vede, comunque, protagonista il giudice dell'Unione, di cui è noto l'atteggiamento improntato a grande prudenza nel valutare la legittimità degli atti dell'Unione alla luce dei principi in parola»*⁶⁹.

Infine, per ragioni di completezza espositiva, si sottolinea il riconoscimento del potere di ricorrere alla Corte di Giustizia per denunciare violazioni dei principi poc'anzi richiamati anche al Comitato delle Regioni, qualora, naturalmente, la violazione avvenga con riferimento ad atti legislativi per i quali è richiesta la previa consultazione di tale organo⁷⁰.

1.3. Il ruolo della Corte di Giustizia dell'UE nella tematica ambientale

⁶⁸*Ibidem.*

⁶⁹TESAURO G., *op. cit.*, p. 102.

⁷⁰*Ibidem.*

Nel sistema dell'Unione europea, il ruolo assolto dalla Corte di Giustizia (CGUE o Corte di Strasburgo), quale organo giurisdizionale dell'ordinamento sovranazionale, è quello di interpretare il diritto emanato dalle istituzioni europee, al fine di garantire la coerente ed uniforme applicazione dello stesso nel territorio di tutti gli Stati membri⁷¹.

Ed è proprio grazie alla continua innovazione dell'ordinamento giuridico europeo, derivante da tale operazione ermeneutica, che i giudici di Strasburgo hanno, nel corso del tempo, contribuito in maniera decisiva all'affermazione di quei principi che, ad oggi, rappresentano dei capisaldi della politica ambientale europea⁷².

Infatti, pur in assenza di un'esplicita previsione di un diritto fondamentale alla tutela ambientale nell'ambito della Convenzione dei Diritti dell'Uomo (CEDU) del 1950, la Corte di Giustizia ha focalizzato più volte la propria attenzione su questioni relative alla salvaguardia dell'ambiente e degli ecosistemi, arrivando a qualificare il diritto all'ambiente come una particolare declinazione di quel diritto fondamentale di cui, al contrario, la Convenzione operava espressa menzione all'art. 8, ossia il diritto fondamentale degli uomini al rispetto della vita⁷³.

Il medesimo *modus operandi* è stato adottato dai giudici di Strasburgo in relazione ad un particolare principio che, come si è già avuto modo di sottolineare, è stato elevato a base giuridica degli obiettivi di azione - sia interna che esterna - della politica ambientale comunitaria solo successivamente alla nascita dell'organizzazione, ossia il principio dello sviluppo sostenibile.

Come pure già si è evidenziato, dopo una prima, embrionale, formulazione ad opera del Trattato di Maastricht ed una successiva ripresa agli artt. 2 e 6 del Preambolo al Trattato di Amsterdam, allo stato normativo attuale, il principio di sviluppo sostenibile vive nelle disposizioni di cui all'art. 3 del TFUE, il quale afferma: *«L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla*

⁷¹TESAURO G., *op. cit.*, p. 102.

⁷²*Ibidem*.

⁷³ POZZO B., *Le politiche ambientali dell'Unione europea*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n.9/2010, p. 14.

piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico»⁷⁴.

Dunque, dopo aver affermato la rilevanza che il concetto di sviluppo sostenibile ha per l'Europa unita, il Trattato si sofferma sull'incidenza che quest'ultimo riveste sul piano internazionale, stabilendo, al paragrafo 5 della richiamata norma che: *«Nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»⁷⁵.*

Dunque, avendo riguardo anche allo «sviluppo sostenibile della Terra», emerge con evidenza come il Trattato già contenga *ex sé* la numerosa gamma di interpretazioni che, sul piano della concretezza, il principio dello sviluppo sostenibile dell'ambiente si presta ad assumere.

E ciò tenuto conto anche del dato per cui nel più ampio *genus* dello sviluppo sostenibile, è possibile operare una tripartizione tra le *species*: sviluppo sostenibile degli aspetti sociali, degli aspetti ambientali ed infine di quelli economici.

Ordunque, attesa la vaghezza interpretativa riscontrabile sia nel TUE che nel TFUE in relazione al principio in analisi, risulta di agevole comprensione la decisività che contraddistingue l'operazione di interpretazione delle istituzioni europee in materia di politica ambientale europea.

Pur non essendo riuscita a fornire un'univoca esegesi di tale principio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea tende ad interpretare il concetto di sviluppo

⁷⁴ art. 3 TFUE: *«L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune. 2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata».*

⁷⁵ art. 3, par.5, TFUE.

sostenibile in maniera coerente con l'accezione che, di tale principio, viene fornita dai documenti politici dell'Unione (si pensi, a titolo esemplificativo, al piano strategico «Europa 2020», poi rilanciato in «Europa 2030», nell'ambito del quale si propone «una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dell'UE per il decennio appena avviato»)⁷⁶.

Tuttavia, l'analisi della giurisprudenza comunitaria riflette un atteggiamento di grande cautela da parte dei giudici di Strasburgo nell'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile alle controversie intercorrenti tra i singoli governi nazionali e le istituzioni europee.

Emblematico, sul punto, è il caso che ha interessato la Grecia, relativamente alla deviazione del fiume *Acheelos*, un corso d'acqua naturale di primaria importanza per l'ecosistema fluviale greco⁷⁷.

La controversia trae origine da un conflitto che vedeva contrapposti l'autorità greca (la quale, da circa un ventennio, sosteneva accuratamente la necessità di attuare gli interventi di deviazione del corso del fiume, al fine di incrementare non solo il numero di terreni irrigati dalle acque fluviali, ma anche la produzione di energia elettrica, mediante lo sfruttamento del corso idrico) e il Ministro dell'Ambiente greco,

il quale si opponeva fermamente a tali interventi, invocando a proprio conforto le numerose pronunce di annullamento rese dal Consiglio di Stato greco in relazione ai progetti di modifica del corso delle acque fluviali, a causa del negativo impatto ambientale riconnesso all'eventuale attuazione degli stessi.

A seguito dell'introduzione della legge n. 3481/2006, con la quale il Parlamento greco approvava il progetto di deviazione del corso del fiume *Acheelos* stabilendo che, in tutti i casi in cui risultasse assente un programma di derivazione nazionale e/o regionale per la gestione dei corsi d'acqua presenti sul territorio dello Stato greco, l'organo legislativo poteva procedere all'approvazione di programmi *ad hoc* per la gestione dei singoli bacini fluviali, la Corte greca richiese il rinvio

⁷⁶Europa 2020: la strategia europea per la crescita e l'occupazione, disponibile in www.publication.europa.eu.

⁷⁷ GAUDIOSI F., *L'applicazione del principio di sviluppo sostenibile attraverso la giurisprudenza dell'Unione Europea: il caso del fiume Acheelos*, disponibile in www.opiniojuris.it.

pregiudiziale della questione innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, affinché quest'ultima valutasse, nel merito, la compatibilità della legge n.3481/2006 con il diritto ambientale dell'Unione Europea.

Secondo i giudici remittenti, infatti, tale provvedimento legislativo si poneva in aperto contrasto con le previsioni di cui all'art. 14 della direttiva quadro 2000/60 sulla protezione delle acque, a tenore della quale *«il successo della presente direttiva dipende da una stretta collaborazione e da un'azione coerente a livello locale, della Comunità e degli Stati membri, oltre che dall'informazione, dalla consultazione e dalla partecipazione dell'opinione pubblica, compresi gli utenti»*.

Ma, atteso che alcuna delle attività di informazione, consultazione e coinvolgimento dell'opinione pubblica aveva avuto luogo prima dell'adozione della legge del 2006, molteplici erano le questioni portate all'attenzione della Corte di Giustizia, che fu chiamata a fornire risposta a molteplici interrogativi, di svariata natura.

Ebbene, in ordine alle misure economiche relative alle operazioni di parziale deviazione delle acque fluviali, i giudici di Strasburgo sostennero che, pur non essendo contemplato, nell'ambito della Direttiva summenzionata, un assoluto divieto di operare una deviazione di un corso d'acqua naturale, non poteva non tenersi in debito conto del significativo impatto che un intervento di tale portata avrebbe avuto sull'ambiente, ragion per cui il progetto di realizzazione di tale opera si rendeva, per ciò solo, incompatibile con gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2000/60.

Altresì, proseguivano i giudicanti, nell'ottica di un necessario bilanciamento tra gli interessi ambientali ed economici sottesi alla Direttiva quadro sulle acque, perché possa essere giustificata, la deviazione idrica deve rinvenire la propria ragion d'essere in un interesse pubblico prevalente, difettante nel caso di specie, la quale deve coincidere con un sostanziale incremento in termini di benefici che sia l'ambiente che la comunità trarrebbero, in termini di salute, sicurezza e sviluppo sostenibile, da tali modifiche⁷⁸.

Ebbene, pur riconoscendo il ruolo di primaria importanza per la tutela della salute umana rivestito dall'approvvigionamento di acqua potabile, non così, a parere della

⁷⁸ GAUDIOSI F., *op. cit.*

Corte di Giustizia per quel che concerneva la produzione di energia elettrica e l'irrigazione dei campi, più correttamente qualificabili, sotto il profilo giuridico, come un interesse pubblico legittimo vantato dalla comunità locale, suscettibili di valutazione economica.

Pertanto, concludevano i giudici di Strasburgo, risultava necessario che le autorità greche operassero una nuova e più attenta valutazione dell'impatto ambientale causato dalla deviazione idrica, nell'ambito della quale operare un più corretto bilanciamento delle istanze economiche e sociali sottese alla vicenda, con quelle di natura ambientale.

Proseguendo nella parte motiva, inoltre, la Corte *«ha ritenuto che la Direttiva quadro sulle acque debba essere interpretata nel senso che:*

- a) una deviazione idrica non deve essere tale da compromettere seriamente la realizzazione degli obiettivi ambientali della Direttiva quadro;*
- b) nella misura in cui la deviazione idrica rischia di avere tali effetti avversi, il consenso può essere dato se sono soddisfatte le condizioni stabilite nella Direttiva quadro;*
- c) il fatto che per il bacino idrografico ricevente sia impossibile soddisfare dalle proprie risorse idriche le sue esigenze in termini di acqua potabile, produzione di elettricità o irrigazione non è una condizione essenziale affinché una deviazione idrica sia compatibile con la direttiva quadro sulle acque, anche se le condizioni sono soddisfatte»⁷⁹.*

Altresì, contravvenendo alle conclusioni sostenute dall'Avvocato generale, la Corte sostenne anche che *«l'impossibilità per il bacino idrografico ricevente di soddisfare le esigenze in termini di acqua potabile, produzione di elettricità o irrigazione dalle proprie risorse idriche non poteva essere ritenuta una conditio sine qua non per una deviazione legale, chiarendo che tale azione sarebbe lecita soltanto nella circostanza in cui soddisfacesse i criteri di cui all'art. 4 della direttiva quadro del 2000»⁸⁰.*

⁷⁹ GAUDIOSI F., *op. cit.*

⁸⁰ *Ibidem.*

È chiaro, dunque, come il caso relativo alla deviazione del fiume *Acheelos* imponga una serie di riflessioni circa la natura giuridica del principio di sviluppo sostenibile, nonché sull'applicazione dello stesso in ambito europeo.

Com'è stato affermato, infatti, «*i Trattati non mancano di rimandare al concetto di "sostenibilità", quale requisito essenziale volto ad una crescita economica che contempra il dato ambientale e sociale nella sua natura interdisciplinare, grazie al quale vengono costantemente elaborate politiche europee che fanno dello sviluppo sostenibile il nucleo portante delle diverse attività normative in cui viene esercitata la competenza esclusiva o concorrente dell'UE*»⁸¹.

Tuttavia, la vicenda richiamata riflette una certa ritrosia da parte dei giudici dell'UE nell'attribuire al principio in analisi la medesima rilevanza che, a quest'ultimo, viene attribuita dall'ordinamento comunitario.

Sul punto, infatti, è stato osservato che «*il caso Acheloos ha dimostrato come la Corte abbia interpretato la Direttiva quadro sull'acqua omettendo palesemente di far riferimento allo sviluppo sostenibile allorché questa richiamava l'art.14 della Direttiva proprio al fine di contemplare la necessità di coinvolgimento dell'opinione pubblica in progetti economici di rilievo nazionale che possono incidere in maniera significativa sull'ambiente, e quindi sulla flora e sulla fauna del territorio*».

Altresì, «*il riferimento implicito allo sviluppo sostenibile risulta essere un'occasione mancata per la Corte, che avrebbe potuto sancire per la prima volta, mediante una pronuncia per rinvio pregiudiziale, l'applicazione concreta del principio nella definizione degli obiettivi comunitari. Essa avrebbe potuto dimostrare la virtuosità stessa del sistema regionale europeo nella corretta applicazione attraverso meccanismi giurisdizionali dello sviluppo sostenibile, mostrando la pregevolezza che il sistema normativo e giurisdizionale europeo avrebbe riservato ad un principio ancora scarsamente applicato dalle Corti nazionali e regionali, se non attraverso una prassi più diffusa (ma assai marginale)*

⁸¹ GAUDIOSI F., *op. cit.*

legata alle Corti che operano ratione materia nell'ambito della tutela dei diritti umani»⁸².

CAPITOLO 2

DIRETTIVA 2019\904 *SINGLE USE PLASTICS*

2.1 La direttiva come regolamentazione nella politica ambientale: quali limiti?

⁸²*Ibidem.*

La direttiva UE 2019/904⁸³, entrata in vigore nel luglio 2019, si inserisce nell'ambito della regolamentazione europea relativa all'utilizzo della plastica⁸⁴, incentivando l'eliminazione progressiva di articoli monouso e l'introduzione di prodotti riutilizzabili.

La finalità dichiarata è quella di ridurre la quantità di rifiuti prodotti, rispettando gli obiettivi posti dalla direttiva 2008/98/CE che promuoveva tale tipo di prevenzione nella gestione dei rifiuti⁸⁵.

In apertura dei suoi *Consideranda*⁸⁶, la direttiva chiarisce tra i propri fini che *«perché il ciclo di vita della plastica diventi circolare, occorre trovare una soluzione per la crescente produzione di rifiuti di plastica e per la dispersione di rifiuti di plastica nell'ambiente in cui viviamo, in particolare nell'ambiente marino. La Strategia europea per la plastica rappresenta un passo avanti verso l'istituzione di un'economia circolare in cui la progettazione e la produzione di plastica e di prodotti di plastica rispondano pienamente alle esigenze di riutilizzo, riparazione e riciclaggio, e in cui siano sviluppati e promossi materiali più sostenibili. Il considerevole impatto negativo di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, la salute e l'economia rende necessaria l'istituzione di un quadro giuridico specifico per ridurre efficacemente detto impatto negativo. D'altronde, le statistiche sui rifiuti presenti nel mare rappresentano che almeno l'80-85% dei rifiuti rinvenuti sono in plastica e pertanto sono tra i più pericolosi per la sicurezza degli ecosistemi marini, la biodiversità e la salute umana. D'altra parte, i prodotti di plastica monouso comprendono un'ampia gamma di prodotti di consumo frequente e rapido che sono*

⁸³Direttiva UE 2019/904 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, pubblicata il 12 giugno 2019, sulla Gazzetta Ufficiale europea ed entrata in vigore il successivo 2 luglio.

⁸⁴Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti, recentemente modificata dalla Direttiva 2018/851/UE.

⁸⁵cfr. art. 16 Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti, recentemente modificata dalla Direttiva 2018/851/UE, vedi anche 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*, 16 settembre 2019.

⁸⁶ «In diritto, ciascuno dei motivi che, nel testo di una legge, di una sentenza o di una deliberazione, precedono la parte dispositiva». Voce *Consideranda* in www.treccani.it.

gettati una volta usati, raramente sono riciclati e tendono pertanto a diventare rifiuti»⁸⁷.

Una gestione corretta dei rifiuti rimane essenziale per prevenire la dispersione degli stessi, ivi compresi quelli marini⁸⁸.

All'uopo, la legislazione dell'Unione in vigore, vale a dire le direttive 2008/98/CE, 2000/59/CE⁸⁹, 2000/60/CE e 2008/56/CE e il regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio⁹⁰, e gli strumenti politici offrono alcune risposte normative al problema dei rifiuti marini.

In particolare, i rifiuti di plastica sono soggetti alle misure e agli obiettivi generali di gestione dei rifiuti dell'Unione, quali l'obiettivo di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio in plastica di cui alla direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁹¹, nonché l'obiettivo della strategia europea per la plastica che si propone di assicurare che entro il 2030 tutti gli imballaggi in plastica immessi sul mercato dell'Unione siano riutilizzabili o comunque di agevole riciclo.

Notevoli sono le differenze che, con riferimento alla materia *de qua*, si registrano tra le misure nazionali e quelle sovranazionali in materia di prevenzione e riduzione

⁸⁷ cfr. Direttiva UE 2019/9041, secondo cui «*perché il ciclo di vita della plastica diventi circolare, occorre trovare una soluzione per la crescente produzione di rifiuti di plastica e per la dispersione di rifiuti di plastica nell'ambiente in cui viviamo, in particolare nell'ambiente marino. La Strategia europea per la plastica rappresenta un passo avanti verso l'istituzione di un'economia circolare in cui la progettazione e la produzione di plastica e di prodotti di plastica rispondano pienamente alle esigenze di riutilizzo, riparazione e riciclaggio, e in cui siano sviluppati e promossi materiali più sostenibili. Il considerevole impatto negativo di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, la salute e l'economia rende necessaria l'istituzione di un quadro giuridico specifico per ridurre efficacemente detto impatto negativo. D'altronde, le statistiche sui rifiuti presenti nel mare rappresentano che almeno l'80-85% dei rifiuti rinvenuti sono in plastica e pertanto sono tra i più pericolosi per la sicurezza degli ecosistemi marini, la biodiversità e la salute umana. D'altra parte, i prodotti di plastica monouso comprendono un'ampia gamma di prodotti di consumo frequente e rapido che sono gettati una volta usati, raramente sono riciclati e tendono pertanto a diventare rifiuti*». Così in Considerando 1, 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, pubblicata il 12 giugno 2019, sulla Gazzetta Ufficiale europea ed entrata in vigore il successivo 2 luglio.

⁸⁸Vedi *Consideranda* 6, 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, pubblicata il 12 giugno 2019, sulla Gazzetta Ufficiale europea ed entrata in vigore il successivo 2 luglio.

⁸⁹Direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2000, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico (GU L 332 del 28.12.2000, pag. 81)

⁹⁰Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo unionale per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006 (GU L 343 del 22.12.2009, pag. 1)

⁹¹Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10).

dei rifiuti marini. Tra le prime, infatti, rientrano, le misure restrittive relative ai prodotti di plastica monouso, la cui puntuale attuazione potrebbe arrecare ostacoli alla materia degli scambi commerciali e, per l'effetto, provocare distorsioni della concorrenza in ambito europeo.

Compreso l'impatto che tale normativa avrebbe avuto a livello economico negli Stati membri, si impose (e tutt'ora si impone) la necessità di operare una graduale armonizzazione della stessa, mediante l'adozione di linee guida sui prodotti in plastica monouso.

In particolare, dovrà essere disciplinata in maniera uniforme la composizione chimica dei materiali usati per la produzione di tali beni e individuata la corretta modalità di gestione del relativo fine vita, oltre alla necessità di dover recepire la nuova normativa a livello nazionale da parte di tutti gli Stati membri⁹².

L'ambito di incidenza della direttiva in commento deve, quindi, intendersi riferito ai prodotti di plastica monouso più frequentemente rinvenuti sulle spiagge e sui litorali dell'Unione, come anche agli attrezzi da pesca contenenti plastica e ai prodotti realizzati con plastica oxo-degradabile⁹³.

La richiamata direttiva, infatti, operando alla stregua di una *lex specialis*, in caso di conflitto con altre disposizioni afferenti al medesimo ambito di applicazione, la stessa dovrà prevalere⁹⁴.

E ciò si verifica, in particolare, per quel che concerne la disciplina delle restrizioni all'immissione sul mercato, delle misure di riduzione del consumo, sui requisiti dei prodotti e quelli di marcatura e, con riferimento specifico ai prodotti di pesca, per quel che concerne la responsabilità estesa al produttore.

Il contenimento dell'impatto ambientale della produzione di ingenti quantità di rifiuti di plastica monouso immessi sul mercato, impone che gli Stati membri

⁹²CAPONE 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*, 16 settembre 2019.

⁹³Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente del 28.5.2018 COM(2018) 340 final 2018/0172 (COD) in <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM>.

⁹⁴BIN. R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, 2020, pp. 205 ss.

operino delle restrizioni alla produzione, rispetto alle quali essi hanno l'onere di garantire che le stesse siano proporzionate e non discriminatorie⁹⁵.

In conformità a quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare(UNCLOS)⁹⁶, dalla Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti e altre materie (cd. Convenzione di Londra) del 1972⁹⁷ e relativo Protocollo del 1996 (noto come Protocollo di Londra)⁹⁸, nonché dell'allegato V della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL) del 1973, come modificata dal suo Protocollo del 1978⁹⁹, e della Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento del 22 marzo 1989¹⁰⁰, nonché secondo quanto previsto dalla legislazione dell'Unione in materia di rifiuti, vale a dire la direttiva 2008/98/CE e la direttiva 2000/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare una sana gestione dei rifiuti per prevenire e ridurre i rifiuti marini provenienti da fonti sia marittime che terrestri.

Inoltre in conformità alla normativa dell'Unione sulle acque (vale a dire le direttive 2000/60/CE e 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio), gli Stati membri sono tenuti a trovare una soluzione alla dispersione di rifiuti in mare laddove tale problematica vada a compromettere il raggiungimento del buono stato

⁹⁵DE ANGELIS M., *Le strategie Plastic-free: una prima pronuncia sul tema*, in iusinitinere.it, 7 novembre 2019.

⁹⁶ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, detta Convenzione di Montego Bay, in Gazzetta ufficiale n. L 179 del 23/06/1998 pp. 0003 – 013.

⁹⁷La Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie, anche nota come Convenzione di Londra, è un trattato che è stato aperto alla firma il 29 dicembre 1972 nelle città di Londra, Città del Messico, Mosca e Washington, ed è entrato in vigore nel 1975. La finalità che si prefiggeva era quella di *“prevenire l'inquinamento del mare causato dallo scarico di rifiuti [...] in grado di creare pericoli per la salute umana, di danneggiare le risorse viventi e la vita marina, di creare danno alle amenità naturali e di interferire con altri legittimi usi del mare”*, vedi art. 1 della London Dumping Convention.

⁹⁸Protocollo del 1996 alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie Concluso a Londra il 7 novembre 1996 Approvato dall'Assemblea federale il 7 giugno 2000 ratificato con strumenti depositati dalla Svizzera l'8 settembre 2000 ed entrato in vigore per la Svizzera il 24 marzo 2006.

⁹⁹Allegato 13 risoluzione mepc. 65 adottata il 14 settembre 1995 emendamenti all'allegato del protocollo del 1978 relativo alla convenzione internazionale per la prevenzione dall'inquinamento da navi del 1973 (emendamenti alla regola 2 ed alla nuova regola 9 dell'allegato v) in [www. https://www.gazzettaufficiale.it](https://www.gazzettaufficiale.it).

¹⁰⁰Regolamento (UE) N. 135/2012 della commissione del 16 febbraio 2012 recante modifica del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti al fine di includere alcuni rifiuti non classificati nell'allegato III B.

ecologico delle acque marine, tenuto, altresì, conto che ciò deve avvenire in conformità agli obiettivi di sviluppo sostenibile 14 dell'ONU¹⁰¹.

Appare, dunque, evidente come una piena comprensione dell'ambito di applicazione della presente direttiva richieda una preliminare definizione del concetto di prodotti di plastica monouso.

Invero, da tale ultima categoria andrebbero esclusi tutti quei prodotti in plastica concepiti, progettati e immessi sul mercato per poter compiere, durante il loro ciclo di vita, molteplici funzioni, in quanto sono riempiti nuovamente o comunque riutilizzabili per le medesime finalità con cui sono stati concepiti¹⁰².

I prodotti di plastica monouso sono generalmente destinati a essere utilizzati una volta sola oppure per un breve periodo di tempo prima di essere gettati.

Del pari, salviette umidificate per l'igiene personale e per uso domestico dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva, laddove ne sono espressamente escluse quelle impiegate per meso uso industriale.

Per chiarire ulteriormente se un prodotto sia da considerare un prodotto di plastica monouso ai fini della presente direttiva, occorre avere riguardo ai criteri di qualificazione previsti dalla stessa, alla stregua dei quali sono prodotti in plastica monouso i contenitori per alimenti, scatole per pasti, per panini, per involtini e per insalate con alimenti freddi o caldi, o contenitori per alimenti freschi o trasformati che non richiedano ulteriore preparazione, quali frutta, verdura o dolci¹⁰³.

Ancora, sono esempi di contenitori per alimenti da non doversi annoverare tra i prodotti di plastica monouso ai fini della direttiva in analisi, tutti i contenitori per alimenti secchi o venduti freddi che necessitino di un'ulteriore preparazione, quelli contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione oppure contenitori per alimenti monoporzione venduti in più di una unità.

¹⁰¹ *Adozione della Direttiva (UE) 2019/904 in materia di plastica monouso*, in minambiente.it.

¹⁰² Emendamento 57 M.I Dantin Proposta di direttiva Considerando 9, in EMENDAMENTI 26 – 215, Progetto di parere del 3.9.2018 in Riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente Proposta di direttiva (COM(2018)0340 – C8-0218/2018 – 2018/0172(COD)) in <https://www.europarl.europa.eu/>.

¹⁰³ CAPONE E., *op. cit.*

L'improprio smaltimento nell'ambiente o attraverso il sistema fognario di prodotti di plastica monouso, può inoltre causare notevoli danni economici a dette reti, ostruendone le pompe e intasando le relative tubature.

Sovente, vi è in merito una significativa carenza di informazioni, specie per quanto riguarda le caratteristiche materiali del prodotto o i corretti metodi di smaltimento dello stesso, ragion per cui essi dovrebbero essere soggetti a requisiti di marcatura, che dovrebbe informare i consumatori sulle corrette opzioni di gestione dei rifiuti per il prodotto e dei metodi di smaltimento dei rifiuti da evitare in relazione a quel determinato materiale secondo la gerarchia dei rifiuti¹⁰⁴.

A tal fine, la disciplina europea prevede che la marcatura debba trovarsi o sull'imballaggio del prodotto oppure direttamente sullo stesso¹⁰⁵.

Alla Commissione è conferita la facoltà di stabilire specifiche dritte armonizzate per la marcatura, nel caso sottoponendo previamente la stessa al vaglio di gruppi rappresentativi di consumatori, per testarne l'efficacia e la comprensione.

I requisiti di marcatura sono già richiesti per gli attrezzi da pesca a norma del regolamento CE n. 1224/2009.

Per prevenire la dispersione dei rifiuti nell'ambiente e l'insorgenza di altri metodi di smaltimento improprio dei rifiuti di plastica sversati in mare, è necessario che i consumatori di prodotti di plastica monouso e gli utenti di attrezzi da pesca contenenti plastica siano correttamente informati della disponibilità di alternative riutilizzabili e sistemi di riutilizzo, delle migliori modalità di gestione dei rifiuti e/o 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 monouso e attrezzi da pesca e dell'impatto sulla rete fognaria dello smaltimento improprio dei rifiuti¹⁰⁶.

Gli Stati membri, pertanto, sono tenuti ad adottare misure di sensibilizzazione intese a fornire queste informazioni a tali consumatori e utenti, nonché a scegliere le misure ritenute, di volta in volta, più idonee a seconda della natura o all'uso del

¹⁰⁴ cfr. *Considerando 10*, Direttiva UE 2019/904.

¹⁰⁵ Regolamento (CE) N. 765/2008 del parlamento europeo e del consiglio del 9 luglio 2008 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, <https://eur-lex.europa.eu>.

¹⁰⁶ *Unione Europea: stop alla plastica monouso entro il 2021*, in politicheeuropee.gov.it.

prodotto¹⁰⁷. Nell'ambito dell'obbligo di responsabilità estesa del produttore, chi fabbrica prodotti di plastica monouso e attrezzi da pesca contenenti plastica ha l'onere di includere nei costi anche gli interventi relativi all'adozione delle misure di sensibilizzazione¹⁰⁸.

L'art. 5 della Direttiva UE 2019/904, rubricata «Restrizioni all'immissione sul mercato», sancisce apertamente che «*gli Stati membri vietano l'immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile*»¹⁰⁹.

L'elenco contenuto nell'allegato B del richiamato provvedimento dispone, altresì, la graduale dismissione della produzione dei molteplici prodotti¹¹⁰, tra cui tra cui bastoncini cotonati, posate, piatti, cannucce etc.

Gli obiettivi di tutela perseguiti dalla disciplina europea, quindi, sono volti ad incoraggiare, all'interno dei singoli Stati membri, l'impiego di prodotti adatti a un uso multiplo che, dopo essere divenuti rifiuti, possano essere preparati per essere riutilizzati e riciclati, implementando l'efficacia del sistema di raccolta anche mediante la previsione di meccanismi di cauzione-rimborso, promuovendo in tutti gli Stati una forma di riutilizzo dei rifiuti in plastica che vede la partecipazione attiva della cittadinanza nella gestione dei rifiuti¹¹¹.

¹⁰⁷CAPONE E., *op. cit.*

¹⁰⁸ cfr. Considerando 5, Direttiva UE 2019/904.

¹⁰⁹ cfr. art. 5, Restrizioni all'immissione sul mercato Direttiva UE 2019/904.

¹¹⁰ Allegato Parte B Prodotti di plastica monouso di cui all'articolo 5 sulle restrizioni all'immissione sul mercato:

«1) Bastoncini cotonati, tranne quando rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 90/385/CEE del Consiglio o della direttiva 93/42/CEE del Consiglio;

2) posate (forchette, coltelli, cucchiari, bacchette);

3) piatti;

4) cannucce, tranne quando rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 90/385/CEE o della direttiva 93/42/CEE;

5) agitatori per bevande;

6) aste da attaccare a sostegno dei palloncini, tranne i palloncini per uso industriale o altri usi e applicazioni professionali che non sono distribuiti ai consumatori, e relativi meccanismi;

7) contenitori per alimenti in polistirene espanso, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti:

a) destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto;

b) generalmente consumati direttamente dal recipiente; e c) pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento, compresi i contenitori per alimenti tipo fast food o per altri pasti pronti per il consumo immediato, a eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti;

8) contenitori per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi;

9) tazze per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi».

¹¹¹CAPONE E., *op. cit.*

In accordo con i *Consideranda* enucleati dalla direttiva *Plastic Free*, l'art. 4 pone, altresì, come obiettivo da raggiungere entro il 2026 per tutti gli Stati membri quello di operare una riduzione quantitativamente apprezzabile di consumo alcuni prodotti in plastica, espressamente annoverati nella parte *sub A* dell'allegato¹¹².

La direttiva UE 2019/9041 ha, quindi, rappresentato una prima, importante, risposta delle istituzioni europee all'emergenza mondiale dovuta all'inquinamento da plastica, il cui impatto ha assunto (e ancora va assumendo) dimensioni allarmanti, specie con riferimento agli ecosistemi marini.

Ebbene, nonostante il fenomeno sotteso all'adozione del provvedimento in disamina si fosse imposto all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale e delle istituzioni già nel corso degli anni Settanta, grazie allo studio recante titolo *Plastic Industry Awareness of the Ocean Plastics Problem* condotto dal CIEL (*Center for International Environmental Law*), a prevalere fu la posizione fortemente negazionista adottata sia dalle industrie chimiche che da quelle produttrici di plastica, che finì col gettare ombra sull'emergenza in atto¹¹³.

Ciò ha condotto, seppur decenni dopo, ad una inevitabile ripresentazione del problema, che ha evidenziato un notevole incremento della produzione di plastica, stimata attorno ai 35 milioni di tonnellate nel 1970 e alle 348 milioni di tonnellate del 2017¹¹⁴. In ordine alla gravità del fenomeno, non può esimersi dal sottolineare come la produzione di tale materiale sia destinata a subire un ulteriore aumento, strettamente connesso all'incidenza di due ulteriori fattori, quali, *in primis*, l'aumento della popolazione su scala mondiale e, in secondo luogo, il raggiungimento di sempre maggiori livelli di benessere nei Paesi in via di sviluppo. Ne consegue, che la reale efficacia della direttiva SUP sia subordinata agli strumenti e/o interventi che i vari Stati membri decideranno di adottare, sui rispettivi piani normativi interni, ai fini dell'attuazione della stessa.

¹¹² «Allegato A Prodotti di plastica monouso di cui all'articolo 4 sulla riduzione del consumo della direttiva 2019/904:1) Tazze per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi; 2) contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti:a) destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto; b) generalmente consumati direttamente dal recipiente; c) pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento, compresi i contenitori per alimenti tipo fast food o per altri pasti pronti per il consumo immediato, a eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti».

¹¹³ *Unfolding the single use plastics directive*, May 2019, in www.zerowasteurope.eu.

¹¹⁴ *Ibidem*.

Tale provvedimento, infatti, costituisce un'opportunità di non scarso momento per una piena riformulazione del modello adoperato per la gestione degli imballaggi (ad oggi ancora di tipo lineare). Sulla scorta di tale base normativa, infatti, ben potrebbero essere adottate molteplici azioni di prevenzione e riuso, assolutamente indispensabili per affievolire l'impatto che i prodotti usa e getta hanno sull'ambiente¹¹⁵.

Altresì, ciò consentirebbe anche una notevole riduzione delle emissioni riconnesse ai processi produttivi, le quali, del tutto a prescindere dal materiale ivi impiegato, cagiano notevoli alterazioni climatiche¹¹⁶.

A voler sottoporre a vaglio critico il provvedimento in commento, può ritenersi che, tra i punti di forza dello stesso, può annoverarsi certamente il divieto di vendita di prodotti in plastica sul mercato comunitario, sancito dall'art. 5 direttiva UE 2019/9041¹¹⁷.

La richiamata norma, difatti, vieta, a decorrere dal 2021, la commercializzazione su tutto il territorio europeo di tutti quei rifiuti usa e getta cd. pervasivi principalmente ritrovati lungo le spiagge ed i litorali europei (come cannucce, cotton fioc, cucchiari, forchette, coltelli, bottiglie, bacchette, piatti, portaalimenti-bevande in polistirene espanso).

Ma a connotare in termini decisamente positivi la direttiva SUP, è anche la previsione, rinvenibile all'art. 8¹¹⁸, a tenore del quale è prevista l'instaurazione di un regime di responsabilità estesa del produttore.

¹¹⁵*Ibidem*.

¹¹⁶*Unfolding the single use plastics directive*, May 2019, in www.zerowasteurope.eu.

¹¹⁷cfr. art. 5 direttiva UE 2019/9041, restrizioni all'immissione sul mercato: «*Gli Stati membri vietano l'immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile*».

¹¹⁸cfr. art. 8 direttiva UE 2019/9041, responsabilità estesa del produttore «*1. Conformemente agli articoli 8 e 8 bis della direttiva 2008/98/CE, 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 immessi sul mercato degli Stati membri. 2. Gli Stati membri provvedono a che i produttori dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte E, sezione I, dell'allegato della presente direttiva coprano i costi conformemente alle disposizioni in materia di responsabilità estesa del produttore di cui alle direttive 2008/98/CE e 94/62/CE e, nella misura in cui non sia già contemplato, coprano i seguenti costi: a) i costi delle misure di sensibilizzazione di cui all'articolo 10 della presente direttiva relativamente ai suddetti prodotti; b) i costi della raccolta dei rifiuti per tali prodotti conferiti nei sistemi pubblici di raccolta, inclusa l'infrastruttura e il suo funzionamento, e il successivo trasporto e trattamento di tali rifiuti; e c) i costi di rimozione dei rifiuti da tali prodotti dispersi e il successivo trasporto e trattamento di tali rifiuti. 3. Gli Stati membri provvedono a che i produttori dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte E, sezioni II e III, dell'allegato coprano almeno i seguenti costi: a) i costi delle misure di sensibilizzazione di cui all'articolo*

Trattasi, invero, di una misura determinante sul piano della prevenzione, in quanto, da un lato, agevola l'eco design, mentre dall'altro disincentiva la produzione di prodotti superflui, proponendo delle alternative riutilizzabili agli stessi.

È, altresì, previsto un regime obbligatorio di responsabilità estesa alle azioni di monitoraggio e di raggiungimento degli obiettivi nazionali con riferimento ai

10relativamente ai suddetti prodotti; b) i costi di rimozione dei rifiuti da tali prodotti dispersi e il successivo trasporto e trattamento di tali rifiuti; e c) i costi della raccolta e della comunicazione dei dati ai sensi dell'articolo 8 bis, paragrafo 1, lettera c) della direttiva 2008/98/CE. Per quanto riguarda i prodotti di plastica monouso elencati nella parte E, sezione III, dell'allegato della presente direttiva, gli Stati membri assicurano che i produttori coprano inoltre i costi della raccolta dei rifiuti per tali prodotti conferiti nei sistemi di raccolta pubblici, compresa l'infrastruttura e il suo funzionamento, e il successivo trasporto e trattamento di detti rifiuti. Tali costi possono includere la creazione di infrastrutture specifiche per la raccolta dei rifiuti per tali prodotti, per esempio appositi recipienti nei luoghi in cui i rifiuti sono abitualmente gettati. 4. I costi da coprire di cui ai paragrafi 2 e 3 non superano quelli necessari per fornire i servizi ivi menzionati in modo economicamente efficiente e sono fissati in maniera trasparente tra gli attori interessati. I costi di rimozione dei rifiuti sono limitati alle attività intraprese dalle autorità pubbliche o per loro conto. La metodologia di calcolo è elaborata in maniera che consenta di fissare i costi della rimozione dei rifiuti in modo proporzionato. Al fine di ridurre al minimo i costi amministrativi, gli Stati membri possono determinare contributi finanziari per i costi della rimozione dei rifiuti stabilendo importi fissi adeguati su base pluriennale. La Commissione pubblica orientamenti che specificano i criteri, in consultazione con gli Stati membri, sul costo di rimozione dei rifiuti di cui ai paragrafi 2 e 3. 5. Gli Stati membri definiscono in maniera chiara i ruoli e le responsabilità di tutti i pertinenti soggetti coinvolti. Riguardo all'imballaggio, detti ruoli e responsabilità sono definiti in linea con la direttiva 94/62/CE. 6. Ogni Stato membro consente ai produttori stabiliti in un altro Stato membro e che immettono prodotti sul suo mercato di designare una persona giuridica o fisica, stabilita nel proprio territorio, quale rappresentante autorizzato per l'adempimento degli obblighi del produttore connessi ai regimi di responsabilità estesa del produttore sul proprio territorio. 7. Ogni Stato membro provvede a che un produttore stabilito sul suo territorio, che vende prodotti di plastica monouso elencati nella parte E dell'allegato e attrezzi da pesca contenenti plastica in un altro Stato membro in cui non è stabilito, designi un rappresentante autorizzato in tale altro Stato membro. Il rappresentante autorizzato è la persona responsabile per l'adempimento degli obblighi del produttore, a norma della presente direttiva, nel territorio di detto altro Stato membro. 8. Conformemente agli articoli 8 e 8 bis della direttiva 2008/98/CE, gli Stati membri provvedono a che siano istituiti regimi di responsabilità estesa del produttore per gli attrezzi da pesca contenenti plastica immessi sul loro mercato. Gli Stati membri che hanno acque marine quali definite all'articolo 3, punto 1), della direttiva 2008/56/CE, fissano un tasso minimo nazionale di raccolta annuale degli attrezzi da pesca dismessi contenenti plastica per il riciclaggio. L 155/12 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 12.6.2019 IT Gli Stati membri monitorano gli attrezzi da pesca contenenti plastica immessi sul loro mercato nonché gli attrezzi da pesca dismessi contenenti plastica raccolti e lo comunicano alla Commissione, conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, della presente direttiva, in vista di definire obiettivi quantitativi di raccolta vincolanti a livello dell'Unione. 9. Per quanto riguarda i regimi di responsabilità estesa del produttore di cui al paragrafo 8 del presente articolo, gli Stati membri provvedono a che i produttori di attrezzi da pesca contenenti plastica coprano i costi della raccolta differenziata dei rifiuti dei suddetti attrezzi quando sono dismessi e conferiti a impianti portuali di raccolta adeguati in conformità della direttiva (UE) 2019/883 o ad altri sistemi di raccolta equivalenti che non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, nonché i costi del successivo trasporto e trattamento. I produttori coprono altresì i costi delle misure di sensibilizzazione di cui all'articolo 10 relativamente agli attrezzi da pesca contenenti plastica. I requisiti di cui al presente paragrafo integrano i requisiti applicabili ai rifiuti delle navi da pesca nel diritto dell'Unione in materia di impianti portuali di raccolta. Fatte salve le misure tecniche di cui al regolamento (CE) n. 850/98 del Consiglio (24), la Commissione chiede alle organizzazioni europee di normazione di elaborare norme armonizzate relative alla progettazione circolare degli attrezzi da pesca per incoraggiare la preparazione al riutilizzo e agevolare la riciclabilità al termine del ciclo di vita».

prodotti che contengono plastica, quali mozziconi di sigaretta e attrezzature da pesca.

In buona sostanza, tale regime pone i costi di raccolta e avvio riciclo direttamente in capo ai produttori, come anche quelli relativi a tutte le incombenze afferenti alla pulizia ambientale e alle campagne di sensibilizzazione nei confronti dei cittadini.

Di pari rilievo, si attesta la disposizione di cui all'art. 6 della direttiva SUP¹¹⁹, in materia di criteri di progettazione degli articoli SUP, a tenore della quale è necessario che i coperchi vengano fissati ai relativi contenitori in maniera tale da non disperdersi nell'ambiente.

In ordine ai limiti del provvedimento in esame, un primo limite sarebbe da rinvenirsi nella mancata previsione, in sede europea, di obiettivi di natura specifica ed obbligatoria relativamente per la riduzione della presenza in commercio di contenitori per alimenti e bevande¹²⁰.

Difatti, sul punto si è osservato come la previsione della facoltà accordata agli Stati membri dell'UE di ricorrere a delle restrizioni di mercato per le tipologie di prodotto suindicate, in assenza di una specifica previsione di obiettivi, rischia di

¹¹⁹ cfr. art. 6 direttiva UE 2019/904, requisiti dei prodotti, a tenore del quale: «1. Gli Stati membri provvedono a che i prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell'allegato icui 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. 2. Ai fini del presente articolo, i tappi e coperchi di metallo con sigilli di plastica non sono considerati fatti di plastica. 3. Entro il 3 ottobre 2019 la Commissione chiede alle organizzazioni europee di normazione di elaborare norme armonizzate relative al requisito di cui al paragrafo 1. Tali norme riguardano in particolare la necessità di garantire la necessaria robustezza, affidabilità e sicurezza dei sistemi di chiusura dei contenitori per bevande, compresi quelli per bevande gassose. L 155/10 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 12.6.2019 IT (23) Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU L 241 del 17.9.2015, pag. 1). 4. A decorrere dalla data di pubblicazione dei riferimenti alle norme armonizzate di cui al paragrafo 3 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, i prodotti di plastica monouso di cui al paragrafo 1, che sono conformi a dette norme o loro parti, si presumono conformi ai requisiti di cui al paragrafo 1. 5. Per quanto riguarda le bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato, ciascuno Stato membro garantisce che: a) a partire dal 2025, le bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato fabbricate con polietilene tereftalato come componente principale («bottiglie in PET») contengano almeno il 25 % di plastica riciclata, calcolato come media per tutte le bottiglie in PET immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro in questione; e b) a partire dal 2030, le bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato contengano almeno il 30 % di plastica riciclata, calcolato come media per tutte tali bottiglie per bevande immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro in questione. Entro il 1o gennaio 2022 la Commissione adotta atti d'esecuzione che stabiliscono le norme per il calcolo e la verifica degli obiettivi definiti al primo comma del presente paragrafo. Gli atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 16, paragrafo 2».

¹²⁰Unfolding the single use plastics directive, May 2019, in www.zerowasteeurope.eu.

tradursi nell'inerzia dei governi centrali e locali ad adottare adeguati provvedimenti legislativi in materia.

Al contempo, siffatta situazione ben potrebbe rappresentare anche un disincentivo per le aziende a dismettere la produzione di queste tipologie di contenitori per determinarsi in favore di soluzioni alternative più sostenibili e già sperimentate.

In tal senso depone il dato per cui, *«basta guardare impegni annunciati dalle grandi catene di fast food per diminuire l'impatto dei propri contenitori per notare che generalmente si limitano all'eliminazione delle cannucce oppure a sostituire la plastica con altri materiali usa e getta che, seppur riciclabili o compostabili, vengono poi gestiti con l'indifferenziato. Solamente la catena di caffetterie inglese Boston Tea Party ha, coraggiosamente, eliminato lo scorso anno tutti i contenitori monouso e introdotto tazze da asporto riutilizzabili. Il proprietario della catena ha raccontato di essersi chiesto cosa poteva fare per non lasciare alle future generazioni un pianeta di spazzatura e di avere fatto la scelta maggiormente responsabili, nella totale consapevolezza di incorrere in un'importante riduzione del fatturato, che, di fatto, si è poi verificata»*¹²¹.

A ciò si aggiunga, poi, che continua a registrare un *trend* crescente il flusso di rifiuti connesso al commercio *online*, i cui costi, sia in termini di produzione che di impatto ambientale, ancora gravano sull'intera comunità.

Un ulteriore limite della direttiva in esame è stato individuato nella previsione di cui all'art. 9 della direttiva SUP, norma che ha innalzato il termine per il raggiungimento dell'obiettivo di portare a compimento quantomeno il 90% della raccolta di bottiglie di bevande dal 2025 al 2029 e ciò pur nella previsione di un obiettivo intermedio del 77% di intercettazione delle stesse entro il 2025¹²².

¹²¹ALABI O.A., OLOGBONJAYE K., I., AWOSOLU O., *Public and Environmental Health Effects of Plastic Wastes Disposal: a review*, in *Journal of Toxicology and Risk Assessment*, 2019.

¹²² cfr. art. 9. direttiva UE 2019/904, raccolta differenziata *«I. Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare la raccolta differenziata per il riciclaggio: a) entro il 2025, di una quantità di rifiuti di prodotti di plastica monouso elencati nella parte F dell'allegato pari al 77 %, in peso, di tali prodotti di plastica monouso immessi sul mercato in un determinato anno; b) entro il 2029, di una quantità di rifiuti di prodotti di plastica monouso elencati nella parte F dell'allegato pari al 90 %, in peso, di tali prodotti di plastica monouso immessi sul mercato in un determinato anno. I prodotti di plastica monouso elencati nella parte F dell'allegato immessi sul mercato in uno Stato membro possono essere considerati equivalenti alla quantità di rifiuti generati da tali prodotti, compresi i rifiuti dispersi, nello stesso anno in tale Stato membro. A tal fine gli Stati membri possono tra l'altro: a) istituire sistemi di cauzione-rimborso; b) stabilire obiettivi di raccolta differenziata per i pertinenti regimi di responsabilità estesa del produttore. Il primo comma si*

Ebbene, una scadenza più prossima rispetto a quella contemplata avrebbe, certamente, costituito un incentivo per gli Stati membri dell'Unione ad adottare, sull'esempio dei 10 Paesi in cui ciò è già avvenuto, un nuovo sistema per il deposito e lo smaltimento dei contenitori per bevande.

Di recente, infatti, la Lituania ha adottato un nuovo sistema di deposito, che le ha consentito di raggiungere, in meno di un anno, l'obiettivo di intercettazione del 70% di tale tipologia di prodotti in plastica, sebbene il raggiungimento di tale soglia sia stato fissato entro il 2025. Ciò le consentirà di raggiungere, senza sforzo, quantomeno il 92% nei prossimi due anni¹²³.

2.2 Tra prevenzione e precauzione: gli obblighi della direttiva in capo agli Stati membri

L'art. 4 della direttiva 2019/904¹²⁴ prevede che gli Stati membri adottino tutte le misure dagli stessi ritenute necessarie per conseguire una riduzione ambiziosa e

aplica fatto salvo l'articolo 10, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2008/98/CE. 2. La Commissione facilita lo scambio di informazioni e la condivisione delle migliori pratiche fra gli Stati membri sulle misure appropriate per raggiungere gli obiettivi di cui al paragrafo 1, tra l'altro sui sistemi di cauzione-rimborso. La Commissione pubblica i risultati di tale scambio di informazioni e della condivisione di migliori prassi. 3. Entro il 3 luglio 2020 la Commissione adotta un atto di esecuzione che stabilisce la metodologia per il calcolo e la verifica degli obiettivi di raccolta differenziata di cui al paragrafo 1. L'atto di esecuzione è adottato secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 16, paragrafo 2».

¹²³ *Unfolding the single use plastics directive*, May 2019, in www.zerowasteeurope.eu.

¹²⁴ cfr. art. 4 direttiva 2019/904, riduzione del consumo, il quale recita: «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire una riduzione ambiziosa e duratura del consumo dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte A dell'allegato, in linea con gli obiettivi generali della politica dell'Unione in materia di rifiuti, in particolare la prevenzione dei rifiuti, in modo da portare a una sostanziale inversione delle crescenti tendenze di consumo. Tali misure intendono produrre entro il 2026 una riduzione quantificabile del consumo dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte A dell'allegato sul territorio dello Stato membro rispetto al 2022. Entro il 3 luglio 2021 gli Stati membri preparano una descrizione delle misure adottate ai sensi del primo comma, la notificano alla Commissione e la rendono pubblica. Gli Stati membri integrano le misure descritte nei piani o nei programmi di cui all'articolo 11 in occasione del primo aggiornamento successivo di tali piani o programmi, conformemente ai pertinenti atti legislativi dell'Unione che disciplinano tali piani o programmi, o in qualsiasi altro programma specificamente elaborato a tal fine. Le misure possono comprendere obiettivi nazionali di riduzione del consumo, disposizioni volte ad assicurare che alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso elencati nella parte A dell'allegato siano messe a disposizione del consumatore finale presso i punti vendita, strumenti economici intesi a evitare che tali prodotti di plastica monouso siano forniti gratuitamente nei punti vendita al consumatore finale e accordi di cui all'articolo 17, paragrafo 3. Gli Stati membri possono imporre restrizioni di mercato, in deroga all'articolo 18 della direttiva 94/62/CE, per impedire che tali prodotti siano dispersi per fare in modo che questi ultimi siano sostituiti da alternative riutilizzabili o che non contengono plastica. Le misure possono variare in funzione dell'impatto ambientale di tali prodotti di plastica monouso durante il loro ciclo di vita, anche una volta che si trasformano in rifiuti abbandonati».*

duratura del consumo dei prodotti di plastica monouso da ultimo richiamati (ossia, quindi, quelli afferenti all'elenco di cui alla parte A dell'allegato), in linea con gli obiettivi generali della politica dell'Unione in materia di rifiuti, in particolare la prevenzione dei rifiuti, in modo da portare a una sostanziale inversione delle crescenti tendenze di consumo¹²⁵.

Tali misure intendono produrre entro l'anno 2026 una sensibile riduzione del consumo di prodotti di plastica monouso rispetto a quello prospettato in ambito europeo fino al 2022¹²⁶.

Sul punto, la direttiva in analisi prescrive che, entro e non oltre il 3 luglio 2021 «*gli Stati membri preparino una descrizione delle misure adottate ai sensi del primo comma, la notifichino alla Commissione e la rendano pubblica. Gli Stati membri integrino le misure descritte nei piani o nei programmi di cui all'articolo 11 in occasione del primo aggiornamento successivo di tali piani o programmi, conformemente ai pertinenti atti legislativi dell'Unione che disciplinano tali piani o programmi, o in qualsiasi altro programma specificamente elaborato a tal fine*»¹²⁷.

Le misure devono comprendere obiettivi nazionali di riduzione del consumo, nonché disposizioni volte ad assicurare che alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso di cui alla parte A dell'allegato siano messe a disposizione del consumatore finale presso i vari punti vendita, strumenti economici intesi a evitare che tali prodotti di plastica monouso siano forniti gratuitamente ai consumatori finale, nonché accordi di cui all'articolo 17, paragrafo 3¹²⁸.

Gli Stati membri possono imporre restrizioni di mercato, in deroga all'articolo 18 della direttiva 94/62/CE, per impedire che tali prodotti siano dispersi per fare in modo che questi ultimi siano sostituiti da alternative riutilizzabili o che non contengano plastica. Le misure possono variare in funzione dell'impatto ambientale di tali prodotti di plastica monouso durante il loro ciclo di vita, anche una volta che essi si trasformino in rifiuti abbandonati. Al fine di garantire il perseguimento degli

¹²⁵ cfr. Considerando 14, Direttiva UE 2019/904.

¹²⁶ CAPONE E., *op. cit.*

¹²⁷ cfr. art. 4, riduzione del consumo, direttiva 2019/904 come da nota n. 43.

¹²⁸ *Ibidem.*

obiettivi prescritti, la direttiva SUP è corroborata da un idoneo apparato sanzionatorio.

Difatti, il *Consideranda* n. 31, raccomanda agli Stati membri di «*stabilire norme relative alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate conformemente alla presente direttiva e dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per garantirne l'applicazione. Le sanzioni previste dovrebbero essere effettive, proporzionate e dissuasive*»¹²⁹.

La cautela operata dal legislatore europeo nel porre gli obiettivi da raggiungere rende evidente quanto possa essere concretamente sensibile l'impatto della disciplina in commento a livello nazionale, al punto tale da necessitare di normative di recepimento.

Tuttavia, in un *trend* di continua crescita, che pone la tutela dell'ambiente tra gli obiettivi maggiormente avvertiti dalla popolazione e fatti propri dalle sfide politiche, i rappresentanti dei singoli Stati membri si sono resi promotori della battaglia ambientale europea in atto contro la plastica¹³⁰.

In tal senso depone il dato per cui, nonostante l'art. 17 della Direttiva UE 2019/807, norma sul recepimento della direttiva, ponga *apertis verbis* in capo agli Stati membri l'obbligo di recepire la normativa europea entro il 3 luglio 2021, gli obiettivi di tutela introdotti dalla direttiva *Plastic Free*, sono stati oggetto di una (più o meno) uniforme applicazione anticipata.

Nello specifico, con riguardo al nostro Paese, si è assistito all'adozione su tutto il territorio nazionale di numerose ordinanze amministrative volte a limitare l'adozione di materiali in plastica monouso.

Tuttavia, non può tacersi come, tali provvedimenti, sovente emanati sulla scorta di presupposti giuridici tra loro discordanti e corroborati da motivazioni piuttosto singolari, siano poi risultati oggetto di contestazione innanzi ai T.A.R. competenti, circostanza che ha dato luogo all'adozione di pronunce cautelari che in alcuni casi hanno portato alla disapplicazione delle ordinanze amministrative c.d. *Plastic Free*¹³¹.

¹²⁹ cfr. *Considerando*31, Direttiva UE 2019/904.

¹³⁰ CAPONE, *op. cit.*

¹³¹ *Ibidem.*

Sul piano interno, infatti, il primo ad essersi pronunciato sulla legittimità di siffatte ordinanze è stato il TAR Sicilia, sede di Palermo, con due pronunce tra loro parzialmente differenti.

In entrambe le decisioni, il TAR siciliano sospendeva l'efficacia delle ordinanze sindacali n. 32 del 29 marzo 2019 del Comune di Trapani e n. 5 del 05 febbraio 2019 del Comune di Santa Flavia, la cui legittimità è stata contestata in sede giudiziale con i ricorsi promossi da alcune società produttrici di stoviglie in plastica monouso.

Le ordinanze sindacali poc'anzi richiamate, infatti, avevano introdotto il divieto di distribuzione, commercializzazione e utilizzo di qualsiasi prodotto monouso non realizzato in materiale biodegradabile e/o compostabile.

Tali divieti erano rivolti non solo ai titolari di attività di ristorazione o somministrazione di alimenti e bevande, ma anche agli esercenti di generi alimentari e ogni altro esercizio abilitato alla vendita di tali prodotti.

Il divieto era valevole anche in occasione di feste pubbliche, manifestazioni e altri eventi pubblici di qualsiasi genere, ma anche, infine, nei confronti di "tutti i visitatori" di entrambi i Comuni.

Nelle ordinanze sindacali, tra le premesse, era richiamata l'approvazione da parte del Parlamento europeo del divieto di utilizzare nell'Ue gli oggetti in plastica monouso come i piatti, le posate, le cannucce, i bastoncini per palloncini e i cottonfioc, che sarebbe poi confluita nell'adozione della Direttiva UE 2019/904.

In entrambe le pronunce cautelari i giudici hanno motivato la decisione di sospendere le ordinanze sindacali impugnate, sul presupposto della riscontrata carenza dei requisiti normativi che consentono l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti, non ravvisandone, più segnatamente, i profili di eccezionalità e imprevedibilità della situazione da fronteggiare, nonché, con riferimento al profilo temporale, la mancanza di un limite finale ai divieti introdotti¹³².

È meritevole di attenzione, in quanto si discosta parzialmente dalla motivazione resa nell'altro giudizio, il rilievo sollevato dal TAR nell'ordinanza cautelare n. 807 circa il contrasto dell'ordinanza sindacale con la normativa nazionale e comunitaria

¹³²CAPONE E., *op. cit.*

vigente in materia di plastiche monouso, disponendo, anche su tali basi, la sospensione dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Santa Flavia¹³³. Successivamente, si è pronunciato il TAR Abruzzo, nella Camera di Consiglio del 10 luglio 2019, chiamato a vagliare la legittimità dell'ordinanza n. 63 del 09 aprile 2019 adottata dal Sindaco di Teramo, con la quale è stato introdotto il divieto, dello stesso tenore delle ordinanze sindacali siciliane, all'utilizzo di prodotti in plastica monouso nel prefato Comune, consentendo *«la progressiva eliminazione delle eventuali scorte giacenti nei banchi alla clientela e nei magazzini di materiale monouso non biodegradabile e non compostabile, comunque non oltre il 31 dicembre 2019»*¹³⁴.

In tale circostanza, la Prima Sezione del TAR Abruzzo, con l'ordinanza cautelare n. 123/2019¹³⁵, ha ritenuto di mantenere in vigore l'ordinanza sindacale impugnata dalle ricorrenti (imprese produttrici di prodotti in plastica monouso) non ravvisando il danno grave e irreparabile alla sfera soggettiva delle stesse, essendo, queste ultime, produttrici anche di prodotti biodegradabili e compostabili.

Il TAR ha, dunque, motivato il rigetto dell'istanza cautelare affermando che il divieto sindacale contestato avrebbe efficacia limitata al territorio della città di Teramo, dove le aziende ricorrenti avrebbero potuto indirizzare la distribuzione di prodotti biodegradabili e compostabili di loro produzione, senza rischiare di perdere le quote di mercato fino ad allora occupate con i prodotti di plastica tradizionale, potendo ovviare a qualsiasi inconveniente con una mera sostituzione di un prodotto con l'altro. Giurisdizionalmente più serrata si è, invece, rivelata la battaglia portata

¹³³ In particolare nell'ordinanza cautelare del T.A.R. Sicilia n. 807/2019 (v. nota sopra) viene evidenziato il contrasto dell'ordinanza del Sindaco di Santa Flavia con l'art. 226-quater del D.lgs. 152/2006 entrato in vigore lo scorso 1° gennaio e rubricato "Plastiche monouso" il quale dispone: *«Ai fini 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 coerentemente con gli obiettivi indicati nella comunicazione della Commissione europea "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", COM(2018) 28 definitivo, i produttori, su base volontaria e in via sperimentale dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2023: «a) adottano modelli di raccolta differenziata e di riciclo di stoviglie in plastica da fonte fossile con percentuali crescenti di reintroduzione delle materie prime seconde nel ciclo produttivo; b) producono, impiegano e avviano a compostaggio stoviglie fabbricate con biopolimeri di origine vegetale; c) 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».*

¹³⁴ Ordinanza del 11/07/2019 TAR Abruzzo n. 00242/2019.

¹³⁵ TAR. Abruzzo, Sezione Prima, ordinanza cautelare n. 123 del 10.07.2019, pubblicata in data 11.07.2019.

avanti dalla Regione Puglia, coadiuvata in ciò dal WWF, per mantenere in vigore l'ordinanza balneare n. 201/99, con la quale è stato introdotto il divieto di distribuzione, commercializzazione e utilizzo di prodotti in plastica monouso su tutte le spiagge pugliesi¹³⁶.

Quest'ultima, infatti, era stata impugnata da alcune società produttrici di beni in plastica monouso e da alcune associazioni di categoria, le quali chiedevano che venisse dichiarata l'illegittimità del comma primo dell'art. 3, rubricato «prescrizioni sull'uso del demanio marittimo», nella parte in cui dispone che *«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, cannucce, mescolatori per bevande non realizzati in materiale compostabile, se monouso»*, nonché dell'art. 4, paragrafo 6, recante *«disciplina delle aree in concessione per strutture balneari»*, nell'ambito della quale è disposto che *«nei locali (bar, ristoranti ecc.) con accesso alla spiaggia tutte le bevande vendute o somministrate in contenitori di vetro devono essere consumate all'interno dei locali; i contenitori per alimenti e bevande destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto, nonché i piatti, i bicchieri, le posate, le cannucce, i mescolatori per bevande, se monouso, devono essere in materiale compostabile; 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»*.

Da quanto è dato desumersi dal testo dell'ordinanza cautelare in commento, la Regione avrebbe invocato a proprio conforto *«quale base giuridica dei disposti divieti di utilizzo, prevalentemente la sopravvenuta direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale UE il 12 giugno 2019 ed entrata in vigore 20 giorni dopo; il termine per il recepimento della direttiva è fissato al 3 luglio 2021...»*¹³⁷.

Il TAR Puglia, all'udienza cautelare del 24 luglio 2019, con un'articolata motivazione, ha accolto l'istanza sospensiva delle ricorrenti, rilevando che la

¹³⁶L'ordinanza balneare 2019 della Regione Puglia è stata assunta con determinazione del Dirigente della Sezione Demanio e Patrimonio n. 251 del 5 aprile 2019.

¹³⁷Ordinanza balneare della Regione Puglia n. 251 del 5 aprile 2019.

direttiva europea, invocata nelle difese della Regione, necessiti di misure di recepimento da parte degli Stati membri in quanto fortemente incidente sulla tutela della concorrenza, dal momento che la sua applicazione avrebbe richiesto l'introduzione di restrizioni al mercato dei prodotti di plastica monouso, oltre alla necessità di attuare scelte di politica ambientale di carattere tecnico armonizzate tra tutti gli Stati membri¹³⁸.

Altresì, nella parte motiva, il TAR afferma di non poter assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, materia costituzionalmente qualificata come di competenza "trasversale", a maggior ragione nell'esercizio di funzioni amministrative, in particolare non potendo «*compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato*». Nell'ordinanza cautelare di accoglimento il TAR pugliese evidenzia, inoltre, come non potesse neppure predicarsi alcun effetto diretto della direttiva SUP, richiamando a supporto della propria motivazione la sentenza della Seconda Sezione dello stesso Tribunale n. 1063 del 23 luglio 2019 che ha annullato l'ordinanza sindacale del Comune di Andria, con la quale era stato introdotto l'obbligo di utilizzare nei distributori automatici di cibi e bevande esclusivamente bicchieri, posate, mescolatori in materiale biodegradabile e compostabile certificato per manifesto contrasto con la direttiva *Plastic Free*¹³⁹.

Infine, i giudicanti rinvenivano la sussistenza del *fumus* anche nel termine del 30 settembre 2019 posto dall'art. 4 dell'ordinanza balneare per l'esaurimento delle scorte di magazzino di bottiglie d'acqua, dal momento che non può ritenersi escluso il danno grave e irreparabile connesso all'ingente flusso di consumi estivi¹⁴⁰.

Ancora, ciò che preme sottolineare al TAR, è lo stato ancora *in itinere* della politica di prevenzione europea dalla plastica, non essendo stata ancora completamente delineata la definizione stessa di «prodotto in plastica monouso»¹⁴¹.

Alla luce di tutto quanto sino ad ora dedotto, il TAR Puglia, sede di Bari, accoglieva l'istanza cautelare delle ricorrenti, sospendendo conseguentemente l'ordinanza

¹³⁸Ordinanza cautelare TAR Puglia Sez. Sec. n. 00698/2019 REG del 23/07/2019.

¹³⁹*Ibidem*.

¹⁴⁰Ordinanza Balneare della Regione Puglia n. 251 del 5 aprile 2019.

¹⁴¹CAPONE E., *op. cit.*

balneare 2019 della Regione Puglia e fissando per la discussione del merito del ricorso l'udienza del 19 febbraio 2020.

Non si è fatta attendere l'impugnazione della Regione, che ha contestato l'ordinanza cautelare del TAR Bari n. 315 del 30 luglio 2019, riproponendo in maniera critica le rimostranze già espresse in primo grado¹⁴².

In particolare, in questa sede la Regione, illustrando al giudice di appello di non aver mai richiamato nelle proprie difese di primo grado la disciplina europea introdotta dalla direttiva UE 2019/904, ha chiarito di aver invocato quale fonte legittimante l'adozione dell'ordinanza Balneare, la legge regionale n. 17/2015, art. 6, comma 1, lettera b), che attribuisce alla Regione la competenza sulla disciplina circa l'utilizzo delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, mediante l'adozione di ordinanze amministrative¹⁴³.

Difatti, essendo, quella relativa alla tutela dell'ambiente, di una materia di competenza trasversale, la Regione ben può, con propri provvedimenti, stabilire previsioni idonee a determinare anche indirettamente *«l'effetto di innalzare il livello minimo di tutela imposto dalla Stato»*.

Il Consiglio di Stato, chiamato a decidere dell'istanza di misure cautelari urgenti con il decreto n. 4032/2019, pubblicato il 07 agosto 2019, ha aderito alla tesi prospettata dalla difesa regionale statuendo, nel merito, che *«la gestione del demanio marittimo è conferita alle Regioni dall'art. 105 d.lgs. n. 112 del 1998; la l.r. 10 aprile 2015, n. 17, nell'ambito della gestione integrata della costa, reca la disciplina unitaria circa l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo nel territorio regionale; all'art. 6 la l.r. in parola prevede, inter alia, che “la Regione ... disciplina l'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, mediante ordinanze amministrative”»*¹⁴⁴.

Dunque, al cui rilievo è stato sollevato in ordine alla violazione della potestà legislativa dello Stato in materia ambientale, essendo stato, piuttosto, riconosciuto come l'ordinanza balneare fosse volta *«a perseguire principalmente, l'interesse*

¹⁴²TAR Bari n. 315 del 30 luglio 2019.

¹⁴³*Ibidem*.

¹⁴⁴Decreto del Consiglio di Stato, IV Sez., n. 4032/2019, pubblicato il 07 agosto 2019.

pubblico ad una ordinata, sicura e civile fruizione del demanio marittimo e che l'incidenza in materia ambientale si presenta come indiretta e secondaria, con conseguente infondatezza, della lamentata violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Parimenti, il Consiglio di Stato ha escluso anche l'asserito contrasto con la disciplina europea introdotta con la Direttiva SUP, sostenendo che «*giacché la direttiva in questione impone agli Stati l'adozione di misure volte proprio alla "riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente", con particolare riferimento a quello costiero e marino; - la direttiva, invero, distingue i prodotti in plastica monouso in vari sottogruppi e, in relazione a ciascuno di essi, reca specifiche previsioni: in particolare, la direttiva rispettivamente indica l'obiettivo della riduzione ambiziosa e duratura del consumo (gruppo A); dispone il divieto di immissione sul mercato (gruppo B); specifica le caratteristiche che condizionano l'immissione sul mercato (gruppi C e D); stabilisce l'istituzione di specifici regimi di responsabilità del produttore (gruppo E); impone agli Stati obiettivi minimi di raccolta differenziata (gruppo F); dispone l'adozione di misure di sensibilizzazione dei consumatori (gruppo G)...*»¹⁴⁵.

Non è stata quindi rilevata alcuna distorta incidenza dell'ordinanza balneare nei confronti di nessuna delle previsioni introdotte dalla norma europea, posto che l'ordinanza regionale si limita a disciplinare esclusivamente "l'uso" dei prodotti in plastica monouso nelle aree del demanio marittimo di propria competenza e nei locali aperti al pubblico con accesso diretto al demanio marittimo, non dispiegando i propri effetti né per la fase di produzione, né per quella di distribuzione sul mercato di tali prodotti.

Alcuna distorsione è stata ravvisata anche in riferimento al mercato interno o transfrontaliero, dal momento che non è rinvenibile all'interno dell'ordinanza balneare l'apparato sanzionatorio che conseguirebbe all'eventuale violazione delle sue disposizioni.

¹⁴⁵*Ibidem.*

Il Consiglio di Stato ha, quindi, accolto l'istanza di misure cautelari urgenti della Regione Puglia, sospendendo l'esecutività dell'ordinanza cautelare del T.A.R. per la Puglia, sede di Bari, n. 315 del 30 luglio 2019¹⁴⁶.

Ciò che rileva, a conclusione di questo breve *excursus* sulla battaglia giuridica appena iniziata in tema di plastica monouso, è la crescente attenzione che la società nel suo complesso sta dimostrando verso l'acclarata incidenza negativa che l'uomo ha sull'ambiente e sulla progressiva sensibilizzazione di tutti gli utenti ad una corretta partecipazione alla gestione della *res publica*.

La strategia europea di gestione dei rifiuti adottata all'indomani della direttiva UE 2019/904 nell'ambito del Pacchetto europeo sull'economia circolare e prevede:

1. riduzione/prevenzione della produzione di rifiuti;
2. riuso;
3. riciclo;
4. recupero di altro tipo (es. energia);
5. smaltimento¹⁴⁷.

Con riferimento alla materia dell'economia circolare di non scarso momento è il contributo fornito dal T.A.R. Sicilia, Sezione I, con le ordinanze cautelari n. 798 e n. 807 del 04 luglio 2019, pubblicate rispettivamente in data 05 e 6 luglio 2019.

In particolare, nell'ordinanza n. 807/2019, il Tribunale amministrativo evidenziava il contrasto dell'ordinanza adottata dal Sindaco di Santa Flavia con l'art. 226-*quater* del d.lgs. n.152/2006 entrato in vigore lo scorso 1° gennaio, rubricato «plastiche monouso», a tenore del quale «*ai fini 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 coerentemente con gli obiettivi indicati nella comunicazione della Commissione europea "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", COM(2018) 28 definitivo, i produttori, su base volontaria e in via sperimentale dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2023: a) adottano*

¹⁴⁶CAPONE E., *op. cit.*

¹⁴⁷MASCHIETTO E., *Economia circolare e società del riciclaggio: la discarica nell'attuale quadro normativo*, n. 3/4 luglio/agosto 2019.

modelli di raccolta differenziata e di riciclo di stoviglie in plastica da fonte fossile con percentuali crescenti di reintroduzione delle materie prime seconde nel ciclo produttivo;

b) producono, impiegano e avviano a compostaggio stoviglie fabbricate con biopolimeri di origine vegetale; c) 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»¹⁴⁸.

A ciò si aggiunga che il comma 634 dell'art. 1 della L. 160/2019¹⁴⁹ ha istituito una imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, già ribattezzata *plastic tax* in virtù dell'ormai diffusa e irrefrenabile esigenza di rivestire di un alone anglosassone la gran parte delle misure e degli istituti di più recente introduzione.

Come spiegato nella relazione illustrativa del disegno di legge di bilancio¹⁵⁰, la misura in questione si inserisce nell'ambito di un problema già avvertito a livello europeo – quello rappresentato cioè dall'esigenza di «*arginare la crescente produzione di imballaggi e contenitori monouso di materie plastiche e la conseguente dispersione degli stessi nell'ambiente*»– rispetto al quale era già stata emanata la direttiva del 5 giugno 2019 n. 2019/904/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

Preso atto dell'insostenibilità di modelli di consumo inefficienti ed in radicale contrasto con i sempre più sentiti ed urgenti obiettivi di tutela dell'ambiente, le istituzioni europee hanno «*auspicato l'instaurarsi di approcci di tipo circolare che promuovano l'impiego di prodotti e sistemi riutilizzabili e sostenibili in luogo dei*

¹⁴⁸*Ibidem.*

¹⁴⁹ cfr. art. 1, co. 634, legge 27 dicembre 2019, n. 160, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. (19G00165) (GU Serie Generale n.304 del 30-12-2019 - Suppl. Ordinario n. 45). Entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2020 testualmente: «È istituita l'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, di seguito denominati MACSI, che hanno o sono destinati ad avere funzione di 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. Sono esclusi dall'applicazione dell'imposta i MACSI che risultino compostabili in conformità alla norma UNI EN 13432:2002, i dispositivi medici classificati dalla Commissione unica sui dispositivi medici, istituita ai sensi dell'articolo 57 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché i MACSI adibiti a contenere e proteggere preparati medicinali».

¹⁵⁰*Ibidem.*

prodotti di plastica monouso, con l'obiettivo principale di ridurre la quantità di rifiuti prodotti».

Recependo tale invito di origine sovranazionale, il legislatore interno si propone di «attuare, attraverso lo strumento della leva fiscale, un'inversione di tendenza nell'utilizzo comune dei prodotti di materiale plastico, promuovendo al contempo la progressiva riduzione della produzione e quindi del consumo di manufatti di plastica monouso»¹⁵¹.

L'imposta in commento si applica a tutta una serie di oggetti di uso quotidiano in materiale plastico accomunati dalla caratteristica di essere progettati e realizzati per avere un singolo utilizzo, esaurito il quale il prodotto termina la propria vita utile diventando nient'altro che un rifiuto. Il legislatore definisce tali beni “manufatti con singolo impiego”, espressione riassumibile poi nell'acronimo “MACSI”¹⁵².

Al fine di comprendere cosa in concreto rientri nella categoria in questione, il comma 634 dell'art. 1 della legge di bilancio chiarisce che devono considerarsi “MACSI” i prodotti «destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari», realizzati nelle forme più varie tramite l'impiego di polimeri plastici di origine sintetica e caratterizzati da un ciclo vitale estremamente limitato che non ne consente il riutilizzo o l'impiego in una pluralità di trasferimenti¹⁵³.

La relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio offre svariati esempi di tali prodotti: nel settore alimentare l'imposta colpisce «le bottiglie, le buste e le vaschette per alimenti in polietilene, i contenitori in tetrapak utilizzati per diversi prodotti alimentari liquidi (latte, bibite, vini, etc)»; in altri settori il tributo si applica ai «contenitori per detersivi realizzati in materiali plastici [nonché ai] manufatti utilizzati per la protezione o per la consegna delle merci quali elettrodomestici, apparecchiature informatiche, etc., [applicandosi, tra l'altro, a] gli

¹⁵¹BERTELLI MOTTA M., *Plastic tax, sugar tax e web tax: Quando entrano in vigore? A quanto ammontano? Chi le deve pagare? Quali sono le sanzioni previste?* Del 06.02.2020 in www.altalex.it.

¹⁵² art. 1 comma 624 L. n 160 del 2019 Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.

¹⁵³*Ibidem*.

imballaggi in polistirolo espanso, i rotoli in plastica pluriball e le pellicole e film in plastica estensibili»¹⁵⁴.

Il comma 635 dell'art. 1 estende la nozione di MACSI¹⁵⁵, comprendendovi anche i dispositivi realizzati – anche parzialmente – in materiale plastico, che consentono la chiusura, la commercializzazione o la presentazione di altri prodotti qualificabili come MACSI o dei manufatti costituiti interamente da materiali diversi dalle stesse materie plastiche. Sono infine considerati MACSI anche i prodotti semilavorati, realizzati con l'impiego, anche parziale, delle predette materie plastiche, impiegati nella produzione di MACSI.

Dall'ambito di applicazione dell'imposta sono invece esclusi, in primo luogo, quei manufatti che, pur concepiti per un impiego c.d. "usa e getta", risultino tuttavia compostabili in conformità alla normativa UNI EN 13432:2002, comportando quindi un impatto ambientale senz'altro più ridotto rispetto ad analoghi prodotti di più difficile smaltimento¹⁵⁶.

Sono inoltre sottratti al tributo, per preminenti ragioni di tutela della salute, i dispositivi medici ed i MACSI adibiti a contenere e proteggere preparati medicinali.

Da ultimo, la parte finale del comma 642 stabilisce che l'imposta non si applichi sul materiale plastico che, pur essendo contenuto in prodotti qualificabili come MACSI, provenga tuttavia da processi di riciclo¹⁵⁷.

Il comma 637 dell'art. 1 della Legge di bilancio individua i soggetti tenuti al pagamento dell'imposta, distinguendo a seconda dell'origine nazionale, europea o extra-europea dei manufatti sottoposti a tassazione.

Soggetto passivo d'imposta è dunque:

- a. il fabbricante, per i MACSI realizzati nel territorio nazionale;

¹⁵⁴27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.

¹⁵⁵art. 1 comma 624 l. n. 160 del 2019 Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.

¹⁵⁶UNI EN 13432:2002 Imballaggi - Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione - Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi che recepisce C 1-2004 UNI EN 13432:2002.

¹⁵⁷ cfr. art. 1 comma 642 legge 27 dicembre 2019, n. 160 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.

- b. il soggetto che acquista i MACSI nell'esercizio della propria attività economica ovvero il cedente qualora i MACSI siano acquistati da un consumatore privato, per i MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione europea;
- c. l'importatore, per i MACSI provenienti da Paesi terzi¹⁵⁸.

Al fine di evitare irragionevoli duplicazioni d'imposta, il successivo comma 638 opportunamente precisa come non debba essere considerato fabbricante il soggetto che produca beni qualificabili come MACSI utilizzando, come materia prima o semilavorati, altri MACSI sui quali l'imposta sia già dovuta da un altro soggetto (a condizione però che il processo produttivo non comporti l'aggiunta di ulteriori materie plastiche rispetto a quelle già oggetto di tassazione).

L'imposta è dovuta nella misura di 0,45 euro per chilogrammo di materia plastica contenuta nei MACSI.

L'*iter* di approvazione della legge di bilancio ha portato ad un sostanzioso ridimensionamento di tale importo, in origine fissato in misura pari ad 1,00 €/kg.

Per ragioni di semplificazione amministrativa, il legislatore ha comunque stabilito che l'imposta non debba essere versata, né si debba procedere alla relativa dichiarazione, nel caso in cui il suo importo risulti inferiore o pari a 10,00 euro¹⁵⁹.

Come stabilito dal comma 636 dell'art. 1, riprendendo la triplice distinzione già incontrata in relazione ai soggetti passivi, l'obbligazione tributaria sorge:

- al momento della produzione dei MACSI realizzati sul territorio nazionale;
- al momento dell'introduzione nel territorio nazionale di MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione europea;
- al momento dell'importazione definitiva nel territorio nazionale di MACSI provenienti da Paesi terzi.

¹⁵⁸*Economia circolare: la Commissione esprime soddisfazione per l'adozione definitiva da parte del Consiglio delle nuove norme in materia di plastica monouso per ridurre i rifiuti marini*, in ec.europa.eu.

¹⁵⁹ Come stabilito dal comma 636 dell'art. 1, riprendendo la triplice distinzione già incontrata in relazione ai soggetti passivi, l'obbligazione tributaria sorge:

- al momento della produzione dei MACSI realizzati sul territorio nazionale;
- al momento dell'introduzione nel territorio nazionale di MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione europea;
- al momento dell'importazione definitiva nel territorio nazionale di MACSI provenienti da Paesi terzi.

L'obbligazione – pur già sorta – diviene però concretamente esigibile soltanto all'atto dell'immissione in consumo dei MACSI nel territorio nazionale, circostanza che, secondo il dettato del comma 639, si verifica:

- per i MACSI realizzati nel territorio nazionale, all'atto della loro cessione ad altri soggetti nazionali;
- per i MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione europea:
 - 1) all'atto dell'acquisto nel territorio nazionale nell'esercizio di un'attività economica;
 - 2) all'atto della cessione effettuata nei confronti di un consumatore privato;
- per i MACSI provenienti da Paesi terzi, all'atto della loro importazione definitiva nel territorio nazionale.

A fronte di una tra le varie ipotesi che costituiscono presupposto per il sorgere dell'obbligazione tributaria, il soggetto passivo nazionale o appartenente ad altro Stato Ue dovrà trasmettere all'Agenzia delle dogane e dei monopoli una dichiarazione trimestrale recante tutti gli elementi necessari per determinare il debito d'imposta.

La dichiarazione dovrà essere presentata entro la fine del mese successivo al trimestre solare cui la dichiarazione si riferisce; entro lo stesso termine dovrà essere effettuato il versamento dell'imposta dovuta, mediante modello F24, con possibilità di compensazione con altre imposte e contributi; per tale ultimo adempimento i soggetti non residenti e non stabiliti nel territorio dello Stato avranno necessità di nominare un rappresentante fiscale.

Per i MACSI provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea, l'imposta sarà invece accertata e riscossa dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli con le specifiche modalità previste per i diritti di confine¹⁶⁰.

Accanto agli effetti dissuasivi che il legislatore si propone di realizzare attraverso il ricorso ad un trattamento fiscale penalizzante per chi continuerà a produrre e porre in commercio beni qualificabili come MACSI, sono stati previsti alcuni, sia pur

¹⁶⁰*Ibidem.*

limitati, incentivi finalizzati ad indirizzare gli operatori del settore della plastica verso investimenti virtuosi.

Il comma 653 prevede infatti il riconoscimento di un credito d'imposta nella misura del 10% delle spese sostenute nell'anno solare 2020 per l'adeguamento tecnologico finalizzato alla produzione di manufatti compostabili secondo lo standard EN 13432:2002. Tale credito d'imposta, riconoscibile fino ad un tetto massimo di euro 20.000,00 per ciascuna impresa beneficiaria, potrà però essere fruito esclusivamente in compensazione di altri debiti tributari¹⁶¹.

Per lo stesso periodo di tempo, un credito d'imposta è altresì riconosciuto in relazione alle spese sostenute dalle aziende per attività di formazione del personale finalizzate all'acquisizione o al consolidamento delle conoscenze necessarie all'adeguamento tecnologico di cui sopra; le risorse destinate a questa ulteriore forma di incentivo sono puntualmente indicate all'interno del comma 656 dell'art. 1 della legge in esame.

Premesso che le attività di accertamento, verifica e controllo della nuova imposta sono istituzionalmente attribuite all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e alla Guardia di Finanza, il legislatore ha puntualmente indicato le sanzioni applicabili in caso di violazione della disciplina sin qui illustrata.

Il comma 650 dell'art. 1, L. 160/2019, stabilisce che:

- il mancato pagamento dell'imposta è punito con la sanzione amministrativa dal doppio al decuplo dell'imposta evasa, non inferiore comunque ad euro 500,00;
- il tardivo pagamento dell'imposta è punito con la sanzione amministrativa pari al 30% dell'imposta dovuta, non inferiore comunque ad euro 250,00;
- la tardiva presentazione della dichiarazione trimestrale ed ogni altra violazione non rientrante nelle precedenti ipotesi sono punite con la sanzione amministrativa da euro 500,00 ad euro 5.000,00.

Trova applicazione il meccanismo di irrogazione immediata delle sanzioni previsto dall'art. 17, D.Lgs. 472/1997.

¹⁶¹ DE ANGELIS, *op. cit.*

Poiché l'individuazione delle puntuali modalità di attuazione del tributo in esame è rimessa ad un successivo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da pubblicarsi in Gazzetta Ufficiale entro il mese di maggio 2020, il comma 652 della legge di bilancio dispone che l'intera disciplina così tratteggiata abbia effetto a decorrere dal primo giorno del secondo mese successivo alla data di pubblicazione del suddetto provvedimento¹⁶².

Nell'ambito della comunicazione trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, nonché al Comitato delle regioni, la Commissione europea ha sottolineato l'importanza di ridurre il consumo della plastica su scala mondiale alla luce delle ultime stime effettuate, dalle cui risultanze si evince che il nostro pianeta raddoppierà i consumi di plastica entro il 2050¹⁶³.

Ciò ha palesato la necessità che tutti gli Stati europei si adoperino per un efficiente impiego delle risorse, volto ad incrementare la quantità di materiale ricavata dal riciclaggio.

Si è, poi, sottolineato come questo sia un imperativo non solo ambientale, in quanto alla lavorazione della plastica e dei vari combustibili sono ricollegati non solo le emissioni di gas serra e più del 90% della perdita di biodiversità, ma anche economico, dal momento che la salvaguardia delle risorse idriche continua a rappresentare una delle priorità principali per gli Stati europei, per buona parte costretti ad importare materiali ed energia¹⁶⁴.

Ma l'attuazione di un cambiamento di siffatta portata richiede un preliminare cambio di rotta in termini di impiego delle risorse, modalità di produzione e commercializzazione dei prodotti nell'ambito del sistema di produzione adottato dai Paesi europei, la cui concreta attuazione rende necessario il superamento del vigente sistema di produzione - di tipo prevalentemente lineare - in favore dell'adozione di un modello europeo di economia circolare. Quest'ultimo, infatti, consentirebbe la salvaguardia dell'economia, dell'ambiente e della salute dei cittadini, pur

¹⁶²*Economia circolare: la Commissione esprime soddisfazione per l'adozione definitiva da parte del Consiglio delle nuove norme in materia di plastica monouso per ridurre i rifiuti marini*, in ec.europa.eu.

¹⁶³*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruxelles, 2020.

¹⁶⁴*Ibidem*.

preservando la qualità dei prodotti commercializzati e dei materiali di produzione impiegati¹⁶⁵.

Come la stessa Commissione ha, a più riprese, evidenziato il raggiungimento dell'ambizioso obiettivo che le istituzioni europee si sono date di rendere, entro il 2050, l'Europa un continente climaticamente "neutro", richiede quale indefettibile presupposto l'adozione di un sistema economico di tipo circolare, quale unica via per garantire la competitività sostenibile dell'assetto industriale dell'Unione europea.

Invero, un'economia circolare rafforzerebbe il mercato unico europeo, implementando lo sviluppo dell'industria europea con l'ausilio di tecnologie non dannose per l'ambiente, sicure e sostenibili.

Difatti, sostiene la Commissione, *«fino al 90% degli impatti delle aziende sull'ambiente provengono da catene di valori e prodotti in fase di progettazione. Pertanto, è fondamentale stabilire requisiti minimi che impediscano che prodotti non sostenibili siano ammessi sui mercati dell'UE, differenziarli in base alle loro caratteristiche di circolarità e sostenibilità, introdurre nuovi approcci e strumenti per rendere le catene del valore più sostenibili e per affrontare le caratteristiche che sono un ostacolo alla circolarità. Ciò aprirà la strada alla riduzione del consumo di materiale in modo sostenibile, aumentando l'assorbimento di materie prime secondarie e affrontando la produzione di rifiuti. I consumatori e le imprese europee meritano prodotti di qualità progettati per durare e per funzionare in modo efficiente. I sistemi "prendi-fai-usa-smaltisci" forniscono ai produttori pochi incentivi a interessarsi a ciò che accade ai loro prodotti dopo che sono stati venduti. Il mercato unico conferisce all'Europa una massa critica per fissare standard minimi in questi settori e promuovere approcci più sostenibili nei confronti dei paesi terzi. Un quadro politico dell'UE armonizzato deve pertanto stabilire regole di prodotto chiare e incentivi»*¹⁶⁶.

A tal fine, tra le varie iniziative in cantiere, la Commissione ha annunciato la presentazione di un piano volto a garantire non solo la sostenibilità e la circolarità

¹⁶⁵*Ibidem.*

¹⁶⁶*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles, 2020.*

dei prodotti per tutta la durata del ciclo di vita degli stessi, ma anche a facilitare il flusso di informazioni relativo alla catena di valore dei prodotti ritenuti a più alto impatto ambientale. Ciò eviterà l'impiego di sostanze ritenute nocive, assicurando, al contempo, una maggiore informazione anche tra i consumatori in ordine alla composizione chimica degli stessi¹⁶⁷.

La realizzazione di questo progetto implicherà l'indicazione di chiari principi e linee guida di carattere generale, che indirizzeranno la definizione delle nuove politiche per la realizzazione dei prodotti, nell'ambito delle quali rivestiranno un'importanza prioritaria le misure previste in termini di riduzione, riutilizzo e sostenibilità dei prodotti¹⁶⁸.

2.3 Analisi critica della Direttiva: questioni aperte.

Di altrettanto interesse è il lavoro svolto, a partire dal 2018, dalla Commissione Europea nell'ambito della «*strategia europea per la plastica nell'economia circolare*» nella quale risulta evidente come occorra trovare una soluzione per la crescente produzione di rifiuti di plastica e per la dispersione degli stessi nell'ambiente in cui viviamo, in particolare nell'ambiente marino.

A ciò ha fatto seguito, da ultimo, una direttiva sulla lotta all'abbandono di manufatti in plastica nell'ambiente, problema ormai riconosciuto a livello mondiale, che tenta di promuovere e privilegiare prodotti e sistemi riutilizzabili sostenibili e non tossici, piuttosto che prodotti monouso, con l'obiettivo primario di ridurre la quantità di rifiuti prodotti.

Tale argomento tocca direttamente il nostro paese, in specie le Regioni che posseggono un demanio marittimo considerevole.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruxelles, 2020.

Il Mediterraneo infatti è particolarmente esposto al problema della plastica, in quanto trattasi di un mare semichiuso: si stima che siano almeno 250 miliardi i frammenti di plastica al suo interno¹⁶⁹.

Il tema dell'impatto negativo di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, la salute e l'economia è entrato a far parte anche delle agende politico-legislative di alcune delle nostre regioni.

Un esempio per tutti è rappresentato dalla Regione Puglia che, con l'ordinanza balneare 2019¹⁷⁰ ha imposto, nelle aree demaniali marittime insite nel proprio perimetro regionale, il divieto di utilizzo, anche nei locali (bar, ristoranti, discoteche ecc.) con accesso alla spiaggia, di contenitori per cibi e bevande non realizzati in materiale compostabile, se monouso¹⁷¹.

La suddetta ordinanza è stata impugnata dinanzi al TAR Bari da alcune associazioni, ben radicate da anni su tutto il territorio nazionale, rappresentative di imprese fornitrici o produttrici di manufatti in plastica per la ristorazione. Numerose sono state le censure promosse dalle ricorrenti: in particolare, le associazioni lamentavano la carenza di potestà legislativa in capo alla Regione, essendo la materia «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» di spettanza statale (art. 117, comma 2, lettera e), nonché l'eccesso di potere per irrazionalità dell'azione amministrativa in quanto l'ordinanza avrebbe dato luogo ad un chiaro effetto distorsivo della concorrenza, andando a premiare aziende produttrici di imballaggi in vetro per alimenti¹⁷².

Il Tar Bari, accogliendo l'istanza cautelare promossa dalle ricorrenti, ha avuto modo di esprimersi parzialmente sulla questione.

¹⁶⁹Per ulteriori approfondimenti si rinvia a MOLINARIO C., *Marine litter: Mediterraneo di plastica*, in www.iusinitinere.it

¹⁷⁰ Ordinanza Balneare 2019, adottata dalla Regione Puglia, Assessorato al Bilancio Sezione Demanio e Patrimonio, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 39 del 11/04/2019;

¹⁷¹ articolo 3 – prescrizioni sull'uso del demanio marittimo – “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, cannucce, mescolatori per bevande non realizzati in materiale compostabile, se monouso*”;

¹⁷²Ordinanza Balneare 2019, adottata dalla Regione Puglia, Assessorato al Bilancio Sezione Demanio e Patrimonio, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 39 del 11/04/2019.

Secondo i giudici pugliesi, è in primo luogo indubbia la competenza regionale nel regolamentare l'uso «delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative, mediante ordinanze amministrative»¹⁷³.

Silentemente, il TAR riprende la consolidata giurisprudenza costituzionale sul tema che fa salva la facoltà di Regioni e Province di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente¹⁷⁴.

Proseguendo nei vari considerando, i giudici ritengono che la Regione abbia invocato, quale base giuridica dei divieti di utilizzo prescritti dall'ordinanza, la direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019¹⁷⁵.

Non possedendo le caratteristiche per ritenerla *self-executing*¹⁷⁶, la direttiva necessiterebbe di misure di recepimento spettanti allo Stato, perché incidente sulla “tutela della concorrenza” proprio nella parte in cui la disciplina europea importi restrizioni al mercato dei prodotti di plastica monouso¹⁷⁷.

Poiché il termine per il recepimento della direttiva è fissato al 3 luglio 2021, e considerato che si è in attesa di misure di attuazione di stampo statale (le quali impongono una serie complessa di scelte di politica ambientale e di carattere tecnico), per i giudici non sembra esserci spazio perché la regione (a livello legislativo piuttosto che direttamente nell'esercizio delle funzioni amministrative) sfrutti la possibilità che leggi regionali o atti amministrativi possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale della portata in esame.

È facile comprendere come tutta la questione ruoti tutta attorno ad un equo bilanciamento da doversi realizzare tra la tutela della concorrenza, con la conseguente non restrizione o distorsione del mercato, e la tutela dell'ambiente.

¹⁷³articolo 6, comma 1, lettera b), della legge regionale 10 aprile 2017, n. 15.

¹⁷⁴In particolare: Corte Cost., sentenza n. 104 del 2008.

¹⁷⁵articolo 6, comma 1, lettera b), della legge regionale 10 aprile 2017, n. 15.

¹⁷⁶Si dicono *Self-executing* quelle norme sovranazionali (es. regolamenti U.E.) o internazionali che, complete in tutti i loro elementi, sono suscettibili di applicazione immediata nell'ordinamento interno dei singoli Paesi. Sono norme cioè, che prevedono nel dettaglio la disciplina della fattispecie cui si indirizzano, senza che sia necessaria un'attività integrativa di recepimento da parte dello Stato.

¹⁷⁷DE ANGELIS M., *Le strategie Plastic Free sono giuridicamente realizzabili? Una prima pronuncia sul tema*, 9 novembre 2019, in www.iusinitinere.it

Proprio su tale aspetto, in sede d'appello cautelare promosso dalla Regione Puglia, il Consiglio di Stato ha concentrato la propria pronuncia, rigettando l'accoglimento della domanda cautelare accordata dai giudici di primo grado¹⁷⁸.

Secondo i giudici d'appello, l'interesse pubblico perseguito dalla Regione Puglia con la propria ordinanza, è quello di permettere una «sicura, armonica e civile fruizione del demanio marittimo».

Rispetto a ciò la tutela ambientale assume carattere trasversale, posto che nelle materie di propria spettanza, non è inibito alle regioni di innalzare gli standard di tutela ambientale posti a livello centrale.

L'ordinanza balneare condivide, a parere del collegio, i principi propri della direttiva europea e di conseguenza non si pone in alcun modo in contrasto con essa.

La direttiva impone agli Stati l'adozione di misure volte proprio alla «riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente», con particolare riferimento a quello costiero e marino.

Di conseguenza, l'ordinanza balneare non incide su alcuna previsione di stampo europeo in quanto non concerne né la fase di produzione, né quella della generale distribuzione del mercato dei prodotti di plastica monouso: il provvedimento infatti, non è idoneo a distorcere il mercato interno o ad avere diretti, palesi e concreti impatti transfrontalieri.

L'ordinanza ha, dunque, quale finalità esclusiva, quella di disciplinarne l'uso, nelle aree del demanio marittimo nei locali aperti al pubblico con accesso diretto al demanio marittimo, di manufatti in plastica per alimenti al solo fine di salvaguardare l'ambiente e l'ecosistema marino¹⁷⁹.

Per l'estate 2019, sulle spiagge pugliesi ha operato la strategia *plastic free*.

Si attende, sul punto, la pronuncia del giudizio di merito del TAR Puglia, stante non solo l'attualità della questione, ma anche l'approccio nuovo che la giurisprudenza ha mostrato di avere nei confronti delle tematiche ambientali e del loro bilanciamento con valori parimenti rilevanti, quali appunto la tutela della

¹⁷⁸Consiglio di Stato – sez. IV, Ordinanza cautelare n. 4032 del 7 agosto 2019.

¹⁷⁹Direttiva UE 2019/904 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, pubblicata il 12 giugno 2019, sulla Gazzetta Ufficiale europea ed entrata in vigore il successivo 2 luglio.

concorrenza.

La Nuova direttiva europea è stata criticata dalle categorie di settore perché, in soldoni, saranno i produttori delle reti da pesca a dover pagare per il recupero delle reti che finiscono in mare, piuttosto che i pescatori che le hanno abbandonate.

Un principio applicato anche all'industria del tabacco e ai mozziconi di sigaretta. Secondo *PlasticsEurope* i costi dovrebbero essere scaricati diversamente. Il suo direttore esecutivo, Karl Foerster, sostiene che «*siamo noi a produrre la materia prima ed è quindi nostra responsabilità; c'è qualcuno che crea il prodotto, ci sono i marchi dei consumatori che confezionano gli alimenti, le persone che li consumano e li acquistano da un rivenditore. Sono tanti gli attori coinvolti nel ciclo di vita di ogni cosa che troviamo in commercio*»¹⁸⁰.

Stimasi circa 8 milioni le tonnellate di rifiuti di plastica che finiscono ogni anno negli oceani. Nel solo Mediterraneo si tratta di un equivalente di circa 563 bottiglie di plastica scaricate in mare ogni secondo.

Alcuna connessione intercorre tra la cd. *plastic tax* e la direttiva europea.

L'obiettivo principale della SUPD, infatti, è quello di «*promuovere un approccio circolare che privilegi i prodotti riutilizzabili non tossici e sostenibili ed i sistemi di riutilizzo, rispetto ai prodotti monouso, mirando innanzitutto ad una riduzione dei rifiuti generali*»¹⁸¹.

Le lacune nell'attuale definizione di plastica monouso mettono a rischio lo scopo della legislazione promuovendo una sostituzione del materiale anziché il cambiamento sistemico, e ciò richiede un ripensamento dell'approccio attuale. Sia la portata della crisi della plastica che il diffuso sostegno ad una direttiva che sia ambiziosa sottolineano l'importanza di una sua corretta implementazione.

L'obiettivo della Commissione è quello di mettere a disposizione una linea di *policy* che acceleri la transizione verso un'economia circolare. Nel caso dei prodotti monouso, la prevenzione dei rifiuti dovrebbe sempre essere l'obiettivo primario e dovrebbero essere messe in atto misure per incentivare

¹⁸⁰CAPONE E., *op. cit.*

¹⁸¹*Considerando 2*, Direttiva UE 2019/904.

comportamenti che evitino lo spreco e per le imprese incentivi che promuovano il riutilizzo¹⁸².

Anche la chiara etichettatura degli imballaggi monouso e riutilizzabili è fondamentale in quanto può contribuire alla riduzione della quantità di plastica monouso.

La SUPD è un'opportunità storica per l'UE di dimostrare la sua *leadership* di portata globale nell'affrontare una delle maggiori sfide del nostro tempo.

La piattaforma *Reloop* e *Zero Waste Europe* ritengono che la discussione sulle definizioni debba essere contestualizzata in conformità con l'obiettivo principale della SUPD: abbandonare il monouso per andare verso una transizione sostenibile con sistemi riutilizzabili, durevoli ed efficienti¹⁸³.

Risulterebbe drammatica la portata del progressivo abbandono dei rifiuti nell'ambiente (*littering*) o lo smaltimento inappropriato per alcuni articoli fossero autorizzati a continuare, o se ai produttori venisse concesso di eludere le loro responsabilità in merito potendo applicare interpretazioni "innovative" ad una lista di definizioni (in inglese: *by 'innovating around' a set of definitions*)¹⁸⁴.

La definizione di "plastica" della SUPD, che si basa sul concetto di "*polimeri naturali non modificati*", è imprecisa, altamente tecnica e risente della mancanza di un chiaro consenso scientifico¹⁸⁵.

In considerazione dell'evidente rischio di un ricorso ad esenzioni, che vanno contro l'intento della SUPD, è essenziale che la Commissione adotti misure decisive per garantire che l'efficacia della Direttiva non venga compromessa.

In particolare:

1. al fine di evitare una sostituzione dei materiali e ottenere un impatto reale sull'economia e sull'ambiente, secondo la visione del piano d'azione per l'Economia Circolare, la Commissione dovrebbe adottare un approccio ai

¹⁸²RICCI S., *Direttiva SUP: concreto il rischio di provocare una sostituzione di materiali*, in www.polimerica.it.

¹⁸³*Ibidem*.

¹⁸⁴CAPONE E., *op. cit.*

¹⁸⁵RICCI S., *Direttiva SUP: concreto il rischio di provocare una sostituzione di materiali*, in www.polimerica.it.

prodotti ed ai rifiuti che non sia solo basato sul materiale, ma che sia anche orientato al sistema. In questo modo si andrebbe a:

2. a) ampliare il campo di applicazione dalla plastica monouso alle soluzioni monouso in generale.
3. b) creare un quadro legislativo per le pratiche di riuso che fornisca una transizione organizzata dalle applicazioni monouso verso sistemi di riutilizzo durevoli ed efficienti.
4. c) utilizzare i *consideranda* della SUPD, come linee guida nell'interpretazione del testo giuridico per garantire coerenza tra gli obiettivi della Direttiva e la sua implementazione.
5. I prossimi orientamenti della Commissione agli Stati membri sull'attuazione della SUPD dovrebbero indicare chiaramente che:
 - a) un approccio restrittivo e precauzionale dovrebbe essere adottato nei casi in cui si esentino materiali o prodotti, applicando un elevato onere della prova;
 - b) attraverso questo approccio si dovrebbe garantire che gli unici polimeri naturali esentati dalla legislazione siano quelli per i quali sia stato dimostrato che abbiano caratteristiche così sostanzialmente diverse dalle materie plastiche in termini di permanenza nell'ambiente, da consentire loro, e ai prodotti in cui vengono utilizzati, un accesso non regolamentato al mercato.
 - c) Quelli naturali sono polimeri in cui la polimerizzazione ha avuto luogo in natura mentre i materiali in cui la polimerizzazione avviene in un ambiente artificiale o industriale e ciò anche se la polimerizzazione si basa su microrganismi o enzimi presenti in natura.
 - d) Una modificazione chimica, al pari di un processo binario o si verifica, oppure no. Di conseguenza non esiste una soglia *de minimis* o un grado di modificazione tale da essere considerato troppo insignificante (per essere considerato)¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Riferite al punto 2 c) Una modificazione chimica o avviene oppure non avviene: non esiste una soglia minima per cui la modifica si può considerare non significativa perché la metria o è in uno stato o è nell'altro, quello modificato. d) Una modifica della struttura, se avviene, deve essere considerata una

- e) Una modificazione della struttura chimica in qualsiasi momento del processo di produzione deve essere considerata una modificazione chimica, anche se tale modifica viene riconvertita entro la fine del processo di produzione.
- f) Quando si cerca di affrontare i problemi ambientali correlati alla Direttiva come la dispersione dei rifiuti nell'ambiente (*littering*), gli Stati Membri dovrebbero prendere in considerazione un ampliamento del campo di applicazione dei sistemi EPR ad altri prodotti monouso, indipendentemente dal tipo di materiale (in linea con le disposizioni del *chi inquina paga* dell'articolo 14 della direttiva quadro sui rifiuti¹⁸⁷).
6. Per rafforzare la direttiva, la Commissione dovrebbe incorporare i principi descritti nella *raccomandazione 2* dell'Atto di esecuzione, che sarà adottato entro il 3 gennaio 2021, ai sensi dell'*articolo 4* della SUPD per quanto riguarda il calcolo e la verifica della riduzione del consumo di prodotti in plastica monouso, in quanto tale chiarezza sul campo di applicazione sarà richiesta al fine di facilitare la misurazione chiara e coerente del consumo degli articoli pertinenti.
7. La Commissione dovrebbe prendere urgentemente in seria considerazione l'anticipo di un emendamento della SPD per far fronte ai rischi di scappatoie non volute che possono rimanere dopo l'implementazione delle *raccomandazioni 2 e 3*.
8. Questo tipo di emendamento potrebbe configurarsi in :
- a) Un emendamento alla definizione di plastica al fine di esentare solo quei polimeri, le cui caratteristiche rientrano nella definizione di «*sostanza presente in natura*» del REACH¹⁸⁸, mentre è chiaro che i materiali come la carta ed il cotone non sono plastica;
- b) oppure preferibilmente per essere certi che esenzioni non volute pregiudichino la Direttiva, l'emendamento potrebbe allontanarsi del tutto da

modificazione chimica della sostanza, anche se, successivamente, il processo ristabilisce, con un'altra modifica, lo stato iniziale della struttura.

¹⁸⁷<https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/>.

¹⁸⁸ Si veda *Which Are Natural Polymers in the Sense of the Single-Use Plastic Ban?* Open Letter to DG Environment by the Nova-institut.

una dipendenza dalla definizione di plastica e andare invece verso una serie di chiare definizioni di prodotto monouso per tutte le categorie di prodotti da disciplinare ai sensi della Direttiva come indicato nella *raccomandazione 1*¹⁸⁹.

A seguito dell'emergenza sanitaria scaturita dalla diffusione su scala globale del virus Covid – 19 con una lettera rivolta ai vertici della Commissione europea – la presidente Ursula von der Leyen, il commissario per il mercato interno Thierry Breton, Stella Kyriakidou per la salute e quello per l'ambiente Virginijus Sinkevičius – EuPc, l'associazione che riunisce i trasformatori europei, hanno richiesto un diretto e immediato intervento per fermare qualsiasi iniziativa fiscale e di contenimento alla produzione di materiale plastico, in particolare imballaggio e Sup¹⁹⁰.

Per fronteggiare la pandemia da Covid-19, la plastica è il materiale più adeguato nel garantire sicurezza igienico-sanitaria e nella preservazione dalla contaminazione¹⁹¹.

In un'Europa colpita da un'emergenza sanitaria che non ha precedenti nell'ultimo secolo, l'industria plastica ribadisce la sua piena disponibilità a fornire materiale, know how e risorse di ogni genere per contrastare il virus, laddove leve fiscali e altre procedure di contrasto alla produzione pregiudicherebbero la libera circolazione di prodotti alimentari e medico-sanitari, tra cui medicinali e dispositivi di protezione individuale.

È un intervento costruttivo quello dell'associazione presieduta da Renato Zelcher – firmatario della lettera, insieme al direttore, Alexandre Dangis – che pone le istituzioni europee di fronte a una realtà nota da tempo.

La Direttiva Sup 2019/904 infatti non prende in esame le conseguenze del bando degli articoli monouso in plastica, invitando le istituzioni dei singoli Stati membri a spostare la propria attenzione sull'economia circolare e su tutte le iniziative a

¹⁸⁹RICCI S., Direttiva SUP: concreto il rischio di provocare una sostituzione di materiali, in www.polimerica.it

¹⁹⁰*Economia circolare: la Commissione esprime soddisfazione per l'adozione definitiva da parte del Consiglio delle nuove norme in materia di plastica monouso per ridurre i rifiuti marini*, in ec.europa.eu.

¹⁹¹*Risposta al Coronavirus* in <https://ec.europa.eu/>.

vantaggio del riciclo delle materie plastiche, di salvaguardia dei cittadini europei e dell'ambiente insieme¹⁹².

Ma secondo il network Euroactiv, che cita la portavoce della Commissione UE per i temi ambientali, Vivian Loonela, l'iter della direttiva 2019/904 sugli articoli monouso in plastica va rispettato, respingendo così al mittente la richiesta di posticiparne l'entrata in vigore avanzata dalla Federazione europea delle aziende che trasformano materie plastiche, EuPC, motivata dalle esigenze di igiene e sicurezza legate all'epidemia di Covid-19¹⁹³.

Loonela ricorda che i requisiti di igiene devono essere rispettati da tutti i prodotti, compresi quelli alternativi alle plastiche monouso, e che la direttiva prevede già esenzioni per le applicazioni medicali¹⁹⁴.

Ad oggi, la Germania ha già avviato un *iter* legislativo per il recepimento della Direttiva europea UE 2019/904 sulla “riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente”, meglio conosciuta come direttiva SUP.

A darne notizia è stata la ministra dell'Ambiente, Svenja Schulze, affermando che questo è il primo e più significativo passo della Germania contro la cultura dell'usa e getta. Di fatto l'avvio dell'*iter* è il primo atto ufficiale del *Bundeskabinett* da quando la Germania ha assunto la guida del semestre di presidenza europeo.

L'annuncio della ministra ha permesso ad ambientalisti e società di smaltimento dei rifiuti urbani di chiedere miglioramenti nell'attuazione.

Per Patrick Hasenkamp (Vice Presidente dell'Associazione delle imprese comunali – VKU) i prodotti vietati dalla Sup rappresentano circa un decimo del volume dei rifiuti urbani intercettati nei contenitori pubblici e alcune volte raggiungono la percentuale del 20%. «Quando si tratta di attuare la direttiva UE, il diavolo è nei dettagli – dice Hasenkamp - la plastica usa e getta non dovrebbe semplicemente essere sostituita da prodotti usa e getta realizzati con altri materiali e i prodotti usa e getta non dovrebbero semplicemente essere dichiarati riutilizzabili».

Anche il mondo dell'ambientalismo tedesco non è del tutto soddisfatto.

¹⁹²Eupc: ripensare la direttiva SUP in <https://www.plastmagazine.it>.

¹⁹³Direttiva SUP, Bruxelles non considera rinvio, del 15.04.2020 in www.polimeria.it.

¹⁹⁴CAPONE E., *op. cit.*

Invero, secondo l'esperto Thomas Fischer dell'agenzia di stampa Dpa «*Schulze vuole solo soddisfare i requisiti minimi dell'UE - ha affermato– Sarebbe necessaria una estensione del divieto a le tazze usa e getta per bevande e al packaging in plastica per alimenti*»¹⁹⁵.

A voler, poi, focalizzare l'attenzione sulla situazione italiana, preme evidenziare come, nel nostro Paese, risultino ancora scarsi i segnali di incoraggiamento rispetto ai piani di intervento e agli approcci prospettati in sede europea.

Di scarsa efficacia, invero, sono gli interventi attuati sul piano della prevenzione, specie per quel che concerne l'impiego di stoviglie di plastica usa e getta.

Con riferimento a tali materiali, infatti, il Governo italiano ha richiesto una deroga all'edempimento delle prescrizioni all'uso previste, invocando in proprio conforto la posizione di *leader* nel settore della produzione di stoviglie in bioplastica compostabile rivestita dal nostro Paese.

Ciò si è riflettuto anche nella legge di bilancio 2019, nell'ambito della quale è stato previsto un credito d'imposta pari al 36%, corrisposto a «*tutte le imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica, ovvero che acquistano imballaggi biodegradabili e compostabili secondo la normativa UNI EN 13432:2002, o derivati dalla raccolta differenziata della carta e dell'alluminio*»¹⁹⁶.

Ma, a ben vedere, se l'intento da perseguire è quello di determinare riprogettare l'intero mercato europeo all'adozione delle plastiche da riciclo, la misura di cui innanzi si attesta del tutto insufficiente rispetto allo scopo. Come si è già avuto modo di sottolineare innanzi, ciò che realmente occorre è l'adozione di un quadro normativo che promuova l'instaurazione di modelli di economia circolare, che tenga conto dei flussi di rifiuti che ben potrebbero essere evitati¹⁹⁷.

Ma al fine di evitare la mera riproposizione dei medesimi volumi oggi registrati dalla plastica con altri materiali meno impattanti in termini ambientali, si attesta di precipuo interesse compiere una preliminare riflessione in ordine alle tipologie di

¹⁹⁵*Ibidem*.

¹⁹⁶MURONI R., *Italia plastic free? Sì, ma con molta calma. Pure troppa*, in www.linkiesta.it.

¹⁹⁷PALETTA A., FILHO W. L., BALOGUN A.L., FOSCHI E., BONOLI A., *Barriers and challenges to plastics valorisation in the context of circular economy: case study from Italy*, in *Journal of Cleaner Production*, disponibile in www.elsevier.com.

prodotti che, sul piano della concretezza, risultino essere effettivamente indispensabili e se siano, invece, contemplabili efficaci sostituzioni degli stessi.

Il riferimento è da intendersi, perlopiù, ai prodotti a base di cellulosa, rispetto ai quali, negli ultimi anni, le aziende hanno palesato un certo livello di interesse.

Sovente, queste ultime, *«approfittando del sentiment anti-plastica, si sono spese nella promozione dei propri prodotti con claim che sono al limite del greenwashing. Aggettivi come bio-based, compostabile, biodegradabile, plastic-free (che è invece necessario quando evidenzia la presenza, insospettabile, di microplastiche nei prodotti), vengono utilizzati per vendere inducendo il consumatore a pensare che basti optare per questi prodotti per fare “bene all’ambiente” quando invece, molto spesso, si tratta di alternative che risultano semplicemente “meno dannose” o “diversamente impattanti”»*¹⁹⁸.

Ai fini di una più corretta esplicazione di quanto anzidetto, basti pensare al già citato esempio relativo alle stoviglie monouso, il cui impiego, del tutto a prescindere dal materiale con cui esse vengono realizzate (che si tratti, quindi, di carta o di bio-plastica), andrebbe limitato alle sole ipotesi in cui ricorrano situazioni emergenziali, ossia in tutti quei casi in cui siano, per causa di forza maggiore, escluse alternative nuovamnte utilizzabili.

¹⁹⁸ MURONI R., *op. cit.*

CAPITOLO 3

PROSPETTIVE FUTURE

3.1. *Green Deal*: le misure di sensibilizzazione UE verso un futuro sostenibile.

Allo stato attuale, incombe sul mondo intero e sull'Europa un'enorme minaccia, rappresentata dai cambiamenti climatici e dal degrado ambientale.

L'unica soluzione, per far fronte a tale problema, è quella di dar vita ad una nuova strategia di crescita, che è rappresentata dal *Green Deal* Europeo.

Tale strumento è volto a trasformare l'U.E. in una società giusta e prospera, con un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse, e competitiva, mediante la quale si possa arrivare al 2050 a non generare più emissioni nette di gas a effetto serra, così che la crescita economica venga dissociata dall'uso delle risorse, e nessun luogo e/o persona venga trascurato.

Il *Green Deal* europeo, prevede un piano d'azione volto a promuovere l'uso efficiente delle risorse, ripristinando la biodiversità, riducendo l'inquinamento e, passando così ad un'economia circolare e più pulita.

Il piano individua gli investimenti necessari e gli strumenti di finanziamento disponibili, indicando come garantire una transizione equa ed inclusiva.

Per conseguire tale obiettivo, sarà necessaria l'azione di tutti i settori della nostra economia, in particolare, sarà opportuno investire in tecnologie, rispettare l'ambiente, promuovere l'introduzione di forme di trasporto pubblico e privato più pulite, sane ed economiche, o ancora sostenere l'industria nell'innovazione, decarbonizzare il settore energetico, garantire maggior efficienza energetica degli edifici, collaborare con partner internazionali al fine di migliorare gli standard ambientali mondiali¹⁹⁹.

Nell'ambito della *Strategia europea sulla biodiversità per il 2030*, adottata a Bruxelles in data 20 maggio 2020, emerge chiaramente la necessità di non indugiare ulteriormente²⁰⁰.

Difatti, la biodiversità è rappresentata dalla straordinaria varietà della vita sulla Terra, dalle grandi foreste pluviali ai piccoli parchi e giardini, dalla balena azzurra ai funghi microscopici, dove l'essere umano rappresenta solo una piccola parte di essa, e dalla quale dipende in tutto e per tutto²⁰¹.

La natura, infatti, è indispensabile affinché una società sia sana e resiliente. È fondamentale non solo per il nostro benessere fisico e mentale, ma anche per la capacità della società di far fronte ai cambiamenti globali, alle minacce per la salute e alle catastrofi mondiali.

Per prevenire la comparsa e diffusione di malattie, è fondamentale proteggere e ripristinare la biodiversità e il buon funzionamento degli ecosistemi.

¹⁹⁹*Green Deal europeo: puntare ad essere il primo continente ad impatto climatico zero*, disponibile in ec.europa.eu.

²⁰⁰Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, in ec.europa.eu, p. 1.

²⁰¹*Ibidem*.

Recentemente la pandemia di Covid-19 ha mostrato al mondo intero quanto sia urgente intervenire per proteggere e ripristinare la natura²⁰².

La conservazione della biodiversità può apportare benefici a molti settori dell'economia, in quanto, le specie e i servizi eco-sistemici sono fattori di produzione indispensabili per l'industria e per le imprese, soprattutto per la produzione di medicinali²⁰³.

Oltre la metà del PIL mondiale dipende dalla natura e dai servizi che fornisce, in particolare tre sono i settori economici più importanti, ovverosia, l'edilizia, l'agricoltura, e il settore alimentare e delle bevande.²⁰⁴

Gli investimenti nel capitale naturale, ad esempio nel ripristino di habitat ricchi di carbonio e nell'agricoltura rispettosa del clima, sono considerati tra le cinque politiche più importanti di risanamento del bilancio, in quanto offrono moltiplicatori economici elevati e un impatto positivo sul clima.

Fondamentale, è che l'UE sfrutti questo potenziale per far sì che la ripresa avvenga all'insegna della prosperità, della sostenibilità e della resilienza, ed indispensabile a tal fine, sarà proprio il Green Deal, la strategia di crescita dell'UE, volta ad assicurare che l'economia sia al servizio delle persone e della società e restituisca alla natura più di quanto le sottrae²⁰⁵.

Nonostante l'urgenza di questo imperativo morale, economico e ambientale, la natura versa in uno stato critico. Le principali cause della perdita di biodiversità sono individuabili nei cambiamenti dell'uso del suolo e del mare, nello sfruttamento eccessivo delle risorse, nei cambiamenti climatici, nell'inquinamento e nelle specie esotiche invasive, e rapidamente stanno facendo scomparire l'ambiente naturale²⁰⁶.

È un fenomeno percepibile da tutti, oramai, non esistono quasi più spazi verdi che invece sono sopraffatti da colate di cemento, o ancora, le riserve naturali scompaiono sotto i nostri occhi e il numero di specie di animali a rischio di

²⁰²Intergovernmental science-policy Platform for Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019, pp. 12-13.

²⁰³BARBIER, *How to pay for saving biodiversity*, 2018.

²⁰⁴Nature Risk Rising: *Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy*, in Forum economico mondiale, 2020.

²⁰⁵HEPBURN, *Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?*, in Smith School Working Paper, 2020, pp. 20-22.

²⁰⁶*Ibidem*.

estinzione non è mai stato così alto nella storia dell'umanità. Negli ultimi 40 anni la fauna selvatica del pianeta si è ridotta del 60 % a causa delle attività umane, e quasi tre quarti della superficie terrestre ha subito alterazioni che hanno danneggiato ancora di più la natura²⁰⁷.

La crisi della biodiversità e la crisi climatica sono intrinsecamente legate. I cambiamenti climatici degli ultimi decenni, caratterizzati da siccità, inondazioni e incendi boschivi, accelerano la distruzione dell'ambiente, che a sua volta, insieme all'uso non sostenibile della natura, è uno dei fattori alla base dei cambiamenti climatici.

Tuttavia, se esiste una connessione tra le due crisi, questa esiste anche tra le soluzioni. È la natura, infatti, a rappresentare l'unico vincitore nella lotta ai cambiamenti climatici, poiché, è la natura che regola il clima, e soltanto le soluzioni basate su di essa, come la protezione e il ripristino delle zone umide, delle torbiere e degli ecosistemi costieri, o la gestione sostenibile di zone marine, foreste, pascoli e terreni agricoli, e saranno determinanti per la riduzione delle emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici²⁰⁸.

La perdita della biodiversità e la fine degli ecosistemi rappresentano le minacce principali che l'umanità dovrà affrontare nel prossimo decennio²⁰⁹, rappresentando anche una minaccia per la nostra economia in quanto si prevede che i costi dell'inazione, già alti attualmente, aumenteranno sempre di più.

A tal proposito, è bene evidenziare come dal 1997 al 2011 i cambiamenti nella copertura del suolo abbiano causato perdite pari a 3.500-18.500 miliardi di euro l'anno in servizi eco-sistemici a livello mondiale, e che il degrado del suolo sia costato 5.500-10.500 miliardi di euro l'anno. Nel dettaglio, vediamo come la perdita di biodiversità riduce le rese agricole e le catture ittiche, aumenta le perdite economiche dovute alle inondazioni e altre catastrofi, e ci priva di potenziali nuove fonti di medicinali.

²⁰⁷*Living Planet Report - 2018: Aiming Higher*, 2018, Fondo mondiale per la natura, in www.wwf.it

²⁰⁸*Summary for policymakers 2019*, in IPBS, p. 4, A4.

²⁰⁹*The Global Risks*, in Forum economico mondiale, Report 2020, p. 7.

Il mondo intero dovrebbe abbracciare il cosiddetto «principio del guadagno netto», al fine di restituire alla natura più di quanto le sottrae, e impegnarsi al fine di evitare, nei limiti del possibile, estinzioni causate dall' agire umano.

Affinché si possa ripristinare la biodiversità sulla via della ripresa entro il 2030, è necessario intensificare la protezione e il ripristino della natura.

L'Unione Europea, pur disponendo quadri giuridici, strategie e piani d'azione per proteggere la natura e ripristinare habitat e specie, non garantisce una protezione completa, infatti, il ripristino è stato effettuato su piccola scala e l'attuazione e il rispetto della legislazione sono insufficienti.

L'Unione è pronta ad ostacolare la perdita della biodiversità, assumendo un ruolo guida per il resto del mondo, mediante azioni concrete, adoperandosi per concordare e adottare un quadro mondiale di trasformazione post 2020 in occasione della 15a conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica, al fine di garantire che entro il 2050 tutti gli ecosistemi del pianeta siano ripristinati, resilienti e adeguatamente protetti²¹⁰.

La presente strategia definisce il modo in cui l'Europa può contribuire a realizzare questo obiettivo. Come primo traguardo si prefissa di riportare la biodiversità in Europa sulla via della ripresa entro il 2030 a beneficio delle persone, del pianeta, del clima e dell'economia, in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e con gli obiettivi dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici²¹¹.

La strategia europea, avente un contenuto in linea con le ambizioni e l'impegno espressi negli orientamenti politici della Presidente Von Der Leyen e nel Green Deal, oltre ad affrontare le cinque cause principali della perdita di biodiversità, è all'insegna dell'iniziativa e dell'incentivo, ed in quanto tale richiederà la partecipazione attiva dei cittadini, delle imprese, delle parti sociali e della comunità della ricerca e della conoscenza, come pure forti partenariati tra il livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

Le valutazioni d'impatto, basate su consultazioni pubbliche e sulle previsioni degli effetti ambientali, sociali ed economici, aiuteranno a garantire che tutte le iniziative

²¹⁰*Green Deal europeo: puntare ad essere il primo continente ad impatto climatico zero*, disponibile in ec.europa.eu.

²¹¹*The Global Risks Report 2020*, in Forum economico globale, 2020.

centrino i propri obiettivi nel modo più efficace e meno oneroso possibile e rispettino l'impegno di non nuocere all'ambiente.

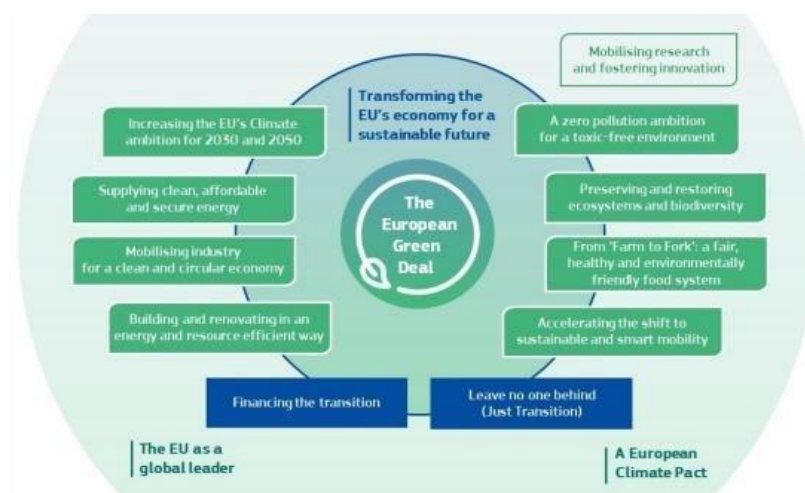
La Presidente della Commissione europea, Ursula Von Der Leyen, ha dichiarato che il Green Deal europeo sarà per l'Europa «come lo sbarco dell'uomo sulla Luna», poiché, questo patto renderebbe l'Europa il primo continente ad aver raggiunto la neutralità climatica.

La nuova Commissione Europea, recentemente, ha definito i contenuti chiave del Green New Deal europeo, che è chiaramente il suo fiore all'occhiello per i prossimi cinque anni.

Il principale punto del *Green New Deal* è che gli Stati membri, fatta eccezione che per la Polonia, hanno concordato all'unanimità di inserire una nuova legge sul clima, un impegno formale che l'UE sarà a impatto zero entro il 2050. Sebbene tale impegno legislativo possa essere revocato in futuro, questa sarà una chiara dichiarazione di intenti, nonché uno standard a cui tutte le normative future dovranno soddisfare affinché questo impegno sia portato a termine entro il 2050²¹².

La Commissione riconosce la necessità di un'azione internazionale sui cambiamenti climatici e sottolinea l'importanza del processo di Parigi.

Sul cambiamento climatico, nel dettaglio, gli accordi più recenti dell'UE includono tutti un impegno vincolante delle parti a ratificare e attuare efficacemente l'accordo di Parigi.



Il Green Deal si articola nei seguenti macro-obiettivi:

²¹²The European Green New Deal, in Baker Mckenzie, p. 1 e ss.

- I. La Commissione proporrà misure che garantiranno che l'UE raggiunga una riduzione del 50-55% di CO₂ già entro il 2030, rispetto al taglio del 40% concordato nel 2014.

Ciò, significa, soprattutto potenziare la diffusione delle energie rinnovabili e al contempo smettere di incentivare l'uso di combustibili fossili: sarà un problema soprattutto per i paesi dell'Est Europa, dove la diffusione delle energie rinnovabili è ancora limitata. La Polonia, per esempio, ancora oggi ottiene l'80 per cento della propria energia elettrica dal carbone, uno dei combustibili più inquinanti ancora in circolazione. Per questa ragione è l'unico paese che non ha ancora accettato ufficialmente di azzerare le proprie emissioni nette nel 2050. In tutti i paesi dell'est la costruzione di centrali a energia solare o eolica è praticamente nulla, a differenza di quello che succede nell'Europa centrale.

- II. Garantire l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura, in coerenza con il processo di riduzione delle emissioni, con priorità all'efficienza energetica, garantendo prezzi accessibili per consumatori e imprese, in un mercato europeo interconnesso e digitalizzato;
- III. Mobilitare l'industria per un'economia pulita e circolare, prevedendo una strategia industriale dell'UE, un nuovo piano per l'economia circolare, l'utilizzo delle tecnologie digitali come strumento per il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità del Green Deal;
- IV. Costruire e ristrutturare in modo efficiente sotto il profilo energetico e delle risorse favorendo l'avvio di un'ondata di ristrutturazioni di edifici pubblici e privati, per far fronte alla duplice sfida dell'efficienza energetica e dell'accessibilità economica dell'energia;
- V. Accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente, nella direzione della neutralità climatica e della riduzione dell'inquinamento dell'aria soprattutto nelle città, anche attraverso la multimodalità automatizzata e interconnessa e la diffusione di combustibili alternativi sostenibili;

- VI. Progettare un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente «dal produttore al consumatore» (*from farm to fork*), con l'obiettivo di divenire riferimento mondiale per la sostenibilità, attraverso una strategia specifica coerente anche con il principio dell'economia circolare;
- VII. Preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, definendo una nuova strategia per la biodiversità che assicuri che l'UE svolga un ruolo fondamentale per l'arresto della perdita di biodiversità a livello internazionale nelle prossime negoziazioni 2020 della Convenzione per la diversità biologica, perseguendo il principio che tutte le politiche dell'UE contribuiscano a preservare e ripristinare il capitale naturale europeo;
- VIII. Obiettivo «inquinamento zero» per un ambiente privo di sostanze tossiche, con l'adozione nel 2021 di uno specifico piano d'azione, con la finalità di coniugare una migliore tutela della salute e dell'ambiente, stimolando la capacità d'innovazione e una maggiore competitività a livello mondiale²¹³.

Gli obiettivi del Green Deal si realizzeranno integrando la sostenibilità in tutte le politiche, attraverso svariate misure trasversali atte a perseguire i finanziamenti e gli investimenti verdi, garantendo una transizione giusta, con un piano di investimenti per un'Europa sostenibile che comprenderà un meccanismo e un fondo per una transizione giusta concentrato sulle regioni e sui settori maggiormente colpiti dalla transizione; o ancora, mediante una nuova strategia in materia di finanza sostenibile per indirizzare i flussi finanziari e di capitale privato verso gli investimenti verdi. E trasformando la BEI (Banca Europea per gli Investimenti), nella nuova banca dell'UE per il clima, prevedendo che il 50% delle sue operazioni siano dedicate all'azione per il clima entro il 2025.

È opportuno, inoltre, orientare gli investimenti pubblici, i consumi e la tassazione verso le priorità verdi, abbandonando le sovvenzioni dannose, definendo con gli Stati Membri riforme fiscali ben concepite che possano stimolare la crescita economica, migliorare la resilienza agli shock climatici, contribuire alla creazione

²¹³Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e Politiche Europee – Dal Green Deal al Nex Generation EU, in *Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile* (ASviS), Roma, www.asvis.it.

di una società più equa e sostenere una transizione giusta. Stimolare la ricerca e l'innovazione, mobilitando investimenti nazionali pubblici e privati, coinvolgendo un'ampia gamma di portatori d'interessi tra cui regioni, cittadini, industria, adottando così un sistema utile a raggiungere gli obiettivi del Green Deal, utilizzando gli strumenti di cui la Commissione dispone impegnandosi a non nuocere l'ambiente, e valutando preventivamente gli impatti basandosi su consultazioni pubbliche, previsioni degli effetti ambientali, sociali ed economici.

La Commissione si impegna ad allineare l'ETS ai nuovi obiettivi per il 2030. In base alla revisione esistente per il 2020-2030, concordata nel 2018, è stato concordato che la velocità di ritiro dei certificati ETS aumenterebbe dall'1,74% l'anno al 2,2%, combinata con una riserva di stabilità del mercato. Questo da solo ha causato il raddoppio dei prezzi ETS.

Logicamente, se l'ambizione di riduzione di CO₂ dell'UE viene aumentata dal -40% al -50-55%, ci si dovrebbe aspettare che questo tasso di prelievo aumenti, a circa il 2,6-2,7% all'anno, con un effetto corrispondente sui prezzi ETS.

La Commissione si impegna tuttavia a proporre l'estensione dell'ETS ad altri settori attualmente esenti, dove vengono concesse quote gratuite a causa del rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio dovuto alla concorrenza internazionale. Ad esempio, si intende proporre una tassa sulle frontiere del carbonio per far fronte a questo problema, tassando i prodotti importati da Paesi che non dispongono di misure equivalenti a livello nazionale. Inoltre, la Commissione intende chiaramente espandere ulteriormente l'ETS nel settore dei trasporti, aumentando la sua applicazione all'industria del trasporto aereo, marittimo e, possibilmente, anche su strada²¹⁴.

Durante l'ultima adunanza della Commissione, sono stati concordati nuovi obiettivi energetici per il periodo 2020-2030, insieme all'obiettivo principale di riduzione del 40% di CO₂. L'UE si è impegnata affinché entro il 2030, il 32% della sua intera domanda di energia sarebbe stata soddisfatta da fonti rinnovabili, insieme ad un miglioramento del 32,5% dell'efficienza energetica. Per raggiungere l'obiettivo del

²¹⁴Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e Politiche Europee – Dal Green Deal al Nex Generation EU, in *Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile* (ASviS), Roma, www.asvis.it.

32% di FER, il 50 e il 55% della fornitura totale di elettricità dell'UE dovrà provenire da fonti energetiche rinnovabili entro il 2030. Per fare ciò, l'UE dovrà installare tra il 150 e il 200% della capacità eolica e fotovoltaica che ha installato tra il 2009 e il 2020. Alcuni singoli Stati membri si sono impegnati a muoversi ancora più rapidamente: la Germania ha un impegno del 65% per l'elettricità FER per il 2030, la Danimarca oltre il 100%, i Paesi Bassi il 66% e la Spagna il 74%. La terza parte del quadro energetico che sta emergendo rapidamente riguarda l'idrogeno.

Ci sono parti dell'economia che non possono essere sensibilmente decarbonizzate utilizzando elettricità rinnovabile, ad esempio, l'industria ad alto consumo energetico di calore (acciaio, cemento, prodotti chimici), alcuni trasporti (trasporto di merci, alcuni marittimi) e alcuni usi energetici per gli edifici. Molto idrogeno è già utilizzato oggi nella produzione di fertilizzanti, ma si tratta di idrogeno grigio, che viene prodotto scindendo il gas naturale in idrogeno e CO₂, quest'ultimo scaricato nell'atmosfera. Allo stesso modo, l'elettricità rinnovabile potrebbe non essere in grado di soddisfare tutte le potenziali fonti di domanda per le quali potrebbe teoricamente essere appropriata. È quindi pacifico che un futuro sistema energetico dell'UE decarbonizzato avrà bisogno di un'enorme quantità di idrogeno a zero emissioni di carbonio²¹⁵.

L'idrogeno a zero emissioni di carbonio può essere prodotto dall'elettricità rinnovabile, che viene utilizzata per dividere l'acqua in idrogeno e ossigeno, questo è chiamato idrogeno verde. In alternativa può essere prodotto da gas naturale, e in questo caso è chiamato idrogeno blu, ed invece di scaricare la CO₂ nell'atmosfera, questa viene immagazzinata nel terreno, convertita in carbonio solido, che può essere quindi utilizzato dall'industria.

La Commissione Europea si è impegnata a portare avanti la legislazione e le misure di sostegno volte ad avviare questo settore sia a livello europeo che mondiale, così come è stato già fatto precedentemente, nel 2009, per l'industria delle rinnovabili, che ha portato a enormi riduzioni dei costi e investimenti esponenziali nell'eolico e nel fotovoltaico, cercando di emulare questo successo nel mercato dell'idrogeno.

²¹⁵*The European Green New Deal*, in *Baker Mckenzie*, p. 2 e ss.

Se l'UE deve essere completamente decarbonizzata entro il 2050, non è possibile aspettare fino al 2040 per investire nell'abbassamento del costo dell'idrogeno verde e blu, e nello sviluppo della capacità di produzione e trasporto che sarà necessaria. Sembra alquanto certo che questa nuova legislazione, che dovrebbe essere presentata dalla Commissione nel giugno 2021, definirà il quadro normativo per il futuro mercato dell'idrogeno verde e blu, stabilendo standard, interoperabilità e garanzie di origine.

Il fatto che la Commissione abbia riconosciuto il ruolo che l'H2 verde e blu dovrà svolgere nel mix energetico a lungo termine, probabilmente influenzerà anche il modo in cui il gas naturale è considerato un combustibile di transizione.

Ciò che è certo, è che l'UE non riuscirà a decarbonizzare la sua economia, senza una grande industria dell'idrogeno verde e blu.

Infine, la Commissione ha disposto una revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia, che attualmente stabilisce le aliquote minime di accisa che gli Stati membri devono applicare ai prodotti energetici per combustibili, trasporti ed elettricità. Tale decisione è stata annunciata allo scopo di garantire che le strutture fiscali sull'energia perseguano gli obiettivi di Parigi e di eliminare le sovvenzioni ai combustibili fossili.

Uno dei settori chiave che si sta rivelando difficile da decarbonizzare, è il trasporto, che rappresenta un quarto delle emissioni di gas serra dell'UE, ed è ancora in crescita. La commissione, ha proposto di rafforzare le misure esistenti, ed essendo il trasporto, spesso un'attività internazionale, l'UE dovrà adottare nuove misure e bilanciare gli obiettivi di decarbonizzazione con il mantenimento della competitività.

Nel contesto della revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, è stato fatto esplicito riferimento ai combustibili per il trasporto aereo e marittimo, ponendo fine alle sovvenzioni ai combustibili fossili. Inoltre, la Commissione ha annunciato un'ulteriore spinta sugli standard di prestazione in materia di emissioni dei veicoli, e si è impegnata a proporre standard più rigorosi per le emissioni di inquinanti atmosferici per i veicoli con motore a combustione, nonché, a rivedere la legislazione sugli standard di prestazione in materia di emissioni di CO2 per

automobili e furgoni, al fine di garantire un percorso dal 2025 in poi verso una mobilità a emissioni zero²¹⁶.

Al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati dal *Green Deal* in modo concreto, la Commissione diffonderà prima un «piano strategico» e poi una «azione concreta», per cercare di raggiungerlo. Le misure saranno di diversa natura legislativa, le più importanti saranno le direttive e i regolamenti, cioè leggi europee vincolanti per gli stati nazionali. Al momento è in programma che entro la fine 2021, vengano fissati nuovi limiti per l'inquinamento prodotto dalle automobili, e che nei prossimi mesi dovrebbe essere diffusa la nuova «azione concreta» sull'economia circolare²¹⁷.

Le misure di cui si sta discutendo di più, sostanzialmente sono la cosiddetta Legge sul Clima, la base legislativa per tutti i provvedimenti che seguiranno nei prossimi anni, e il Fondo per una transizione giusta, che servirà a finanziare iniziative sostenibili nelle regioni europee più arretrate e vulnerabili, ossia quelle che potrebbero subire ingenti perdite di lavoro nel corso della transizione da un'economia basata sulla manifattura pesante, e la produzione a combustibili fossili altamente inquinanti, verso forme e fonti più sostenibili, che nel breve termine saranno meno bisognose di forza lavoro. Per quanto riguarda la Legge sul Clima, le aspettative sono alte, poiché, sarà la prima volta che l'Europa si doterà di una legge quadro sul clima, tema che finora era sempre stata affidata a regolamenti e direttive diverse. Quanto al Fondo, a metà gennaio è stato presentato dalla Commissione, e rappresenta la parte più corposa del meccanismo per una transizione giusta. Sappiamo, per esempio, che fra il 2021 e il 2027 il Fondo mobilerà circa 100 miliardi di euro, che nelle intenzioni della Commissione dovranno diventare 143 entro il 2030. I soldi verranno da fondi strutturali europei già esistenti, da programmi di cofinanziamento degli stati, da prestiti a interessi di favore della Banca Europea degli Investimenti, e da una parte del fondo InvestEU, il nuovo nome con cui è stato chiamato il piano per attirare

²¹⁶*The European Green New Deal*, in *Baker McKenzie*, p. 3 e ss.

²¹⁷ MISCLUNIN L., *Il Green Deal europeo, spiegato bene. Cosa prevede il complesso piano della Commissione Europea per combattere il cambiamento climatico e, a lungo termine, salvare la Terra*, in <https://www.ilpost.it/2020/02/02/green-deal-europeo/>.

investimenti privati della Commissione Europea. Il Fondo per la transizione giusta è considerato una priorità sia dalle istituzioni europee sia dagli stati nazionali. La Commissione ha già diffuso alcune tabelle che ipotizzano quanto spetterà ai singoli stati dal 2021 al 2027 se la proposta della Commissione per il Fondo verrà accettata da Parlamento e Consiglio.

L'Italia otterrà invece 364 milioni, una cifra simile a quella che andrà a paesi come Francia e Spagna. Secondo le regole del Fondo, per ogni euro che l'Unione Europea verserà a ciascun paese, il governo nazionale dovrà impegnare fra 1,5 e 3 euro per cofinanziare quei progetti, e far sapere alla Commissione come vuole spendere questi soldi attraverso dei piani territoriali, che verranno preparati da Regione, Governo Nazionale, Aziende e Associazioni locali.

Il Green New Deal fa riferimento ai preparativi in corso per la revisione delle linee guida sugli aiuti di Stato ambientali ed energetici, impegnandosi a una loro revisione entro il 2021. È improbabile che questa revisione modifichi in modo significativo l'approccio di base adottato dalla Commissione nei confronti dei progetti FER (progetti significativi da presentare in appalto) o dei meccanismi di capacità (anche gare d'appalto).

Tuttavia, può riorientare gli aiuti al carbone e può anche fornire chiarezza su come la Commissione gestirà gli aiuti ai progetti sull'idrogeno²¹⁸. Al momento è ancora presto per capire quale sarà realmente l'impatto del Green Deal Europeo sull'ambiente, ma una prima valutazione, però, si può fare sugli obiettivi che la Commissione Europea sceglierà di includere nella Legge sul Clima, la direttiva europea vincolante che renderà obbligatorio raggiungere l'azzeramento delle emissioni nette entro il 2050. La partita si giocherà soprattutto sugli obiettivi intermedi, e più nello specifico su quello del 2030.

Fra gli ambientalisti, l'opinione più diffusa è che per fare la sua parte e rispettare gli Accordi di Parigi, l'Unione Europea dovrebbe tagliare del 65 per cento le proprie emissioni nette rispetto ai livelli del 1990.

Al momento l'impegno preso dalla Commissione precedente prevedeva una riduzione del 40 per cento dei gas serra, ritenuta ormai obsoleta e insufficiente.

²¹⁸*The European Green New Deal*, in *Baker McKenzie*, p. 4 e ss

Lo sforzo della Commissione, comunque, è stato riconosciuto da molti osservatori. La decisione di giocare buona parte del proprio capitale politico su un piano così complesso e delicato, peraltro mai realizzato da alcuno stato nazionale o organizzazione internazionale, era difficilmente pronosticabile. Ovviamente, però, la Commissione non potrà fare tutto da sola, ci sarà bisogno della collaborazione delle altre istituzioni europee e degli Stati nazionali, soprattutto in sede di definizione del budget pluriennale. In aggiunta, per essere applicato in maniera efficace, il Green Deal, dovrà essere recepito anche dalle aziende private²¹⁹.

3.2. Lo sviluppo dell'economia circolare: l'esempio positivo della riduzione della plastica

L'attuale piano d'azione per l'economia circolare stabilisce un programma orientato al futuro per costruire un'Europa più pulita e competitiva in co-creazione con gli operatori economici, i consumatori, i cittadini e le organizzazioni della società civile. Sono previste, svariate iniziative collegate tra loro e destinate a dar vita ad un quadro strategico solido e coerente in cui i prodotti, i servizi e i modelli imprenditoriali sostenibili costituiranno la norma, e volte anche a trasformare i modelli di consumo in modo da evitare così la produzione di rifiuti.

L'UE deve accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda, adoperandosi a favore del mantenimento del consumo di risorse entro i limiti del pianeta, e dunque, deve fare il possibile per ridurre la sua impronta dei consumi e raddoppiare la percentuale di utilizzo dei

²¹⁹MISCLUNIN L., *Il Green Deal europeo, spiegato bene. Cosa prevede il complesso piano della Commissione Europea per combattere il cambiamento climatico e, a lungo termine, salvare la Terra*, in <https://www.ilpost.it/2020/02/02/green-deal-europeo/>.

materiali circolari nel prossimo decennio²²⁰. L'UE continuerà a svolgere un ruolo guida verso un'economia circolare a livello mondiale e ad utilizzare la sua influenza, le sue competenze e le sue risorse finanziarie per attuare gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030. Elemento imprescindibile della nuova strategia industriale dell'UE, perciò, è l'economia circolare, in quanto questa può rafforzare la base industriale dell'Unione e favorire la creazione di imprese e l'imprenditorialità tra le PMI²²¹. La raccolta dei rifiuti tramite sistemi di raccolta differenziata è una parte essenziale del progetto, per aumentare l'efficienza delle risorse, raggiungere gli obiettivi di riciclaggio europei e chiudere il cerchio in un'economia circolare. In Europa esiste un'enorme variazione nei tassi di raccolta dei rifiuti di imballaggio (carta, plastica, metallo, materiale composito e vetro), anche tra comuni con caratteristiche simili, il che suggerisce che esiste un grande potenziale per aumentare la quantità di questi materiali che possono essere recuperati. Nell'ottica europea, la transizione verso un'economia circolare, con l'obiettivo di promuovere il riciclaggio e riducendo al contempo l'uso delle risorse è diventata una priorità di crescita economica sostenibile e competitività globale.

²²⁰ C.W. TALLENTIRE, B. STEUBING, *The environmental benefits of improving packaging waste collection in Europe*, 2019, in *Waste Management*(www.elsevier.com/locate/wasman), p. 1.

²²¹ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, 2020, in eur-lex.europa.it



In quanto tale, l'Unione intende aumentare la quantità di imballaggi e rifiuti di imballaggio (PPW) che viene recuperata e riciclata, 73 milioni di tonnellate delle quali sono attualmente generate in Europa ogni anno (Eurostat, 2016), ciò include carta da imballaggio e non, cartone, plastica, metallo, materiale composito e vetro. A tal fine, sono stati imposti obiettivi comuni di riciclaggio per PPW che devono essere raggiunti entro il 2030, si tratta di tassi di riciclaggio pari all' 85% per la carta, 55% per la plastica, 60% per l'alluminio, 80% per i metalli ferrosi metallo e 75% per il vetro.

Negli ultimi anni, gli Stati membri hanno effettuato importanti investimenti nei loro sistemi di raccolta dei rifiuti (WCS), in risposta alle ambizioni dell'UE in materia di economia circolare, come nei sistemi di raccolta, nelle attrezzature e nelle infrastrutture di smistamento e ritrattamento.

Tuttavia, sono state sviluppate diverse strategie operative, anche tra comuni appartenenti allo stesso Stato membro, in parte dovute a morfologie e risorse disponibili differenti²²².

Tale condizione, ha portato a molte variazioni nei tassi di cattura del materiale PPW, ossia la quantità di materiale raccolto separatamente da quello che è incluso nei rifiuti residui, tra WCS.

²²² C.W. TALLENTIRE, B. STEUBING, *The environmental benefits of improving packaging waste collection in Europe*, 2019, in *Waste Management* www.elsevier.com, pp. 2-3.

Tutto ciò suggerisce che c'è molto spazio per migliorare la gestione dei rifiuti in Europa.

Nell'ambito del progetto COLLECTORS, risalente allo scorso 2019, sono stati raccolti dati sulla separazione alla fonte WCS in tutta Europa, ovvero nei sistemi di raccolta dei rifiuti (WCS), in cui la PPW (rifiuti di imballaggio) viene raccolta separatamente dai rifiuti residui. Lo scopo di questo studio era quello di identificare i metodi di raccolta dei rifiuti più performanti per PPW in termini di tassi di cattura e di quantificare il potenziale di recupero delle risorse e i benefici ambientali associati se questi metodi fossero stati applicati in tutta Europa. Vengono utilizzati metodi di raccolta differenti, per i materiali PPW, come ad esempio, la separazione da un'unica fonte, in cui i materiali specifici vengono separati l'uno dall'altro prima della raccolta; vi sono poi varie strategie di combinazione, in cui i diversi materiali PPW vengono raccolti insieme. Con l'intento di migliorare i tassi di cattura, sono stati introdotti metodi di commistione, riducendo allo stesso tempo i costi di raccolta.

Tuttavia, l'utilizzo di metodi di mescolanza può compromettere l'efficienza di recupero e la qualità del materiale.

L'obiettivo di questo studio era di determinare i potenziali miglioramenti che possono essere apportati al recupero delle risorse e le riduzioni degli impatti ambientali che potrebbero essere raggiunti migliorando la separazione alla fonte WCS.

In fase di raccolta, le decisioni, non influiscono solo sulla gestione dei rifiuti, ma sull'intero ciclo di vita della carta e del materiale di imballaggio (PPM), poiché un aumento della raccolta e del riciclaggio dovrebbe portare a una maggiore sostituzione di materiali vergini nella produzione di questi materiali.

All'interno del modello presentato in questo studio, la PPM è stata prodotta da due sistemi definiti da diversi flussi di materiale: la produzione primaria, che utilizzava solo materiali vergini per produrre PPM, e la produzione sia con materiali vergini che riciclati, cioè tramite circuito chiuso riciclaggio.

Il PPM prodotto tramite il riciclaggio a circuito chiuso ha incorporato materiale riciclato al tasso di sostituzione, ovvero la quantità massima di materiale vergine che può essere sostituito da materiale riciclato.

La quantità totale di ciascuna PPM prodotta è stata determinata sulla base di un'analisi dello stato stazionario, ovvero la produzione della PPM era uguale alla quantità di PPW generata. La proporzione di PPM prodotta dalla produzione primaria e con riciclo a circuito chiuso è stata determinata in base al flusso di materiale attraverso il WCS; questo, a sua volta, ha determinato la quota totale di materiale riciclato nel PPM e, in ultima analisi, gli impatti ambientali associati alla produzione.

Dopo le fasi di produzione e di utilizzo il PPM diventa PPW e, prima che il PPW possa essere riciclato, si verificano perdite di materiale. Il PPW viene raccolto come parte di un WCS a separazione alla fonte o nei rifiuti residui. I materiali che entrano nei rifiuti residui sono classificati come perdite materiali. I materiali PPW che entrano nel WCS di separazione alla fonte vengono raccolti tramite separazione alla fonte singola o metodi di miscelazione. Ai fini di questo studio, i metodi di raccolta che incorporavano la commistione sono stati suddivisi in due categorie che rappresentano i metodi di raccolta più diffusi: plastica e metallo e/o mescolamento di materiali compositi (PMC) o; plastica e metallo e / o materiale composito mescolato con carta (PMC+Fibre).

Dopo la raccolta, i materiali PPW vengono trasportati negli MRF prima di essere sottoposti a due fasi di trattamento, definite in questo studio come smistamento e riciclaggio.

Nella fase di smistamento, il materiale viene perso a causa di inefficienze di smistamento e contaminazione.

Il livello di contaminazione differisce in base ai metodi di raccolta, le perdite si verificano nella fase di riciclo a causa di inefficienze di riciclo. Le perdite di riciclo sono importanti per determinare la quantità di materiale alla fine riciclata, tuttavia non sono considerate nel calcolo dei tassi di riciclo²²³.

²²³ C.W. TALLENTIRE, B. STEUBING, *The environmental benefits of improving packaging waste collection in Europe*, 2019, in *Waste Management* in www.elsevier.com, p. 4 e ss.

I materiali riciclati non possono sostituire completamente i materiali nuovi, e ciò, a causa di vari fattori, come la qualità e il valore economico. Infatti, la qualità di ogni materiale riciclato dipende dalla contaminazione del flusso di rifiuti, nonché, dal deterioramento intrinseco delle proprietà dei materiali sottoposti al processo di riciclaggio (accorciamento delle fibre di carta, scissione e reticolazione della catena del polimero plastico, ecc.)

Quanto, invece, alla competitività economica del materiale riciclato all'interno del mercato libero, la percentuale di materiale riciclato che può sostituire materiale vergine è definita dal tasso di sostituzione di ogni materiale. Questi tassi di sostituzione riflettono sia le considerazioni tecniche che economiche di ogni materiale.

All'interno del modello, il riciclaggio a ciclo chiuso di uno specifico materiale PPW si verifica quando tale materiale è di qualità sufficiente e dove vi è richiesta per la produzione di imballaggi.

Laddove la quantità di materiale riciclato supera la domanda nella produzione di imballaggi, o il materiale riciclato non è di qualità sufficiente per essere utilizzato in quel mercato, si presume che sostituisca i materiali vergini per l'uso in applicazioni non di imballaggio. Questo è stato indicato come riciclaggio a ciclo aperto.

In quest'analisi, si è ipotizzato che il riciclaggio a ciclo aperto evitasse la produzione dello stesso materiale, di uguale qualità, da materiali vergini. L'elenco dei potenziali prodotti che possono essere realizzati da ciascun materiale riciclato, e i materiali con cui questi prodotti sarebbero convenzionalmente realizzati è ampio. In alcuni casi, materie prime completamente diverse possono essere sostituite da un materiale riciclato. Pertanto, gli impatti evitati associati al riciclaggio a circuito chiuso devono essere considerati solo indicativi dei potenziali impatti evitati associati al materiale raccolto. Le perdite di cattura, che sono entrate nei rifiuti residui, sono state smaltite in discarica o tramite incenerimento. Si è ipotizzato che il 60% dei rifiuti residui fosse inviato direttamente in discarica e il restante 40% fosse incenerito con recupero energetico, sulla base delle attuali medie europee (Eurostat, 2019). Si è ipotizzato che la totalità del materiale perso durante

le fasi di cernita e riciclaggio fosse inviato all'incenerimento con recupero energetico.

Relativamente alla plastica, la strategia europea dell'economia circolare, ha previsto un insieme di iniziative volte ad affrontare un problema che preoccupa seriamente la pubblica opinione.

Tuttavia, dato che si prevede che il consumo di plastica raddoppierà nei prossimi 20 anni, la Commissione adotterà ulteriori misure mirate per risolvere i problemi di sostenibilità creati da questo materiale onnipresente e continuerà a promuovere un approccio mirato a far fronte all'inquinamento da plastica a livello globale²²⁴.

Nell'ambito del progetto COLLECTORS, sopra esposto, la plastica ha rappresentato il 22% della PPW in massa (Eurostat, 2016).

Gli imballaggi in plastica possono essere suddivisi in diversi tipi di polimeri: polietilentereftalato (PET); polietilene ad alta densità (HDPE); polietilene a bassa densità (LDPE); polipropilene (PP) e; polistirene (PS). Questi polimeri costituivano rispettivamente il 12%, 19%, 28%, 30% e 11% della massa totale dei rifiuti di imballaggi in plastica. I dati per la produzione e il riciclaggio di questi polimeri sono stati ricavati dagli ecoprofili dell'industria europea delle materie plastiche.

Sulla base dello studio presentato, sono state calcolate considerevoli perdite di smistamento e riciclaggio di ciascun tipo di polimero, dove la contaminazione media del flusso di rifiuti dipendeva dal metodo di raccolta utilizzato in ciascun caso. Per ogni tipo di polimero, la quantità di materiali di alta, media e bassa qualità che possono essere prodotti da processi di riciclaggio meccanico è stata calcolata in base al metodo di raccolta utilizzato per raccogliere la plastica.

Come per le fibre di carta, durante il processo di riciclaggio si verifica una riduzione della qualità dei polimeri plastici. I tassi di sostituzione di ciascun tipo di polimero sono stati calcolati in base alle delle perdite di qualità dei polimeri riciclati rispetto ai polimeri prodotti tramite la produzione primaria, questi erano rispettivamente del 93% (PET), 73% (HDPE), 61% (LDPE), 75% (PP) e 67% (PS).

²²⁴La strategia UE per liberare il mondo dalla plastica, Ridurre la diffusione e il consumo di questo derivato del petrolio è il primo obiettivo della politica per l'Ambiente della Commissione europea, in <https://www.ansa.it>.

Le perdite di smistamento e riciclaggio, poi, sono state incenerite con il recupero energetico²²⁵.

3.3 L’Agenzia Europea dell’Ambiente (AEA): analisi sulle politiche di prevenzione nell’UE.

I cambiamenti hanno costituito una caratteristica costante del nostro pianeta, interessando le terre emerse, gli oceani, l’atmosfera, il clima e la vita sulla terra.

Gli attuali cambiamenti si distinguono da quelli passati per cause e fattori determinanti, nonché per ritmi e portata senza precedenti. Eventi estremi quali tempeste, ondate di calore, inondazioni e siccità, che si verificavano una volta ogni cento anni, sono divenuti la nostra nuova realtà. I titoli di stampa di tutto il mondo alludono a una crisi climatica e ambientale tale da incidere sul futuro delle nostre specie. Partendo da questi presupposti la Commissione europea ha presentato una strategia per l’adattamento ai cambiamenti climatici con lo scopo di promuovere un’Europa più resiliente attraverso il mantenimento di un approccio coerente, flessibile e partecipativo²²⁶.

La strategia intende proporsi come strumento complementare all’attività degli Stati membri promuovendo azioni di coordinamento e scambio di informazioni e assicurandosi che considerazioni riguardanti l’adattamento siano riconosciute in tutte le politiche europee.

La Strategia è formata da un atto principale, ossia la Comunicazione della Commissione, ed è accompagnata da dodici documenti di approfondimento tematico. Questi ultimi propongono rapporti tecnici, linee guida e documenti informativi su specifiche aree.

²²⁵ W. TALLENTIRE, B. STEUBING, *The environmental benefits of improving packaging waste collection in Europe*, 2019, in *Waste Management*, www.elsevier.com, p. 7 e ss.

²²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una nuova strategia forestale dell’Unione europea: per le foreste e il settore forestale, COM(2013) 659 final/2 p. 9

Nella Comunicazione sono contenuti gli obiettivi e le azioni che la Commissione intende promuovere per un'Europa più resiliente. In particolare, fa riferimento a tre priorità, e definisce otto azioni per raggiungere questo obiettivo. Le priorità sono le seguenti:

1) Promuovere l'azione degli Stati membri.

L'obiettivo è quello di sostenere le azioni di adattamento dei diversi Stati incoraggiando questi ultimi a mantenere un approccio coerente tra i piani di adattamento e quelli per la gestione del rischio di disastri naturali e a tenere in considerazione gli aspetti trans-frontalieri.

La Commissione intende fornire un supporto anche tramite la facilitazione dello scambio di informazioni e buone pratiche. Un'attenzione particolare è posta al livello locale dove vengono supportate le iniziative di adattamento promosse dalle autorità locali.

2) Garantire processi decisionali informati.

La Commissione si impegna a colmare il gap conoscitivo ancora esistente in relazione al tema dell'adattamento. La creazione e il continuo sviluppo della *European Climate Adaption Platform* sono sicuramente uno degli esempi più importanti.

3) Promuovere l'adattamento nei settori particolarmente vulnerabili.

La strategia intende diffondere un approccio che guarda all'adattamento nelle diverse politiche economico-sociali come agricoltura, pesca e politiche di coesione. Inoltre, attraverso una revisione degli standard nei settori energia, trasporti e costruzioni, la Commissione vuole garantire che l'Europa disponga di infrastrutture più resilienti. Infine, all'interno del mercato europeo, viene incoraggiato l'utilizzo di prodotti finanziari e assicurazioni per la tutela contro i disastri naturali e quelli causati dall'uomo.

Il XXI secolo è stato, altresì, segnato dalla crisi economica e finanziaria, la quale ha portato a delle ricerche che confermano come i nostri sistemi di consumo e produzione sono semplicemente insostenibili.

Il modello economico lineare, che trasformando le materie prime in prodotti che vengono utilizzati, consumati e poi eliminati, non solo determinano un aumento di

inquinamento e di produzione di rifiuti, ma anche una concorrenza globale per le risorse naturali.

Le reti globali possono diffondersi più di materiali, prodotti e inquinanti: partendo dal settore finanziario in un determinato paese, una crisi può espandersi in tutto il mondo, causando altresì immobilità e contrazioni economiche per anni²²⁷.

È chiaro che i vantaggi della crescita economica non sono suddivisi in modo equo a livello globale.

I livelli di reddito variano notevolmente all'interno dei vari paesi, regioni e città. Anche in Europa, dove il tenore di vita supera di gran lunga la media mondiale, esistono comunità e gruppi di persone che vivono con redditi inferiori alla soglia di povertà. Purtroppo, alcune di queste comunità e persone sono anche più vulnerabili ai rischi ambientali. Per esse, infatti, le probabilità di vivere in aree più esposte all'inquinamento atmosferico e alle inondazioni, nonché di vivere in case dotate di un isolamento insufficiente a proteggerle da temperature estreme, sono maggiori.

Le comunità che usufruiscono dei vantaggi non sono necessariamente quelli che sostengono i costi²²⁸.

Se i *trend* attuali dovessero continuare, le generazioni future si troverebbero ad affrontare una situazione caratterizzata da temperature ed eventi meteorologici più estremi, maggiore scarsità di risorse e più elevati livelli di inquinamento. In questo scenario non sorprende il fatto che migliaia di giovani europei stiano facendo sentire la propria voce attraverso manifestazioni nelle varie città europee, esortando i responsabili politici ad adottare provvedimenti più ambiziosi ed efficaci volti a mitigare i cambiamenti climatici.

Negli ultimi 40 anni l'Europa ha attuato politiche intese ad affrontare problemi specifici, quali l'inquinamento atmosferico e idrico, raggiungendo talvolta notevoli risultati, in particolare, i cittadini europei possono beneficiare di aria e acque di balneazione più pulite, si ricicla una maggiore quantità di rifiuti urbani, il numero

²²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM(2013) 659 final/2 p. 9

²²⁸ Pagina della Commissione sul FEASR: http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_it.htm Pagina della Commissione sul FEAMP: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/index_it.htm

di aree terrestri e marine protette mostra un continuo incremento, i livelli di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione europea risultano ridotti rispetto a quelli del 1990; sono stati investiti miliardi di euro a favore di città più vivibili e mobilità sostenibile; l'energia generata da fonti rinnovabili è aumentata in modo esponenziale.

Oggi, anche le nostre conoscenze e la nostra comprensione dell'ambiente si sono ampliate, sottolineando il fatto che le persone, l'ambiente e l'economia formano tutti parte dello stesso sistema.

Sin dalla sua istituzione, avvenuta 25 anni fa, l'Agenzia Europea dell'Ambiente cerca di correlare e sviluppare questi ambiti di conoscenza allo scopo di migliorare la nostra comprensione sistemica.

Le persone non possono vivere bene se l'ambiente e l'economia versano in cattive condizioni.

Le tensioni sociali continueranno ad essere alimentate dalla disparità nella ripartizione dei benefici, quali ricchezza economica e aria più pulita, e dei costi, che includono l'inquinamento e una perdita della resa dovuta alla siccità. Si tratta di fatti difficili da accettare.

Allo stesso tempo, può risultare difficile modificare le abitudini e le preferenze dei consumatori, nonché, le strutture di governo consolidate.

Nonostante le difficoltà, costruire un futuro sostenibile, appare ancora possibile. Ciò implica un'interruzione delle pratiche attuali quali, ad esempio, il taglio delle sovvenzioni dannose per l'ambiente, l'eliminazione graduale e il divieto di tecnologie inquinanti, favorendo nel contempo alternative sostenibili e supportando le comunità colpite dal cambiamento.

Un'economia circolare a zero emissioni di carbonio può ridurre l'impatto sul nostro capitale naturale limitando, inoltre, l'aumento delle temperature globali. Cambiando rotta saremo costretti a modificare anche le nostre abitudini e i nostri comportamenti, come le nostre modalità di spostamento e le abitudini alimentari.

Esistono le conoscenze necessarie per guidare il passaggio verso una sostenibilità a lungo termine.

In aggiunta, è possibile contare su un crescente sostegno pubblico per realizzare il cambiamento, che richiede assunzione di responsabilità e procedure accelerate da parte nostra.

L'Unione Europea finanzia l'adattamento ai cambiamenti climatici attraverso un ampio numero di strumenti. Questi sono in linea con la Strategia Europa 2020 che promuove una crescita smart, sostenibile ed inclusiva. A tal fine, le azioni di adattamento sono integrate all'interno dei maggiori programmi di finanziamento europei.

I Fondi strutturali e di investimento europei, Horizon 2020 e il programma LIFE, intendono dare un importante supporto economico a Stati membri, regioni, città ed altri soggetti coinvolti a investire in progetti di adattamento.

Pertanto, è opportuno distinguere tra i metodi classici di implementazione dei programmi UE, ossia i *grants* (sovvenzioni), e quelli utilizzati dalle due banche che sono invece i *loans* (prestiti).

Nel caso delle sovvenzioni, infatti, i fondi vengono assegnati al beneficiario attraverso il co-finanziamento di progetti specifici selezionati tramite inviti a presentare proposte (*call for proposals*). Le sovvenzioni sono quindi concesse dalla Commissione al beneficiario come contributo parziale per i progetti (la percentuale cofinanziata può variare tra il 50% e il 100% del costo totale del progetto).

Per quanto riguarda, invece, i prestiti (*loans*), essi fanno parte dei fondi che l'UE prevede di rendere disponibili solo per via indiretta.

Questo tipo di finanziamenti o altri prodotti/strumenti finanziari che mirano ad agevolare l'accesso al credito alle imprese sono gestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), e vengono erogati ai soggetti beneficiari attraverso degli intermediari finanziari.

Di seguito verranno presentate le principali opportunità a sostegno di azioni di adattamento con un accenno anche ai programmi di azione esterna.

Il Programma Horizon 2020 è lo strumento finanziario europeo per la ricerca e l'innovazione. Si tratta di un programma, che riflette le priorità di policy della Strategia Europa 2020, utilizza un approccio basato su diverse sfide, e cerca di affrontare quest'ultime in quanto riconosciute come di maggiore preoccupazione

per i cittadini europei²²⁹. Obiettivo trasversale delle diverse sfide è quello di promuovere uno sviluppo sostenibile: si stima che circa il 35% del budget di H2020 finanzia progetti legati al clima. Per quanto riguarda il tema dell'adattamento esso è presente in particolare all'interno di due sfide sociali:

- *Climate action, environment, resource efficiency and raw materials*: la sfida finanzia la ricerca e l'innovazione che abbia tra gli obiettivi: il raggiungimento dell'efficienza energetica e idrica e la promozione di un'economia e una società resilienti; la protezione e la gestione sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi; un uso delle materie prime in grado da una parte di soddisfare i bisogni di un mondo in continua crescita e dall'altra di preservare le risorse naturali e gli ecosistemi²³⁰.
- *Secure societies - protecting freedom and security of Europe and its citizens*: in relazione all'adattamento gli obiettivi di rilievo di questa sfida sono: sostenere la capacità di adattarsi della società ai disastri naturali e provocati dall'uomo; favorire lo sviluppo di strumenti innovativi per gestire le crisi e di nuove soluzioni per la salvaguardia di infrastrutture vulnerabili.
- *LIFE Climate Action*, è l'unico programma Europeo specificamente dedicato alle sfide del cambiamento climatico. Per il periodo 2014-2020 dispone di un budget di € 864 milioni. All'interno del *LIFE Multiannual Work Programme 2014-2017* sono riportate le priorità per i primi quattro anni di implementazione del programma. Le tre aree principali sono: mitigazione, adattamento, informazione e *governance*.

In particolare, per quanto riguarda l'adattamento le azioni previste sono:

- 1) Gestione transfrontaliera di inondazioni e rafforzamento degli accordi basati sulla Direttiva europea sulle inondazioni;

²²⁹ La Commissione su Horizon 2020: <https://ec.europa.eu>.

²³⁰ Pagina della Commissione su questa sfida: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/climate-actionenvironment-resource-efficiency-and-raw-materials>

- 2) Gestione transfrontaliera delle zone costiere soprattutto per le zone e le città costiere più popolose;
- 3) Promuovere l'approccio *adaptation mainstreaming*;
- 4) Sostenere la sostenibilità e la resilienza nel settore agricolo, forestale e turistico nelle zone di montagna;
- 5) Assicurare un uso sostenibile delle risorse idriche e combattere la desertificazione e gli incendi boschivi;
- 6) Favorire infrastrutture verdi e gli approcci *ecosystem-based*;
- 7) Finanziare tecnologie di adattamento innovative;
- 8) Promuovere strategie di valutazione e adattamento ai contesti vulnerabili, compresi quelli con natura transfrontaliera.

I fondi di LIFE e quelli della BEI vengono talvolta combinati tramite i meccanismi di *blending*. Questi pacchetti fanno parte degli strumenti finanziari innovativi dell'UE e sono quindi diversi dalle semplici sovvenzioni²³¹. Il loro scopo è quello di assicurare che l'UE si assuma parte del rischio associato all'investimento, rendendo quest'ultimo più attraente per gli investitori.

Il *Natural Capital Financing Facility* e il *Private Finance for Energy Efficiency* sono due esempi di questi prodotti. Il primo si occupa di fornire uno strumento finanziario per azioni legate al clima e all'ambiente, guardando a due particolari aree: natura e biodiversità; adattamento al cambiamento climatico. Il secondo strumento intende invece facilitare gli investimenti nell'efficienza energetica.

Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) è stato istituito per fornire supporto agli Stati Membri e ai Paesi candidati all'adesione nel rispondere alle grandi calamità naturali.

Il Fondo interviene soprattutto nei casi di gravi catastrofi naturali che abbiano avuto profonde conseguenze sulle condizioni di vita, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni di uno Stato²³².

L'intervento dell'FSUE avviene tramite un'integrazione ai fondi pubblici stanziati dalla Stato beneficiario. Il fondo può fornire supporto alle seguenti azioni:

²³¹ Pagina della Commissione in europa.eu.it.

²³² *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, "Emission Gap Report 2019"* (relazione 2019 sul divario in termini di emissioni).

- il ripristino del normale funzionamento di infrastrutture nel campo dell'energia, delle acque potabili e reflue, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della salute e dell'educazione;
- la fornitura di strutture ricettive provvisorie e di servizi di soccorso per garantire i bisogni della popolazione coinvolta dalle catastrofi;
- la messa in sicurezza delle infrastrutture di prevenzione e tutela del patrimonio culturale;
- il risanamento delle aree colpite dai disastri, incluse le zone naturali, garantendo un'immediata sistemazione di quest'ultime per evitare ulteriori effetti legati ad esempio all'erosione del suolo.

Il Fondo non deve essere inteso come uno strumento per il supporto di tutti i costi legati ai disastri naturali. Principalmente esso si rivolge ai danni non assicurabili (*non-insurable damage*). Le azioni a lungo termine, che non sono contemplate dall'EUSF, possono invece essere eleggibili ad essere finanziate da altri strumenti come ad esempio i Fondi Strutturali.

La Commissione ha già delineato un chiaro programma per conseguire la neutralità climatica entro il 2050, che dovrebbe costituire la base della strategia di lungo termine che l'UE presenterà alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici all'inizio del 2020²³³.

A marzo 2020 la Commissione ha proposto la prima «legge per il clima» europea per stabilire in modo chiaro le condizioni di una transizione equa ed efficace, assicurare la prevedibilità agli investitori e garantire che la transizione sia irreversibile.

In questo modo l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 sarà sancito per legge. La legge per il clima garantirà, inoltre, che tutte le politiche dell'UE contribuiscano all'obiettivo della neutralità climatica e che tutti i settori svolgano la loro parte. L'UE ha già cominciato a modernizzare e trasformare l'economia con l'obiettivo della neutralità climatica. Tra il 1990 e il 2018 ha ridotto del 23 % le emissioni di gas a effetto serra, mentre l'economia è cresciuta del 61 %. Tuttavia,

²³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6353

mantenendo le attuali politiche, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra sarà limitata al 60 % entro il 2050.

Molto resta da fare nel prossimo decennio, a cominciare da un'azione per il clima più ambiziosa. La Commissione ha in cantiere l'elaborazione di un piano per la valutazione dell'impatto finalizzato ad aumentare in modo responsabile l'obiettivo dell'UE di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 50-55 % rispetto ai livelli del 1990.

Per conseguire tali riduzioni supplementari delle emissioni di gas a effetto serra, entro il giugno 2021 la Commissione riesaminerà tutti gli strumenti pertinenti della politica in materia di clima, e ne proporrà una revisione se necessario²³⁴.

Tra questi figurano il sistema per lo scambio di quote di emissioni, compresa l'eventuale estensione del sistema a nuovi settori, gli obiettivi degli Stati membri di riduzione delle emissioni in settori al di fuori del sistema per lo scambio di quote di emissioni e il regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura. La Commissione proporrà di modificare la legge per il clima per aggiornarla di conseguenza.

Le riforme strategiche contribuiranno a garantire un'efficace fissazione del prezzo del carbonio in tutta l'economia. Ciò incoraggerà i consumatori e le imprese a modificare i propri comportamenti, facilitando un aumento degli investimenti sostenibili, pubblici e privati.

I differenti strumenti di fissazione dei prezzi devono integrarsi a vicenda e garantire congiuntamente un quadro strategico coerente. È inoltre essenziale garantire che l'imposizione fiscale sia allineata agli obiettivi climatici.

La Commissione proporrà di rivedere la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, dando rilevanza agli aspetti ambientali e proponendo di utilizzare le disposizioni dei trattati che consentono al Parlamento europeo e al Consiglio, di adottare proposte in questo settore mediante la procedura legislativa ordinaria con votazione a maggioranza qualificata anziché all'unanimità.

²³⁴ Si vedano gli Orientamenti politici della presidente eletta Ursula von der Leyen: Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024 - "Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa".

Fintanto che molti partner internazionali non condivideranno le stesse ambizioni dell'UE, esisterà il rischio di una rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, sia perché la produzione può essere trasferita dall'UE verso altri paesi con ambizioni minori di riduzione delle emissioni, sia perché i prodotti dell'UE possono essere sostituiti da prodotti importati a maggiore intensità di carbonio. Se tale rischio si materializza, non vi sarà alcuna riduzione delle emissioni globali, vanificando gli sforzi dell'UE e delle sue industrie per conseguire gli obiettivi climatici globali dell'accordo di Parigi.

Se dovessero persistere livelli diversi di ambizione su scala mondiale mentre l'UE aumenta le sue ambizioni in campo climatico, la Commissione proporrà, per determinati settori, un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, al fine di ridurre il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, garantendo, in questo modo, che il prezzo delle importazioni tenga conto più accuratamente del loro tenore di carbonio.

Tale misura, che sarà definita in modo da rispettare le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio e gli altri obblighi internazionali dell'UE, costituire un'alternativa alle misure per contrastare il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio previste dal sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE²³⁵.

La Commissione adotterà una nuova e più ambiziosa strategia dell'UE in materia di adattamento ai cambiamenti climatici.

Si tratta di un aspetto essenziale in quanto i cambiamenti climatici continueranno a creare problemi significativi in Europa nonostante gli sforzi di mitigazione prodigati. In questo senso è fondamentale intensificare gli sforzi in materia di resistenza ai cambiamenti climatici e per sviluppare la resilienza, la prevenzione e la preparazione. I lavori sull'adattamento ai cambiamenti climatici dovrebbero continuare a influenzare gli investimenti pubblici e privati, anche per quanto riguarda le soluzioni ispirate alla natura. Sarà importante garantire che in tutta l'UE

²³⁵Regolamento (UE) 2018/841 relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE

gli investitori, le compagnie di assicurazione, le imprese, le città e i cittadini possano accedere ai dati e mettere a punto strumenti per integrare i cambiamenti climatici nelle loro pratiche di gestione dei rischi.

Un'ulteriore decarbonizzazione del sistema energetico è fondamentale per conseguire gli obiettivi 2030 e 2050 in materia di clima. La produzione e l'uso dell'energia nei diversi settori economici rappresentano oltre il 75 % delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE.

La priorità deve essere data all'efficienza energetica.

Occorre sviluppare un settore dell'energia basato in larga misura su fonti rinnovabili, con la contestuale rapida eliminazione del carbone e la decarbonizzazione del gas. Nel contempo, l'approvvigionamento energetico dell'UE deve essere sicuro e a prezzi accessibili per i consumatori e le imprese. A tal fine è essenziale garantire che il mercato europeo dell'energia sia pienamente integrato, interconnesso e digitalizzato, nel rispetto della neutralità tecnologica.

Gli Stati membri presenteranno i rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima entro la fine del 2019. In linea con il regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, i piani in questione dovrebbero prevedere contributi nazionali ambiziosi al conseguimento degli obiettivi dell'UE.

La Commissione valuterà il livello di ambizione dei piani e la necessità di ulteriori misure, qualora tale livello non sia sufficiente. Ciò contribuirà al processo per rendere più ambiziosi gli obiettivi 2030 in materia di clima, in relazione al quale entro il giugno 2021 la Commissione riesaminerà e, se necessario, proporrà di rivedere la pertinente normativa in materia di energia.

L'aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima da parte degli Stati membri, il cui avvio è previsto nel 2023, dovrebbe tener conto dei nuovi obiettivi in materia di clima²³⁶.

La Commissione continuerà ad assicurare che tutta la legislazione pertinente sia applicata rigorosamente. La transizione verso l'energia pulita dovrebbe coinvolgere i consumatori e andare a loro beneficio.

²³⁶Regolamento (UE) 2018/841 relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 e della decisione n. 529/2013/UE.

Le fonti di energia rinnovabili avranno un ruolo essenziale, come pure l'aumento della produzione eolica offshore, grazie alla cooperazione regionale tra gli Stati membri. L'integrazione intelligente delle energie rinnovabili, l'efficienza energetica e altre soluzioni sostenibili in tutti i settori contribuiranno a conseguire la decarbonizzazione al minor costo possibile.

La rapida diminuzione del costo delle energie rinnovabili, unita a una migliore definizione delle politiche di sostegno, ha già ridotto l'impatto delle energie rinnovabili sulle bollette energetiche delle famiglie.

Entro la metà del 2020 la Commissione presenterà misure atte a favorire l'integrazione intelligente.

Contestualmente sarà facilitata la decarbonizzazione del settore del gas, anche migliorando il sostegno allo sviluppo di gas decarbonizzati grazie a una progettazione lungimirante di un mercato competitivo del gas decarbonizzato e a misure per affrontare il problema delle emissioni di metano connesse all'energia.

È necessario affrontare il rischio della povertà energetica per le famiglie che non possono permettersi i servizi energetici fondamentali in modo da garantire un tenore di vita dignitoso. Programmi efficaci, quali i regimi di finanziamento alle famiglie per la ristrutturazione delle abitazioni, possono ridurre le bollette energetiche tutelando l'ambiente.

Nel 2020 la Commissione pubblicherà orientamenti per aiutare gli Stati membri ad affrontare il problema della povertà energetica.

La transizione verso la neutralità climatica richiede inoltre infrastrutture intelligenti. Una maggiore cooperazione transfrontaliera e regionale contribuirà a conseguire i benefici della transizione verso l'energia pulita a prezzi accessibili.

Dovrà essere riesaminato il quadro normativo per le infrastrutture energetiche, compreso il regolamento TEN-E, per assicurare la coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica.

Il quadro rivisto dovrà promuovere la diffusione delle tecnologie e infrastrutture innovative, quali le reti intelligenti, le reti a idrogeno o la cattura, lo stoccaggio e l'utilizzo del carbonio e lo stoccaggio di energia, consentendo inoltre un'integrazione settoriale. Alcune infrastrutture e risorse esistenti dovranno essere

ammodernate per rimanere idonee allo scopo e resilienti ai cambiamenti climatici²³⁷.

La creazione di un ambiente privo di sostanze tossiche richiede un'azione più incisiva per prevenire l'inquinamento, nonché misure per pulire e porre rimedio a tale inquinamento.

Per proteggere i cittadini e gli ecosistemi europei, l'UE deve essere più efficace nel monitorare, segnalare, prevenire e porre rimedio all'inquinamento atmosferico, idrico, del suolo e dei prodotti di consumo. A tal fine dovrà esaminare insieme agli Stati membri tutte le politiche e i regolamenti in modo più sistematico.

Per far fronte a queste sfide interconnesse la Commissione adotterà nel 2021 un piano d'azione per l'inquinamento zero di aria, acqua e suolo.

Occorre ripristinare le funzioni naturali delle acque sotterranee e di superficie, un passaggio fondamentale per preservare e ripristinare la biodiversità nei laghi, nei fiumi, nelle zone umide e negli estuari e prevenire e limitare i danni provocati dalle inondazioni.

L'attuazione della strategia «Dal produttore al consumatore» consentirà di ridurre l'inquinamento causato dall'eccesso di nutrienti.²³⁸

Inoltre, la Commissione proporrà misure per affrontare l'inquinamento causato dal deflusso urbano e dalle fonti di inquinamento nuove o particolarmente nocive, come le microplastiche e i prodotti farmaceutici. Occorre altresì affrontare gli effetti combinati dei diversi inquinanti.

La Commissione si baserà sugli insegnamenti tratti dalla valutazione dell'attuale legislazione sulla qualità dell'aria e proporrà inoltre di rafforzare le disposizioni in materia di monitoraggio, modellizzazione e piani per la qualità dell'aria, al fine di aiutare le autorità locali a conseguire un'aria più pulita.

Nello specifico verrà proposto di rivedere le norme sulla qualità dell'aria per allinearle maggiormente alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità.

²³⁷In linea con le conclusioni del documento: *L'ambiente in Europa - Stato e prospettive nel 2020: conoscenze per la transizione verso un'Europa sostenibile* (Agenzia europea dell'ambiente).

²³⁸GIUFFRIDA R., AMABILI F., *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, 2018, p. 66 ss.

La Commissione riesaminerà le misure dell'UE volte a combattere l'inquinamento provocato dai grandi impianti industriali. Prenderà in analisi l'ambito di applicazione settoriale della legislazione e le modalità per renderlo pienamente coerente con le politiche in materia di clima, energia ed economia circolare.

La Commissione collaborerà poi con gli Stati membri per migliorare la prevenzione degli incidenti industriali.

Per garantire un ambiente privo di sostanze tossiche, la Commissione presenterà una strategia in materia di sostanze chimiche per la sostenibilità.

In questo modo si contribuirà a proteggere meglio dalle sostanze chimiche pericolose, sia i cittadini, che l'ambiente e si favorirà l'innovazione per lo sviluppo di alternative sicure e sostenibili.

Tutte le parti, compresa l'industria, dovrebbero collaborare per coniugare una migliore tutela della salute e dell'ambiente con una maggiore competitività a livello mondiale, un obiettivo che può essere raggiunto semplificando e rafforzando il quadro giuridico.

La Commissione esaminerà in che modo è possibile utilizzare al meglio gli organismi scientifici e le agenzie dell'UE per progredire verso un processo, e garantire una maggiore trasparenza nel dare priorità alle azioni che riguardano le sostanze chimiche.

Parallelamente il quadro normativo dovrà rispecchiare rapidamente le prove scientifiche del rischio costituito dagli interferenti endocrini, dalle sostanze chimiche pericolose contenute nei prodotti, anche di importazione, dagli effetti combinati di diverse sostanze chimiche e dalle sostanze chimiche molto persistenti²³⁹.

CONCLUSIONI

²³⁹*Ibidem.*

Il presente elaborato si proponeva di analizzare le misure normative adottate nell'ambito della direttiva 2019\904 *Single Use Plastics* per fronteggiare l'inquinamento globale da plastica.

Si è sottolineato come gli attuali sistemi di smaltimento dei rifiuti di plastica risultano insoddisfacenti a fornire un'adeguata risposta al problema, oltre che fortemente impattanti in termini di inquinamento ambientale.

Nonostante le misure di prevenzione adottate da alcuni Stati membri, restano ferme le problematiche riconnesse all'utilizzo di grandi quantità di energia (principalmente combustibili fossili) impiegate nel processo di incenerimento dei prodotti in plastica, con tutto quel che ne consegue in termini di emissioni di anidride carbonica nell'aria e ad altri agenti inquinanti.

Lo sversamento in mare di tonnellate di rifiuti in plastica ogni anno, congiuntamente alla decomposizione dei prodotti in plastica in tante microparticelle, conduce alla liberazione nell'aria di sostanze estremamente tossiche, in grado di provocare grandi danni all'ambiente e alla salute.

Tale trattazione ha evidenziato come, anche sul piano normativo, si sia ricorso a delle contromisure per tentare di arginare tale problematica, specie con riguardo all'utilizzo della plastica monouso, la quale, oltre ad essere utilizzata nel quotidiano in maniera massiva, è altamente invasiva e di difficile riciclo.

A tal proposito, nell'ambito della direttiva 2019\904, l'Unione Europea ha previsto una prima riduzione dell'utilizzo di prodotti realizzati in plastica da attuare entro il 2021, nonché una totale eliminazione dal mercato della stessa entro il 2030.

Tuttavia, sebbene qualche primo passo nella tutela dell'ambiente e della biodiversità sia già stato compiuto, si rende necessario che gli Stati membri adottino nuovi modelli economici di produzione e commercializzazione dei prodotti, che contemplino soluzioni alternative all'impegno della plastica e che riescano a coniugare l'esigenza di salvaguardare la produttività del mercato unico europeo con la necessità di tutelare l'ambiente e la biodiversità.

BIBLIOGRAFIA

- BIN. R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, 2020.
- 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*, 16 settembre 2019.
- COSTATO L., MANSERVISI S., *Profili di diritto ambientale nell’Unione Europea*, 2012
- FERRARA R., GALLO C. E., *Trattato di diritto dell’ambiente*, Giuffrè Editore, 2014.
- GIUFFRIDA R., AMABILI F., *La tutela dell’ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, 2018.
- GRIMALDI G., *Le politiche ambientali dell’Unione europea*, Fondazione biblioteca archivio Luigi Micheletti, disponibile in L’altro Novecento, 2002.
- MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell’Unione europea tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, Aracne, 2018.
- POZZO B., *Le politiche ambientali dell’Unione europea*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n.9/2010,
- TESAURO G., *Diritto dell’Unione europea*, VII ed., CEDAM, 2012.

SITOGRAFIA

- Adozione della Direttiva (UE) 2019/904 in materia di plastica monouso*, in minambiente.it.
- Ambiente e cambiamenti climatici*, disponibile in www.eur-lex.eu.
- Conferenza di Stoccolma*, disponibile in www.isprambiente.gov.it.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruxelles, 2020.
- Direttiva SUP, Bruxelles non considera rinvio*, 15 aprile 2020, disponibile in www.polimeria.it.
- Economia circolare: la Commissione esprime soddisfazione per l'adozione definitiva da parte del Consiglio delle nuove norme in materia di plastica monouso per ridurre i rifiuti marini*, in ec.europa.eu.
- Environment*, in www.europa.eu.

Europa 2020: la strategia europea per la crescita e l'occupazione, disponibile in www.publication.europa.eu.

Green Deal europeo: puntare ad essere il primo continente ad impatto climatico zero, disponibile in ec.europa.eu.

Il riparto delle competenze tra l'UE e i suoi Stati membri, a cura di Direzione Generale delle Politiche Interne, in www.europarl.europa.eu

Il principio di sussidiarietà, in *Note tematiche sull'Unione Europea*, disponibile in www.europarl.europa.eu.

Intergovernmental science-policy Platform for Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019.

La strategia UE per liberare il mondo dalla plastica, Ridurre la diffusione e il consumo di questo derivato del petrolio è il primo obiettivo della politica per l'Ambiente della Commissione europea, disponibile in <https://www.ansa.it>.

Living Planet Report, 2018: Fondo mondiale per la natura, in www.wwf.it.

Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy, in Forum economico mondiale 2020.

Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e Politiche Europee – Dal Green Deal al Next Generation EU, in Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), Roma, www.asvis.it.

Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, Emission Gap Report, 2019.

Sviluppi intervenuti sino all'Atto unico europeo, in *Note tematiche sull'Unione Europea*, disponibile in www.europarl.europa.eu.

Summary for policymakers 2019, in IPBS.

The Global Risks, in Forum economico mondiale, Report 2020.

The European Green New Deal, in Baker Mckenzie, 2019.

Unione Europea: stop alla plastica monouso entro il 2021, in politicheeuropee.gov.it.

Unfolding the single use plastics directive, May 2019, in www.zerowasteeurope.eu.

Which Are Natural Polymers in the Sense of the Single-Use Plastic Ban? Open Letter to DG Environment by the Nova-institut.

ALABI O.A., OLOGBONJAYE K., I., AWOSOLU O., *Public and Environmental Health Effects of Plastic Wastes Disposal: a review*, in *Journal of Toxicology and Risk Assessment*, 2019.

BARBIER, *How to pay for saving biodiversity*, 2018.

DE ANGELIS M., *Le strategie Plastic-free: una prima pronuncia sul tema*, in iusinitinere.it, 7 novembre 2019.

DE ANGELIS M., *Le strategie Plastic Free sono giuridicamente realizzabili? Una prima pronuncia sul tema*, 9 novembre 2019, in www.iusinitinere.it

GARZIA G., *costituzione europea e tutela dell'ambiente: riflessioni e problemi aperti*, in www.giuristiambientali.it

GAUDIOSI F., *L'applicazione del principio di sviluppo sostenibile attraverso la giurisprudenza dell'Unione Europea: il caso del fiume Acheelos*, disponibile in www.opiniojuris.it.

HEPBURN, *Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?*, in Smith School Working Paper, 2020.

MOLINARIO C., *Marine litter: Mediterraneo di plastica*, in www.iusinitinere.it.

MURONI R., *Italia plastic free? Sì, ma con molta calma. Pure troppa*, in www.linkiesta.it.

PALETTA A., FILHO W. L., BALOGUN A.L., FOSCHI E., BONOLI A., *Barriers and challenges to plastics valorisation in the context of circular economy: case study from Italy*, in Journal of Cleaner Production, disponibile in www.elsevier.com.

RICCI S., *Direttiva SUP: concreto il rischio di provocare una sostituzione di materiali*, in www.polimerica.it.

SABETTA S. B., *I principi di politica ambientale nell'U.E.*, 26 novembre 2019, disponibile in www.diritto.it.

TAGLIAFIERRO C., *La politica ambientale europea: l'evoluzione, i principi, gli strumenti*, disponibile in wpage.unina.it.

TALLENIRE C.W., *The environmental benefits of improving packaging waste collection in Europe*, August 2019, in www.elsevier.it.

VIETRI D., *L'evoluzione storica della politica ambientale della C.E./U.E.*, disponibile in amministrativamente.it.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Atto unico europeo: art. 130R;

Carta di Nizza: art. 37;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, disponibile in ec.europa.eu.

Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, disponibile in eur-lexeuropa.it

Decreto del Consiglio di Stato, IV Sez., n.4032/2019;

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, pubblicata il 12 giugno 2019: artt. 4, 5, 6, 8, 9;

Protocollo del 1996 alla Convenzione di Londra del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie;

Trattato CEE: artt. 100; 235.

Trattato di Maastricht: artt. 2; 130R, co,2;

Trattato sull'Unione Europea: artt. 5, par. 3 e 4, co.1;

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: artt. 1, 2, 3;

Regolamento (CE) n.765/2008 del parlamento europeo e del consiglio del 9 luglio 2008;

Regolamento (CE) n.1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009;

Regolamento (CE) n.135/2012 della commissione del 16 febbraio 2012.

GIURISPRUDENZA

Corte Cost., sentenza n. 104/2008;

Consiglio di Stato, sez. IV, ordinanza cautelare n.4032 del 7 agosto 2019;

TAR Abruzzo, ordinanza n.00242 dell'11 luglio 2019;

TAR Abruzzo, ordinanza n.123 del 10 luglio 2019;

TAR Puglia, ordinanza n.00698/2019 del 23 luglio 2019;

Ordinanza balneare Regione Puglia n.251 del 5 aprile 2019;