



**Dipartimento di Giurisprudenza  
Cattedra di Diritto dell'Ambiente**

**LA TUTELA DALL'INQUINAMENTO DA PLASTICA  
NELLA DISCIPLINA DELL'ECONOMIA CIRCOLARE**

**RELATORE**

Chiar.mo Prof.  
Francesco Fonderico

**CANDIDATO**

Chiara Liistro  
Matr. 153343

**CORRELATORE**

Chiar.ma Prof.ssa.  
Maria Laura Maddalena

**Anno Accademico 2021/2022**



# INDICE

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

## CAPITOLO I

### LE ORIGINI E I PRINCIPI DEL NUOVO MODELLO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE

1. Le origini dell'economia circolare.....	5
2. Il passaggio evolutivo: dall'economia lineare all'economia circolare.....	8
3. Il concetto di economia circolare e la sua difficile definizione .....	12
4. Le tre visioni della definizione dell'economia circolare.....	17
4.1. <i>Economia circolare e rifiuti.</i> .....	18
4.2 <i>Economia circolare e materie prime</i> .....	21
4.3 <i>Economia circolare e bioeconomia</i> .....	23
5. L'impostazione olistica dell'economia circolare .....	29
6. I principi dell'economia circolare negli obiettivi di sviluppo delle Nazioni Unite.....	32

## CAPITOLO II

### LA DISCIPLINA EUROPEA DELLA PLASTICA NELL'ECONOMIA CIRCOLARE

1. La plastica: da materiale rivoluzionario a minaccia globale.....	39
2. Il problema dell'inquinamento da plastiche e microplastiche nell'ambiente 41	
3. Il quadro normativo sull'economia circolare.....	46
4. I primi orientamenti verso una società plastic free .....	59
5. La disciplina della plastica a livello eurounitario .....	61
5.1 <i>La Strategia Europea per la plastica nell'economia circolare</i> .....	67
5.2 <i>Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare</i> .....	72
6. La direttiva 2019/904/UE SUP ( <i>Single Use Plastics</i> ): sul divieto di plastica monouso .....	76

## CAPITOLO III

### SOLUZIONI CIRCOLARI ALL'INQUINAMENTO DA PLASTICA

#### NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. La disciplina dei rifiuti in plastica nel Codice dell'ambiente .....87
2. Il recepimento della Direttiva SUP (d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196).....96
3. La c.d. "Plastic Tax" (Legge di bilancio 2020) .....106

## CAPITOLO IV

### LA DISCIPLINA DELL'INQUINAMENTO DA PLASTICA A LIVELLO

#### REGIONALE E LOCALE

1. L'attuazione della disciplina europea sulla plastica da parte di Regioni e Comuni.....111
  2. Ordinanze e giurisprudenza amministrativa: i casi virtuosi della Regione Puglia e della Regione Sicilia .....117
  3. Casi di studio .....122
    - 3.1 *Casi dei Comuni di Teramo e Andria*.....123
    - 3.2 *Le case dell'acqua come mezzo di riduzione degli imballaggi in plastica* .....126
- Appendice** ..... 130
- CONCLUSIONI..... 132
- BIBLIOGRAFIA..... 139

## INTRODUZIONE

La presente trattazione si prefigge il compito di delineare, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale, l'evoluzione della normativa volta a contrastare una delle forme di inquinamento più impattanti degli ultimi tempi con ripercussioni negative non solo sull'ambiente, ma anche a livello socioeconomico. Si tratta, in particolare, dell'inquinamento da plastiche.

*In brevis*, questo contributo si propone di illustrare, al capitolo I e al capitolo II, gli impatti ambientali associati al modello di economia lineare e al consumo lineare di plastica monouso, per descrivere, nei capitoli a seguire, gli obiettivi e le soluzioni normative offerte dall'Unione Europea e dall'Italia.

Nel primo capitolo si avrà modo di analizzare le origini e i principi alla base dell'economia circolare. Sarà approfondito lo sviluppo del concetto di "economia circolare", nonché le differenze rispetto al tradizionale modello di "economia lineare". Nella prima, infatti, il ciclo di vita dei prodotti si allunga, determinando una significativa riduzione dei rifiuti. Ciò significa che una volta terminata la funzione del prodotto, esso rientrerà nel ciclo economico e genererà ulteriore valore. Nell'economia lineare, invece, la fabbricazione di un prodotto porta alla produzione di uno scarto che non verrà reintrodotta nel ciclo economico.

Così, mentre quest'ultima si basa su uno scenario "estrai, produci, usa, getta", l'economia circolare si basa su uno scenario "produci, usa, ricicla, riutilizza".

La trattazione farà emergere in seguito i motivi per cui è necessaria la transizione verso questo nuovo modello economico, per coglierne i vantaggi a livello ambientale.

Chiarite le origini e la definizione di economia circolare, si passerà ad un'analisi più generale del concetto di plastica, partendo da una dimensione metagiuridica, legata alle caratteristiche e alle qualità della stessa, sino ad evidenziare gli effetti deleteri che essa produce non solo nei confronti dell'ambiente, ma anche nei confronti della salute umana.

Verranno in seguito analizzate le conseguenze e i disastri causati dalla dispersione dei prodotti in plastica nell'ambiente definita da autorevole dottrina come “*un materiale rivoluzionario che è diventato una vera e propria minaccia globale*”<sup>1</sup>, essendo passata la sua produzione a livello globale da duecentotrentaquattro a quattrocentosessanta milioni di tonnellate l'anno. Ciò presuppone, come sarà più volte sottolineato in questo elaborato, cambiamenti necessari nell'economia globale in termini di riutilizzo, riduzione della produzione, efficienza di raccolta e qualità di riciclo.

Ne scaturirà un inevitabile collegamento tra il problema della plastica e l'ormai sorpassato modello di economia lineare, che ne comporta una produzione smisurata, con un brevissimo ciclo di vita dei prodotti (si pensi ai prodotti in plastica monouso) e un'inadeguata gestione dei rifiuti che ne derivano.

La soluzione, in questo caso, deve essere individuata a monte poiché, se nel modello economico lineare, con la definizione di rifiuto (<sup>2</sup>), si intende qualcosa di cui ci si vuole disfare o qualcosa di inutile che non serve più ad alcuno scopo, nell'economia circolare nessun prodotto diventa rifiuto; anzi, ciò che viene scartato da uno può diventare risorsa per qualcun'altro. E dato che uno dei concetti più importanti dell'economia circolare si ritrova nel fatto che “non esistono scarti”, essa viene individuata come strumento principale affinché possa essere risolto, o quanto meno migliorato, il problema della cattiva gestione dei rifiuti, considerato come uno dei motivi principali dell'inquinamento da plastiche nell'ambiente.

Di conseguenza, sarà necessario delineare il quadro normativo dell'economia circolare, sia per sottolineare l'importanza che questo innovativo ed ecosostenibile sistema economico assume all'interno del diritto dell'ambiente, sia per giungere ad un corretto inquadramento della normativa sulla plastica,.

Una volta approfondito lo sviluppo del concetto di economia circolare nella legislazione europea e nazionale dagli anni Settanta del secolo scorso fino a oggi, si vedrà come i legislatori si sono adoperati fin da subito per cercare di inserire, nel contesto normativo dell'economia circolare, una disciplina capace di tutelare

---

<sup>1</sup> MORATH, S. J., *Our plastic problem and how to solve it*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, p. 36.

<sup>2</sup> “Rifiuto” deriva dal latino “refutare”, formato dalla parola “re”, che significa dietro, e “futare” che significa spargere, versare. Definizione di “Rifiuto”, Enciclopedia Treccani, 2019.

l'ambiente dall'inquinamento da plastiche. Il tutto affinché possa essere perseguito l'obiettivo di creare una società "*plastic free*", che potrà realizzarsi solo nel momento in cui si prenderà consapevolezza di tre aspetti importanti: l'esigenza di un cambiamento del sistema economico globale, lo sviluppo di una regolamentazione di quei prodotti in plastica capaci di causare gravi danni ambientali e la sensibilizzazione dei cittadini sul loro corretto impiego.

Per l'Unione Europea diventa necessario perfezionare i sistemi di raccolta differenziata e i regimi di certificazione delle imprese dedite alla raccolta dei rifiuti, per far sì che le materie plastiche che finiscono nelle discariche e negli inceneritori vengano riciclate. Sul punto, si analizzeranno principalmente due Comunicazioni della Commissione Europea: "*La Strategia Europea per la plastica nell'economia circolare*" del 2018 e "*Il Nuovo Piano d'azione per l'Economia Circolare*" del 2020. In entrambi i documenti, aventi come scopo quello di creare una vera e propria "economia circolare della plastica", viene presentato l'enorme quantitativo di rifiuti prodotti in Europa e le relative conseguenze negative sull'ambiente, risolvibili non tramite l'eliminazione definitiva delle materie plastiche, bensì con una serie di investimenti volti a modificare i materiali e le tecniche di produzione (c.d. eco-progettazione) per consentirne una vita più lunga insieme alla promozione di una serie di campagne di informazione e sensibilizzazione a riguardo.

Gli obiettivi da raggiungere diventano perciò i seguenti: migliorare gli aspetti economici e la qualità del riciclaggio della plastica; arginare i rifiuti di plastica e il loro abbandono nell'ambiente; orientare l'innovazione e gli investimenti verso le soluzioni circolari.

È in questo quadro che si giungerà, nel giugno del 2019, alla Direttiva UE 2019/904, che si concentra sull'imposizione di una serie di obblighi e di alternative sostenibili alla plastica usa e getta, e che gli Stati membri hanno dovuto recepire per ridurre l'impiego della plastica monouso.

Infine, nei capitoli III e IV, si evidenzieranno i risvolti normativi sulla disciplina della plastica nell'ordinamento italiano, fornendo una ricostruzione delle disposizioni dedicate alla plastica all'interno del d.lgs. 152 del 2006 (T.U.A). In particolare, verranno analizzati due disposizioni contenenti soluzioni volte a scoraggiare il consumo o la produzione di beni in plastica di agevole dispersione in

favore di prodotti compostabili o biodegradabili: l'art. 226-bis ("*Divieti di commercializzazione delle borse di plastica*") e l'art. 226-ter ("*Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero*") del T.U.A. Saranno altresì messi in luce i tentativi di introdurre la *Plastic Tax*.

L'ultimo paragrafo del capitolo III sarà dedicato all'analisi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n° 196, che ha recepito, a più di due anni di distanza dalla sua emanazione, la Direttiva 2019/904/UE, (anche se, come si vedrà, con alcune differenze rispetto alla stessa) con l'obiettivo di limitare, a partire dal 14 gennaio 2022, l'utilizzo di alcuni articoli in plastica monouso.

In ordine all'esperienza nazionale, di cui si evidenzieranno i ritardi nell'attuazione delle norme comunitarie, si dedicherà un approfondimento sulle sorti di alcune ordinanze emanate da Regioni (in particolare Puglia e Sicilia) e Comuni (Teramo e Andria).

Infine, la trattazione porrà la propria attenzione alle "case dell'acqua", distributori di acqua pubblica dalle quali è possibile rifornirsi giornalmente negli orari e nei limiti previsti dai Comuni (usando preferibilmente bottiglie di vetro, accuratamente lavate prima dell'uso) per ridurre i consumi di plastica.

Le novità offerte dal nuovo servizio avranno un impatto positivo non solo in termini di economicità, vista la gratuità della fornitura di acqua pura ed il leggero sovrapprezzo per le altre tipologie, ma anche di sostenibilità, in quanto l'utilizzo delle 'cassette dell'acqua' al massimo della loro funzionalità vuol dire meno plastica, meno rifiuti, più tutela dell'ambiente.

A conclusione dell'elaborato, sarà riportata l'intervista al Direttore Generale della società che gestisce il Servizio Idrico Integrato nel Comune di Siracusa, che ha da pochi mesi introdotto le suddette "case dell'acqua".



# CAPITOLO PRIMO

## IL NUOVO MODELLO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE: LE ORIGINI E I PRINCIPI ALLA SUA BASE

**Sommario:** 1. *Le origini dell'economia circolare* - 2. *Il passaggio evolutivo: dall'economia lineare all'economia circolare* - 3. *Il concetto di economia circolare e la sua difficile definizione* - 4. *Le tre visioni della definizione dell'economia circolare*- 4.1 *Economia circolare e rifiuti* - 4.2 *Economia circolare e materie prime* - 4.3 *Economia circolare e bioeconomia*- 5. *L'impostazione olistica dell'economia circolare*- 6. *I principi dell'economia circolare negli obiettivi di sviluppo delle Nazioni Unite*.

### 1. Le origini dell'economia circolare

“Nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma”. Fu Antoine-Laurent de Lavoisier<sup>3</sup> a pronunciare tali parole nella metà del 1700. Seppur siano passati secoli da quella storica frase, con cui il chimico francese elaborò la legge della conservazione di massa, tale citazione risulta più che attuale descrivendo molto bene un modello di economia moderno: l'*economia circolare*.

Le origini della locuzione “economia circolare” affondano le proprie radici tra le fine degli anni sessanta e gli inizi degli anni settanta del secolo scorso grazie al contributo di studiosi di discipline perlopiù non giuridiche.<sup>4</sup> Una delle prime concettualizzazioni della nozione di economia circolare può essere ricondotta all'articolo di K.E. Boulding del 1966, “*The Economy of the Coming Spaceship Earth*”<sup>5</sup>, nel quale, con precisione, l'economista raffigurava la Terra come una navicella spaziale dotata di uno stock limitato di risorse, con ciò discostandosi dalle

---

<sup>3</sup> Antoine-Laurent de Lavoisier è stato un chimico, biologo, filosofo, ed economista francese.

<sup>4</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare (diritto pubblico)*, Estratto da *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Utet Giuridica, 2021, p. 162.

<sup>5</sup> In “*The Economy of the Coming Spaceship Earth*”, Boulding (1966) discute le classi di *input* e *output* di sistemi aperti e chiusi, in particolare nel contesto della materia, dell'energia e dei sistemi informativi del passato ed entro il periodo di pubblicazione dell'articolo risalente al 1966.

correnti *mainstream* dell'allora pensiero economico, e accentuando il concetto della non illimitatezza delle risorse e la conseguente esigenza che i nostri scarti non siano distrutti ma trasformati.

Da quel momento in poi, si è avuta un vero e proprio "affinamento" del concetto di economia circolare, difatti tale locuzione è stata utilizzata sempre più da parte di importanti ambientalisti come John T. Lyle, architetto americano che ha aperto la strada alla "progettazione rigenerativa" focalizzata sull'uso di risorse locali rinnovabili. Anche l'architetto svizzero Walter Stahel ha sostenuto come in realtà il modello di economia lineare (i prodotti esistono per essere consumati e per arrivare alla fine della loro vita) non sia sostenibile, a causa dell'aumento della domanda di materie prime e di accumulo di rifiuti<sup>6</sup>. Tale concetto fu ripreso soprattutto grazie all'essenziale contributo dell'Associazione Club di Roma contenuto nel rapporto "Limiti allo sviluppo" del 1972, in cui si tentava di prevedere le conseguenze della continua crescita della popolazione sull'ecosistema terrestre e sulla stessa sopravvivenza della specie umana.<sup>7</sup>

Importante è la diffusione da parte del chimico tedesco Micheal Braungart e dall'architetto William McDonough del concetto del c.d. "*Cradle to Cradle*"<sup>8</sup> (tradotto: dalla culla alla culla), ossia dalla nascita di un prodotto alla nascita di altri prodotti tramite il riutilizzo di altri materiali, che si contrapponeva allo schema tradizionale del "dalla culla alla tomba". Questa filosofia si fonda su un concetto fondamentale: in natura gli scarti non esistono e dunque tutto può essere utilizzato come risorsa per qualcos'altro.

In più nel 2010, l'economista belga Gunter Pauli, all'interno del suo libro "*The Blue Economy*"<sup>9</sup> propone un'economia circolare che supera l'approccio tradizionale<sup>10</sup>, suggerendo di allontanarsi dall'uso di risorse di costo rare e ad alta energia per cercare invece delle soluzioni basate su tecnologie semplici e pulite.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 163.

<sup>7</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare (diritto pubblico)*, Estratto da *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Utet Giuridica, 2021, p. 162.

<sup>8</sup> W. MCDONOUGH-M. BRAUMGART, *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Thing*, 2003.

<sup>9</sup> PAULI G., *Blue economy*, 2.0 Edizione Ambiente, 2015.

<sup>10</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare (diritto pubblico)*, op. cit., p. 163.

<sup>11</sup> CASA, M., *Blue economy, il Sogno di Gunter Pauli*. 25 ottobre 2019, <https://energycue.it/gunter-pauli-sogno-blue-economy/13528/>,

Infine, la Ellen Mac Arthur Foundation, uno dei più grandi enti operanti nel settore dell'economia circolare e della sostenibilità, si è dedicata più approfonditamente allo studio dell'economia circolare definendola come *“un'economia pensata per potersi rigenerare da sola.”*<sup>12</sup>

Tale rapporto può essere considerato come il punto di svolta degli studi sull'economia circolare, in quanto mette in evidenza come, per attuare tale modello, sia necessario modificare l'approccio nei confronti del mercato, dei clienti e soprattutto delle risorse naturali. Attuare questo modello fa sì che si possano acquisire (sia da parte di grandi che di piccole aziende) una serie di vantaggi quali il decremento dei costi, l'utilizzo efficiente dell'energia, la diminuzione dell'emissione di CO2 e così via.

Con lo sviluppo dell'economia circolare, nuovi termini sono stati introdotti nel vocabolario normativo dei modelli di produzione e consumo: condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ristrutturazione e riciclo. Vi è stata la simbiosi tra innovazione tecnologica, sostenibilità ambientale, efficienza energetica e utilizzo di energie rinnovabili, conferendo all'economia circolare tutte le caratteristiche di un nuovo sistema virtuoso. La logica che sta dietro a questa tipologia di economia è quella secondo cui un prodotto non arriva mai a fine vita, ma rimane sempre all'interno del ciclo economico.<sup>13</sup> Se dovessimo, di conseguenza, definire l'economia circolare, essa non è altro che *“un modello di produzione e consumo che implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile. In questo modo si estende il ciclo di vita dei prodotti, contribuendo a ridurre i rifiuti al minimo”*.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> ELLEN MAC ARTHUR FOUNDATION, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/overview/concept>, 2012.

<sup>13</sup> ENEL GREEN POWER, *Economia Circolare*, <https://www.enelgreenpower.com/it/learning-hub/sviluppo-sostenibile/economia-circolare>.

<sup>14</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Economia circolare: definizione, importanza e vantaggi*, 2015, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circolare-definizione-importanza-e-vantaggi>.

## 2. Il passaggio evolutivo: dall'economia lineare all'economia circolare

Tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo, il modello economico che era stato la cornice della vita di gran parte della società umana fino ad allora, è cambiato totalmente. Questo periodo, vissuto all'insegna delle innovazioni, del progresso scientifico e della speranza in un miglioramento delle condizioni di vita, ha portato alla nascita dell'economia lineare: un sistema economico in cui si utilizzano le risorse naturali senza preoccuparsi della loro effettiva disponibilità nel lungo periodo, mentre i rifiuti e i prodotti giunti a fine vita sono ritenuti materiale inutile.

In poche parole, un modello basato sulla produzione di un bene, sul suo utilizzo e alla fine sul suo abbandono, caratterizzato da un elevato spreco di risorse con un impatto ambientale fortemente negativo.<sup>15</sup> Inoltre in nessuna fase del processo, dalla produzione al consumo del prodotto, fino allo smaltimento dei rifiuti, si valutano gli impatti ambientali e sociali. Il risultato è un modello basato su interessi puramente economici.<sup>16</sup>

L'economia lineare, infatti, si basa sulla produzione di un prodotto (con un certo valore) da cui ricavare un profitto come risultato della differenza tra il costo di produzione e il prezzo di mercato. L'obiettivo principale di ottenere sempre maggiori profitti porta a tecnologie innovative finalizzate ad aumentare la produzione per vendere il prodotto al minor prezzo possibile.

Tale modello di crescita economica si definisce come un'economia industriale, di mercato, basata sull'estrazione di materie prime sempre nuove, sul consumo di massa e sulla produzione di uno scarto una volta raggiunta la fine della vita del prodotto.<sup>17</sup> Un'economia basata sul “prendi, produci, e getta via”.

Ovviamente questa economia non è pensata per i tempi odierni, non disponendo la Terra di risorse in misura illimitata.

---

<sup>15</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare (diritto pubblico)*, Estratto da *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Utet Giuridica, 2021 p. 168.

<sup>16</sup> CHANGE FOR PLANET, *Dall'economia lineare alla circolarità sostenibile*, 2021, in <https://www.changeforplanet.it/2021/04/27/dalleconomia-lineare-alla-circularita-sostenibile/>.

<sup>17</sup> BOMPAN E., *Economia circolare: definizione ed esempi*, 2021, in <https://www.ideegreen.it/economia-circolare-definizione-ed-esempi-95289.html>.

Sostenere, quindi, un'economia che abbia "un inizio e una fine" può causare numerose conseguenze negative a livello ambientale, come la contaminazione dei mari e della terra, il dramma dei rifiuti, il problema della plastica e dell'inquinamento da essa causato, ma anche l'emissione di gas serra, responsabile del cambiamento climatico. Sono queste le motivazioni che spingono al superamento del paradigma lineare. Ed è per tale ragione che il concetto di economia circolare ed il collegato concetto di circolarità si sono già imposti.

Se ci si chiede, quindi, se sia possibile un'alternativa a un'economia lineare che concili le esigenze di una popolazione in crescita con la conservazione necessaria delle risorse o delle fonti rinnovabili, la risposta è l'economia circolare. Il passaggio verso questo diverso sistema economico consentirebbe, in poche parole, di far sì che l'Europa possa risparmiare circa 630 miliardi di euro l'anno (il 3,5% del PIL europeo).<sup>18</sup>

Infatti, mentre nell'economia lineare la produzione di un bene genera un rifiuto, in quanto quel bene, giunto a fine vita, quasi certamente non verrà riutilizzato in alcun modo, nell'economia circolare si tende ad eliminare lo scarto e di favorire una maggiore ecosostenibilità del processo produttivo.<sup>19</sup>

Di conseguenza, si passa dal vecchio modello "*prendi-produci-smaltisci*" al nuovo modello delle "3R": "*ridurre, riutilizzare, riciclare*".<sup>20</sup>

Si tratta di un'economia completamente diversa, pensata per andare incontro ad un mondo più sostenibile riducendo ed eliminando lo scarto; un'economia che sia appunto "circolare", ideata per far sì che i prodotti non arrivino mai alla fine della loro vita, massimizzando il loro valore d'uso e di consumo.

Inoltre, fissando il 2030 come anno di riferimento, l'esigenza di superare questo schema lineare appare indispensabile: fino ad allora la domanda di energia aumenterà ancora del 50% nella stessa misura della domanda di cibo, mentre occorrerà il 40% in più di acqua per sostenere i nuovi livelli di produzione e consumo.

---

<sup>18</sup> ELLEN MAC ARTHUR FOUNDATION, *Towards the circular economy*, 2013.

<sup>19</sup> MOFFA A., *La differenza tra economia lineare e circolare*, 2020, in <https://www.sogeam.it/differenza-tra-economia-lineare-e-circolare/>.

<sup>20</sup> CHANGE FOR PLANET, *Dall'economia lineare alla circolarità sostenibile*, 2021, <https://www.changeforplanet.it/2021/04/27/dalleconomia-lineare-alla-circularita-sostenibile/>.

Tali nuovi esigenze, insieme alle altre ragioni ambientali, paiono abbastanza per tentare di superare l'attuale modello di sviluppo e, con esso, l'insieme delle teorie economiche ispirate dal presupposto dell'illimitatezza delle materie prime o, almeno, della loro illimitata rigenerazione e riproducibilità.<sup>21</sup>

L'interesse al modello di economia circolare è evidenziato dal fatto che sono molte le imprese che ad oggi hanno avviato un vero e proprio processo di "circularizzazione" del proprio modello economico. Ad esempio, grandi aziende come Coca-Cola o IKEA si dicono già predisposte ad abbandonare la vecchia economia lineare.<sup>22</sup> Ma cosa le spinge a farlo? Non solo l'amore per la nostra Terra o l'interesse per la tutela dell'ambiente, ma anche, e soprattutto, i vantaggi economici che possono ottenersi in termini di innovazione, miglioramento del prodotto e riduzione dei costi.<sup>23</sup>

Per chiarire al meglio il passaggio dall'economia lineare all'economia circolare, autorevole dottrina<sup>24</sup>, suddivide in tre i "colori dell'economia". In un primo momento, si è avuta una "red economy", ossia un'economia di tipo lineare che prendeva in prestito tutto ciò che la natura offriva, non preoccupandosi delle conseguenze e facendone ripagare il debito alle generazioni future. Si trattava quindi di un'economia impostata secondo il modello diacronico sintetizzato in "estrai-produci-getta" in cui i rifiuti erano delle vere e proprie *res derelictae*<sup>25</sup>. Si trattava di una scuola di pensiero obsoleta in cui all'ambiente non era stato dato molta considerazione.

Tuttavia, la crescente domanda di acqua, cibo, ed energia non poteva essere trattata come una questione separata poiché il cambiamento di una di queste risorse avrebbe influito sulla disponibilità delle altre. Proprio per questo, e soprattutto in conseguenza alla drammatica esplosione dei problemi ambientali e grazie

---

<sup>21</sup> MONTI L., *Dall'economia lineare all'economia circolare, facile a dirsi?*, 2013, in <https://lucianomonti.wordpress.com/2013/07/10/dalleconomia-lineare-alleconomia-circolare-facile-a-dirsi/> sito visitato in data 21 luglio 2022.

<sup>22</sup> MONTI L., op. cit.

<sup>23</sup> MONTI L., op. cit.

<sup>24</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 198.

<sup>25</sup> "Cose abbandonate". Nel diritto romano, le *res derelictae* si riferivano a beni volontariamente abbandonati dal proprietario.

all'acquisizione dei "limiti di sviluppo"<sup>26</sup>, si arriva alla "*green economy*" ossia un tipo di economia che, come ci suggerisce la stessa parola, sostiene delle scelte "verdi" e dunque richiede alle imprese di investire di più e ai consumatori di spendere di più per preservare anche l'ambiente.

La "*green economy*" si basa sul rispetto dell'ambiente con un pensiero riduzionista. Ciò include la ricerca di forme rinnovabili di energia, concentrandosi sul mantenimento di basse emissioni di anidride carbonica, e sulla tecnologia innovativa che ottimizza l'uso delle risorse limitate della Terra. Per rimediare ai danni del vecchio modello, l'economia verde richiede investimenti significativi da parte delle aziende per generare meno inquinamento, mirando a operazioni più efficienti, che in ultima analisi incidono sui costi per i consumatori. In questo modello, siamo arrivati ad accettare che tutto ciò che è buono e sano è molto più costoso.

Lo step successivo è la "*blue economy*", ideata da Gunter Pauli, imprenditore belga e fondatore della Zero Emissions Research and Initiatives (ZERI). Si tratta di un'estensione dell'economia verde ispirata al funzionamento degli ecosistemi in natura, dove l'inquinamento viene eliminato e gli scarti sono reimmessi nel ciclo economico. La *blue economy* è l'unico modello economico che rispecchia quello che si potrebbe definire "vivere in modo sostenibile".

La *blue economy* non è altro che l'economia circolare, il nuovo modello economico per lo sviluppo sostenibile. Qui nulla viene sprecato, tutto dura più a lungo e viene condiviso, riutilizzato, riparato o riciclato. Mentre questo prototipo riduce la pressione sulle risorse naturali, porta anche profitti economici e sociali. Un'economia collegata direttamente con la sostenibilità definita come la nostra capacità di rispondere a tutte le nostre esigenze di base utilizzando le risorse disponibili. Con la *blue economy*, si ha l'opportunità di ottimizzare eticamente le risorse mondiali e aumentare la resilienza dei nostri ecosistemi globali.

---

<sup>26</sup> FERRARA R., *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente in Il Piemonte delle autonomie, rivista quadrimestrale della scienza dell'Amministrazione*, 2014, p. 2.

### 3. Il concetto di economia circolare e la sua difficile definizione

Nonostante il concetto di economia circolare sia uno dei più citati di questi ultimi tempi sia dai *mass media*, sia nel dibattito politico, i contributi giuridici non sono numerosi.<sup>27</sup> Affinché si possa avere un'accurata analisi giuridica del concetto di economia circolare, occorre chiedersi in che modo questa sia rilevante per il diritto; quali sono le relazioni che essa ha con l'amministrazione pubblica e le altre espressioni del pubblico potere; infine, come si possa definire il concetto di economia circolare.<sup>28</sup>

Si potrebbe ipotizzare di definire l'Economia Circolare come l'unione di interessi diversi, considerando che i suoi singoli tratti evidenziano aspetti differenti<sup>29</sup>, presupponendo mutamenti di paradigma e di metodo rispetto a quelli tradizionalmente utilizzati<sup>30</sup> relativi all'economia lineare.

Proprio questa è la ragione per cui nella dottrina economica esistono definizioni diverse di economia circolare. Proseguendo, si può esaminare il concetto di "limite": le risorse a disposizione non sono infinite; pertanto, l'unica soluzione è creare un modello economico che non raggiunga mai il fine vita di un prodotto, analogamente agli ecosistemi naturali dove nulla si perde e tutto si riutilizza, a vantaggio dell'ambiente.

La sfida dell'economia circolare sta dunque nella ricerca di modelli di sviluppo in grado di conservare le risorse del Pianeta, preservando ed aumentando la qualità di vita dei suoi abitanti.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Tra questi: MELI M., *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. critica dir. privato*, 2017, pp. 63 ss.; PORCELLANA F., *La virtuosità dell'economia circolare: economia a zero rifiuti*, in *Aperta Contrada*, 2016; STILE M.T., *Da economia lineare ad economia circolare: un percorso in salita*, in *Dir. com. scambi int.*, 2015, p. 263; CAVANNA N., *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto Signals 2014 dell'Agenzia europea dell'Ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, pp. 821 ss.; BOVINO C., *Verso un'economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti*, in *Ambiente*, 2014, p. 682; FEDERICO T., *I fondamenti dell'economia circolare*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, 2015.

<sup>28</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017 p. 167.

<sup>29</sup> Ossia: Ordine di priorità della gerarchia dei rifiuti, fine vita del prodotto, inizio vita del prodotto, DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017 p. 170.

<sup>30</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* op. cit., p. 167.

<sup>31</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* op. cit. p. 166.



Tuttavia, per rispondere compiutamente alle domande poste in precedenza e dunque per concludere il discorso circa la definizione vera e propria di economia circolare, è opportuno evidenziare che in un primo momento si possono creare equivoci circa il suo significato. Questo perché numerose direttive europee al riguardo, sono incentrate sulla materia dei rifiuti, e ciò conduce a un vero e proprio malinteso: pensare che l'economia circolare sia solo un "qualcosa collegato ai rifiuti", limitandosi all'ambito specifico del diritto dell'ambiente e ancora di più in particolare a quello di tale materia.<sup>32</sup> Ma l'economia circolare va dunque ben oltre tale tematica, tanto che si perviene alla conclusione che la gestione dei rifiuti costituisca solo un segmento di un vero e proprio sistema, molto più innovativo.

L'economia circolare impone una riflessione sul modello di sviluppo che l'Europa sta proponendo, con una necessaria e conseguente ridefinizione dei ruoli sia della società civile e soprattutto dei tradizionali poteri dello Stato.<sup>33</sup>

Insomma, siamo di fronte a modelli di produzione e consumo che utilizzano prodotti e risorse naturali, ma l'obiettivo finale è allungare il loro ciclo di vita e, soprattutto, ridurre gli sprechi generati durante la produzione. L'economia circolare significa condividere, riutilizzare, riparare, rinnovare e riciclare materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile. Riciclare significa ridurre al minimo gli sprechi e rigenerare le risorse, come schematizzato dal grafico seguente:

---

<sup>32</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* op. cit. p.166.

<sup>33</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* op cit., p.166.



34

La definizione classica di economia circolare è quella già accennata in precedenza ossia *“un’economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un’economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati a essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera”*.<sup>34</sup>

Dunque, tale modello economico potrebbe essere considerato la risposta ad un’economia basata sulla sovrapproduzione e sullo sfruttamento intensivo delle risorse. Proprio per questo, anche per vedere quali siano le conseguenze a livello

<sup>34</sup> Immagine da <https://www.bilanciarsi.it/ultime-news/economia-circolare-cose-qual-e-il-significato-esempi-pratici/>.

<sup>35</sup> Definizione di Ellen Mac Arthur Foundation, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/concept>.

giuridico, è opportuno soffermarsi ancora una volta sul piano teorico, elaborando il pensiero innovativo e cardine di due economisti.

Come precedentemente accennato (v. § 1), *“The economics of the coming spaceship Earth”* pubblicato nel 1966 da K. E. Boulding può essere considerato alla base della dottrina sull’economia circolare. Secondo Boulding, all’interno della nostra società possono esistere due tipologie di economia, che egli paragona a due figure: il cowboy e l’astronauta. Il cowboy, l’economia “del passato” lineare, è costantemente desideroso di conquistare, limitandosi a contemplare le sconfinite pianure che lo circondano. L’astronauta, invece, ha una profonda conoscenza del Pianeta in cui vive, della grande navicella spaziale (Terra), dei suoi limiti e dei cicli che ne regolano la funzione. Il cowboy è la tipica figura dominante nell’economia tradizionale, in cui non si pensa alle effettive conseguenze, dove non ci sono regole e le risorse sono illimitate, aperta e che non va incontro al concetto di sostenibilità. Invece, l’economia del futuro (ovvero, l’economia circolare) è rappresentata perfettamente dalla metafora della navicella spaziale: la Terra è come se fosse una nave spaziale, un sistema chiuso, dove tutto può finire e le risorse sono limitate; l’astronauta per sopravvivere deve garantire, attraverso l’uso di energie rinnovabili e il riciclo delle materie prime, l’eterno movimento del ciclo ecologico di cui egli stesso fa parte. Lo stesso Boulding afferma *“sia pure in modo pittoresco chiamerò “economia del cowboy” l’economia aperta; il cowboy è il simbolo delle pianure sterminate, del comportamento instancabile, romantico, violento e di rapina che è caratteristico delle società aperte. L’economia chiusa del futuro dovrà rassomigliare invece all’economia dell’astronauta: la Terra va considerata una navicella spaziale, nella quale la disponibilità di qualsiasi cosa ha un limite, per quanto riguarda sia la possibilità di uso, sia la capacità di accogliere i rifiuti, e nella quale perciò bisogna comportarsi come in un sistema ecologico chiuso capace di rigenerare continuamente i materiali, usando soltanto un apporto esterno di energia”*<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> BOULDING K. E., *The Economics of the Coming Spaceship Earth* Kenneth, in JARRETT H. (editor), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1966, pp. 7-9.

Per concludere questa parentesi teorica, merita inoltre di essere approfondito anche il pensiero di Nicholas Georgescu-Roegen<sup>37</sup>. Infatti, la sua visione a riguardo può essere considerata tra le più importanti in materia, in quanto in linea con la necessità di cambiare l'economia, di trovare nuove forme di produzione e di consumo per sfuggire a una situazione paradossale in cui non è il sistema economico che dà da vivere all'uomo, ma l'uomo che vive perché il sistema economico possa produrre. Ed è qui, grazie alla revisione di alcuni concetti fondamentali per l'economia, che si sviluppa la teoria della "bioeconomia", di cui il sovra citato economista rumeno può esserne considerato precursore anche grazie alla pubblicazione di *"The Entropy law and the economics"*.<sup>38</sup> Tale teoria rappresenta il primo tentativo di conciliare l'economia con le scienze della vita e con le scienze sociali; infatti, Georgescu-Roegen, *"ha cercato risposte rigorose agli ideali di un'economia giusta e compatibile con le leggi della natura"*.<sup>39</sup>

Georgescu-Roegen afferma che qualsiasi scienza, come la scienza economica, non può andare avanti senza tenere in considerazione l'ineluttabilità delle leggi della fisica, come fa il secondo principio della termodinamica e cioè quello dell'irreversibilità.<sup>40</sup> Esso spiega come alla fine di ogni processo la qualità dell'energia peggiora sempre. La qualità deve essere intesa come "qualità merceologica"<sup>41</sup> ossia l'attitudine dell'energia di essere ancora utilizzata da qualcun altro. Dunque, qualsiasi processo che fabbrica merci e cose materiali impoverisce la disponibilità di energia nel futuro e quindi la possibilità di produrre altre merci e cose materiali.<sup>42</sup> In poche parole, ogni volta che immettiamo un processo economico all'interno dell'ambiente, la sua entropia cresce in modo irreversibile. Tutte le volte in cui consumiamo energia e tale energia viene convertita in uno stato non più utilizzabile, essa viene di conseguenza sottratta alle generazioni future.

---

<sup>37</sup> Nicholas Georgescu-Roegen è stato un'economista, matematico e statistico rumeno, fondatore della bioeconomia e della decrescita.

<sup>38</sup> MOLESTI R., *Introduzione, La rivoluzione della scienza e della Bioeconomia*, in MOLESTI R. (a cura di), *Economia dell'ambiente e Bioeconomia*, Franco Angeli, Milano 2003, p 21.

<sup>39</sup> NEBBIA G., *Introduzione a: Nicholas Georgescu-Roegen, "Energia e miti economici"*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, p. 9.

<sup>40</sup> Il secondo principio della termodinamica è un principio secondo cui molti eventi termodinamici, ad esempio il passaggio di calore da un corpo caldo a un corpo freddo, sono irreversibili.

<sup>41</sup> NEBBIA G., *Introduzione a: Nicholas Georgescu-Roegen, "Energia e miti economici"*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, p. 9.

<sup>42</sup> NEBBIA G., op. cit. p. 3.

Proprio per questo, Georgescu-Roegen ha avuto l'intuizione di capire che un Pianeta basato su un'economia che non tenga in considerazione le leggi della termodinamica è "termodinamicamente suicida" proprio a causa dell'accumulo di entropia.

Come alternativa all'economia tradizionale egli ha posto le basi della c.d. "bioeconomia" che ha, come punto di partenza, il concetto di limite biofisico di crescita (richiamandosi sempre alle leggi della termodinamica).

In questo modo il "nulla si crea, nulla si distrugge" non ha più valore. Perché se lo vediamo da un punto di vista quantitativo tutto torna, ma da un punto di vista qualitativo il tutto è entropicamente modificato, irreversibile. Lo stesso economista afferma "*Non possiamo produrre frigoriferi, automobili o aerei a reazione migliori e più grandi*" senza produrre anche rifiuti "*migliori e più grandi*".<sup>43</sup>

In tal modo, Georgescu-Roegen ha creato i presupposti per una discussione sulla decrescita, grazie all'applicazione dell'entropia all'economia, contribuendo dunque all'enunciazione della teoria della bioeconomia e contribuendo anche alla nascita di un'economia ecologicamente e socialmente sostenibile.<sup>44</sup>

#### **4. Le tre visioni della definizione dell'economia circolare.**

I diversi studi sull'economia circolare non sono ancora riusciti a produrre una sua definizione univoca. Anche in ambito giuridico viene riscontrato questo "difetto" perché essendo materia nuova, la dottrina non ha ancora avuto modo di approfondirla compiutamente.

Affinché si possa comprendere meglio il concetto di economia circolare e affinché essa possa essere perseguita nel migliore dei modi, è giusto prendere in considerazione autorevole dottrina<sup>45</sup>, la quale è andata a scomporlo in tre diverse prospettive: la prima è quella che mette in relazione l'economia circolare con l'ordine di priorità con il quale devono essere gestiti i rifiuti (economia circolare come sovrapposizione alla gerarchia dei rifiuti).

---

<sup>43</sup> GEORGESCU-ROEGEN N., *La Décroissance*, Éditions Sang de la terre, Paris, 1995, p. 49.

<sup>44</sup> BONAIUTI M., *Introduzione a Nicholas Georgescu Roegen*, in *Bioeconomia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.

<sup>45</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017.

La seconda prospettiva riguarda la relazione tra economia circolare e materie prime, ossia le c.d. “materie prime seconde”, partendo dal fine vita del prodotto (economia circolare come nuovo modo di approvvigionamento di materie prime).

Il terzo aspetto parte dall’inizio vita dei prodotti, dunque, dalla loro origine che è quella della c.d. “bioeconomia” (economia circolare come progettazione ecocompatibile e *biobased* di prodotti compostabili).<sup>46</sup>

#### **4.1. Economia circolare e rifiuti.**

La prima prospettiva che permette sia di definire sia di perseguire l’obiettivo di piena transizione verso l’economia circolare è quella da cui è partito il processo di formazione del diritto europeo ossia l’aspetto che tende a identificare l’economia circolare con il sistema della gerarchia dei rifiuti.<sup>47</sup>

Infatti, quando si parla di economia circolare essa viene individuata come la piena e definitiva consapevolezza che l’ultimo stadio della gerarchia dei rifiuti non deve essere lo smaltimento (in questo senso saremmo di fronte all’economia lineare) ma, necessariamente, il riciclaggio o il recupero. Tale gerarchia è contenuta all’interno della direttiva 2008/98/CE, poi modificata dalla direttiva 2018\851\UE. La normativa riserva una priorità assoluta alla prevenzione e alla riduzione della produzione della nocività dei rifiuti, e ciò si riflette nella previsione che la loro gestione deve rispettare una ben precisa gerarchia ossia un ordine di priorità che costituisce la migliore opzione ambientale in materia. Tale gerarchia è composta dalla prevenzione, dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio, dal recupero di altro tipo e, infine, dallo smaltimento.

In questo senso, infatti, la Direttiva stabilisce un quadro giuridico per il trattamento dei rifiuti nell’Unione Europea al fine di proteggere l’ambiente e la salute umana. La Direttiva ha come punto chiave soprattutto la gerarchia dei rifiuti indicando come la gestione dei rifiuti nell’UE dovrebbe essere migliorata e

---

<sup>46</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 170.

<sup>47</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 163.

trasformata in una gestione sostenibile dei materiali, al fine di proteggere, preservare e migliorare la qualità dell'ambiente, promuovendo l'economia circolare. Ma per rendere l'economia veramente "circolare", è necessario adottare misure aggiuntive sulla produzione e il consumo sostenibili, concentrandosi sull'intero ciclo di vita dei prodotti in modo da preservarne le risorse e chiudere il ciclo.

Migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse e garantendo che i rifiuti vengano considerati come risorsa, può contribuire a ridurre la dipendenza dell'Unione Europea dalle importazioni di materie prime nonché agevolare la transizione verso una gestione più sostenibile dei materiali e verso un modello di economia circolare. Tale transizione dovrebbe contribuire agli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come previsti dalla strategia Europa 2020<sup>48</sup> e creare importanti opportunità per le economie locali e i soggetti interessati, contribuendo al tempo stesso ad accrescere le sinergie tra l'economia circolare e le politiche in materia di energia, clima, agricoltura, industria e ricerca nonché apportando benefici sia all'ambiente, in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, sia all'economia.

Collegare dunque l'economia circolare con la gestione dei rifiuti è riduttivo perché all'interno della logica dell'economia circolare i rifiuti non esistono, i prodotti non vengono mai buttati via ma sono riutilizzati, ottimizzando il ciclo di vita dei prodotti ed eliminando definitivamente il loro "fine vita".<sup>49</sup>

Tuttavia, la gerarchia dei rifiuti va estesa anche alla nozione di sottoprodotto e di "*End Of Waste*", nonché al principio della responsabilità estesa del produttore.

Infatti, mentre in passato, al fine di preservare l'ambiente, la tendenza era quella di estendere il più possibile la nozione di rifiuto facendo sì che ogni tipo di rifiuto fosse ricompreso generalmente in esso, ad oggi, invece, si è fatta strada la tendenza opposta, che ha portato in primo luogo ad escludere dal novero dei rifiuti, ovviamente a particolari condizioni, varie sostanze ed oggetti aventi un valore

---

<sup>48</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM (2010) 2020 definitivo.

<sup>49</sup> NEBBIA G., *L'economia circolare dal passato al futuro*, 2017, in <http://www.fondazionemicheletti.it/nebbia/sm-3984-leconomia-circolare-dal-passato-al-futuro-2017/>.

economico e direttamente riutilizzabili (i sottoprodotti) e, dall'altra, a far uscire dal novero dei rifiuti sostanze che in precedenza erano state qualificate come tali (in questo caso la cessazione della qualifica del rifiuto o *end of waste*).<sup>50</sup>

Per quanto riguarda la nozione di sottoprodotto, è stata prima riconosciuta dal legislatore europeo all'interno della direttiva 98/2008/CE e poi dal legislatore nazionale con l'art 12 del d.lgs. 205/2010 (che ha introdotto nel d.lgs. 152/2006, c.d. codice ambientale, l'art 184 bis<sup>51</sup>, istituto di economia circolare *ante litteram*).<sup>52</sup>

Anche la nozione di “*End of Waste*”<sup>53</sup>, ossia la nozione di rifiuto che viene riciclato e torna ad essere materia prima, viene valorizzata nell'ottica dell'economia circolare. In ultima ipotesi in riferimento alla dicotomia economia circolare e rifiuti, vi è il *principio di responsabilità estesa del produttore*, che ritroviamo all'interno dell'art. 8 della direttiva 2008/98/CE. Secondo tale principio, infatti, il produttore di un bene o di un servizio ha il dovere di interessarsi anche del fine vita di un prodotto.

L'art 8 della citata direttiva prevede che: “*per rafforzare il riutilizzo, la prevenzione, il riciclaggio e l'altro recupero dei rifiuti, gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. Tali misure possono includere l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché*

---

<sup>50</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 163.

<sup>51</sup> È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a): “*qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:*

a) *la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;*

b) *è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;*

c) *la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;*

d) *l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana”.*

<sup>52</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* op. cit., p. 177.

<sup>53</sup> Art 184-ter, d.lgs. 152/2006 “Cessazione della qualifica di rifiuto”.



*la successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività. Tali misure possono includere l'obbligo di mettere a disposizione del pubblico informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile”.*

I regimi di responsabilità estesa del produttore sono volti ad assicurare che ai produttori spetti la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti.

In conclusione, la prospettiva di una sostanziale assimilazione tra economia circolare e rifiuti evidenzia il legame fondamentale e necessario tra i due, ma non ne esaurisce il contenuto e la portata del concetto stesso.<sup>54</sup>

#### ***4.2 Economia circolare e materie prime***

La seconda prospettiva proposta dalla dottrina riguarda la lettura dell'economia circolare affiancata al concetto di materie prime. Secondo quest'ottica diminuire lo smaltimento di un prodotto non è solo finalizzato ad eliminare rifiuti per l'ambiente ma a far sì che si arrivi alla produzione di materie prime di seconda generazione (le c.d. materie prime “seconde”). L'art 184 *ter* d.lgs. 152/2006 si riferisce alle materie prime seconde con l'espressione cessazione della qualifica di rifiuto o *end of waste*.<sup>55</sup>

Da un punto di vista sistematico, nella definizione di economia circolare compare un ulteriore interesse, diverso dall'interesse ambientale, quello della disponibilità di nuove materie prime.

---

<sup>54</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* op. cit., p. 178.

<sup>55</sup> Ai sensi dell'articolo 184-ter, D.lgs. N. 152 del 2006 “un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfa i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana”.

Le materie prime seconde consistono in scarti di produzione e di materie derivanti da processi di riciclo che possono essere di nuova materia prima. Il collegamento tra economia circolare e materie prime è di semplice comprensione, ed è di natura strettamente economica. Qui, infatti, viene preso in considerazione il fine vita del prodotto non tanto sotto il profilo ambientale, ma più che altro sotto il profilo economico: il riciclo viene visto non come il modo in cui si producono meno rifiuti ma come il modo per la quale il prodotto torna ad essere alla fine una vera e propria materia prima di risulta. Si prende in considerazione il margine economico della vicenda: nel quadro dell'economia circolare diversamente dall'economia lineare dove il rifiuto è externalità negativa e pertanto sinonimo di spese e costi, il rifiuto di qualcuno si ricostituisce diventando una risorsa e di conseguenza ricchezza per il mercato.

In questa prospettiva l'interesse all'utilizzo dei rifiuti come materie prime dipende dall'esigenza di miglior approvvigionamento di queste ultime. Mentre nell'economia lineare un rifiuto segue il tipico schema "prendi, produci, usa, getta" in quello circolare il prodotto che costituisce rifiuto diventa risorsa per qualcun altro.<sup>56</sup>

Tuttavia, il collegamento espresso dalla dottrina nella prima prospettiva è ancora forte: economia circolare e rifiuti (v. par. 4.2.). Da qui si può ricavare il concetto di materia prima seconda o *end of waste*: quando un prodotto raggiunge la fine del suo ciclo di vita, le relative risorse, grazie ad un riutilizzo e/o ad un riciclo sempre più spinto, restano all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare nuovo valore secondo il c.d. utilizzo a cascata delle risorse. L'utilizzo a cascata delle risorse deve essere considerato come un utilizzo intelligente di esse dal punto di vista economico, più che da quello ambientale. Infatti, tale utilizzo comporta che gli scarti di un prodotto siano utilizzati come punto di partenza per andare a creare qualcosa di nuovo, trasferendo a cascata il valore da prodotto scartato a nuovo prodotto.

Un'economia circolare permette di ridurre la domanda di materie prime e la dipendenza dall'importazione delle stesse, rendendo l'approvvigionamento, per

---

<sup>56</sup>DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit., p. 179.

alcuni settori industriali, meno soggetto alla volatilità dei prezzi dei mercati internazionali delle materie prime, nonché all'incertezza della fornitura dovuta alla scarsità della risorsa e/o a fattori geopolitici.

Affinché si possa realizzare il passaggio all'economia circolare occorre intervenire in tutte le fasi della catena: dall'estrazione delle materie prime alla progettazione dei materiali, dalla produzione alla distribuzione e al consumo dei beni, dai regimi di riparazione, riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti (prodotti progettati *ab initio* partendo da materiali post consumo riciclati come, ad esempio, il riciclo a ciclo chiuso *bottle to bottle*).

Gli interessi tutelati sono, in questa prospettiva, chiaramente due: quello ambientale (attuando questo metodo i rifiuti tendono a diminuire o addirittura a scomparire) e quello economico (si recuperano materie prime che in Europa tradizionalmente scarseggiano).<sup>57</sup>

#### ***4.3 Economia circolare e bioeconomia***

La terza prospettiva riguarda la connessione tra economia circolare e bioeconomia, che mette in evidenza come il tema dell'economia circolare riguardi sia il fine che "l'inizio vita" dei prodotti. Si tratta di un modello diverso e innovativo dello sviluppo economico, le cui basi si trovano nella scuola di pensiero nota, appunto, come bioeconomia.

La bioeconomia è una teoria ideata dal già citato Nicholas Georgescu-Roegen (§3) per andare incontro a un'economia socialmente ed economicamente sostenibile, sulla base della legge dell'entropia.

Non si tratta in questo caso di utilizzare al meglio ciò che in precedenza si è già utilizzato (ossia il riciclaggio della seconda prospettiva proposta da De Leonardis) ma di rendersi conto di ciò che la natura concede.

---

<sup>57</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit., p. 182.

In poche parole, come afferma la dottrina, la novità è costituita dalla “riscoperta” di quelle materie prime che non sappiamo di avere, di andarle ad utilizzare, e di farle “ritornare” alla natura.<sup>58</sup>

Proprio per questo la bioeconomia conduce l’economia lontana dal tema dei rifiuti e la avvicina ad un modello diverso di sviluppo economico e, di conseguenza, di Stato.

Per comprendere meglio la bioeconomia, occorre partire dal fatto che per produrre cibo, materiali o energia generalmente si parte da fonti fossili. Nel momento in cui tali beni venissero invece prodotti da fonti rinnovabili, si otterrebbero vantaggi non solo dal punto di vista ambientale ma anche dell’indipendenza energetica, con conseguenti vantaggi per lo sviluppo economico.<sup>59</sup> Per questo motivo molte sono le nazioni che propongono azioni o strategie per rafforzare le loro bioeconomie .

( si pensi che in Europa la bioeconomia ha raggiunto già un valore di 2.000 miliardi di euro di fatturato annuo con più di 20 milioni di posti di lavoro; si prevede, inoltre, una crescita in termini di valore di mercato di oltre 40 miliardi di euro e 90.000 nuovi posti di lavoro<sup>60</sup>).

Pertanto, per bioeconomia si intende quell’insieme di attività economiche che dispongono di risorse biologiche rinnovabili della terra e del mare per produrre cibo, materiali ed energia.<sup>61</sup> In particolare, si tratta di attività economiche connesse all’invenzione, allo sviluppo e alla produzione o all’uso di prodotti e processi a base biologica, a loro volta inseriti all’interno di macrosettori: tali settori non sono solo quelli tradizionali come agricoltura o pesca, ma anche quelli economici più moderni, come per esempio biotecnologie o bioenergie. In ogni caso, tali settori presentano due caratteristiche: la prima riguarda la produzione basata su materie prime rinnovabili, la seconda il riuso e il riciclo di rifiuti biologici.

---

<sup>58</sup>DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit., p. 183.

<sup>59</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* op. cit., p. 184.

<sup>60</sup> CHARLTON A., KELLY, S., MORRIS, M., CLARK, Q., “*Growing the European bioeconomy*”, *Third Bioeconomy Stakeholders Conference*, 2014, Torino.

<sup>61</sup> FASCETTI LEON N., *Che cos’è la bioeconomia e perché ci aiuterà a fare a meno dei combustibili fossili*, in <https://economiecircolare.com/bioeconomia-fossil-free/>, 8 maggio 2021.

Le aree prioritarie individuabili della bioeconomia sono: plastica, rifiuti alimentari, biomassa<sup>62</sup> e prodotti *biobased*.

Per quanto riguarda i prodotti *biobased*, le tipologie di prodotti al suo interno sono quattro:

- quelli che in origine derivano da fonti fossili e che al momento del loro fine vita restano fossili;
- quelli che in origine derivano da fonti rinnovabili (*biobased*), ma il cui fine vita è quello dei prodotti fossili;
- quelli che in origine derivano da fonti fossili ma alla fine diventano rinnovabili o compostabili, e
- quelli che in origine derivano da fonti rinnovabili (*biobased*) e che nel loro fine vita sono compostabili.<sup>63</sup>

Dunque, un prodotto può essere rinnovabile: a) solo ed esclusivamente nella sua origine; b) solo nel suo fine vita; c) in entrambi i casi, ossia rinnovabile perché costruito a partire da materie prime rinnovabili (per questo “*biobased*”) o perché nel suo fine vita si comporta come un residuo organico (per questo “compostabile”).<sup>64</sup>

Questa ultima tipologia di prodotto (ossia prodotti *biobased* e compostabili) può rientrare a pieno nello schema di economia circolare e nell’obiettivo principale della bioeconomia, collocandosi la rinnovabilità dell’oggetto sia alla fine che all’inizio del processo produttivo.

I benefici che derivano dalla bioeconomia sono, dunque, evidenti.

Il graduale passaggio dall’utilizzo di risorse non rinnovabili a quelle rinnovabili va a limitare la pressione ambientale sugli ecosistemi e a potenziarne il valore anche ai fini della loro conservazione.

---

<sup>62</sup> Si definisce biomassa qualsiasi sostanza di matrice organica, vegetale o animale destinata a fini energetici o alla produzione di ammendante agricolo, e rappresenta una sofisticata forma di accumulo dell’energia solare.

<sup>63</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit. p. 185.

<sup>64</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit., p. 185.

Si ravvisa inoltre la possibilità di utilizzare i residui di tali prodotti come compost o nella produzione di energia. Il potenziamento delle attività produttive che derivano da fonti rinnovabili facilita anche la gestione dei rifiuti.

Bioeconomia significa anche implicare la possibilità di ridurre la dipendenza da risorse scarsamente disponibili.

Tra economia circolare e bioeconomia sono dunque numerose le sinergie. Per questo, nel momento in cui si dispongono delle strategie a favore di quest'ultima, queste devono prestare attenzione alla progettazione per la riparazione, per il riutilizzo e il riciclo, alla prevenzione dello spreco e a forme innovative di consumo.<sup>65</sup>

Tuttavia, affinché si possa effettivamente realizzare un valido sistema di bioeconomia sono necessari diversi fattori: un sistema industriale, un sistema agricolo, un sistema di trattamento dei rifiuti organici e un sistema di pubblici poteri.

Per quanto riguarda il sistema industriale, deve essere tale da offrire gli input e le conoscenze necessarie per la produzione dei materiali e realizzare gli impianti in cui si producano i materiali di base (esempio le bioraffinerie).

Il sistema agricolo deve offrire le materie prime al sistema industriale a prezzi competitivi.

Il sistema di trattamento dei rifiuti organici attraverso processi di digestione anaerobica o compostaggio e il trattamento delle acque reflue urbane, agricole e bio-industriali deve consentire di restituire alla natura ciò che è suo.

Infine, un sistema di pubblici poteri che favorisca tutto questo e lo faccia in tempi compatibili con le necessità industriali e agricole.<sup>66</sup>

Il modello dell'economia circolare correlato alla bioeconomia descritto dalla dottrina è dunque diverso. Infatti, è necessario progettare, sin dall'inizio, beni e servizi pensando alla materia prima con cui sono prodotti, al modo in cui sono prodotti, e al loro fine vita. Ciò, a differenza del modello tradizionale, laddove

---

<sup>65</sup> AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *L'economia circolare e la bioeconomia partner in sostenibilità*, Lussemburgo, Pubblicazioni Ufficiale dell'Unione Europea, 2018.

<sup>66</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit. p. 186.

prima si produce e poi si immettono nel consumo beni e servizi tentando di attenuare il più possibile l'impatto negativo sull'ambiente dei loro scarti.

In una comunicazione della Commissione Europea del 2014 si legge come *“in una logica dell'economia circolare i prodotti sono progettati in modo da prevenire fin dall'inizio la destinazione una volta che diventano rifiuti e l'innovazione è al centro di tutta la catena di valore, invece di cercare le soluzioni più praticabili alla fine del ciclo vita”*<sup>67</sup>.

In questa logica è necessaria la massima integrazione tra l'agricoltura e l'industria per arrivare al rifiuto ed in particolare al rifiuto organico. I rifiuti organici rilevano non solo per le loro dimensioni quantitative, ma soprattutto per il fatto che attualmente i loro flussi sono solo parzialmente valorizzati e per lo più eliminati nelle discariche, invece di essere valorizzati come materie prime secondarie.

Proprio tali rifiuti, generati da prodotti *biobased*, potrebbero costituire una fonte consistente e a buon mercato di sostanze chimiche e materiali a base biologica.

La bioeconomia, dunque, ha un approccio di tipo sistemico.

La realizzazione di un sistema di questo tipo esige un coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali, della società civile e, in primis, dei consumatori che devono essere in grado di riconoscere prodotti “circolari” e di poterli preferire ai prodotti più costosi in termini ambientali.

Tuttavia, affinché effettivamente si possa raggiungere tutto ciò, è necessario non solo integrare le conoscenze biologiche nella tecnologia esistente, ma anche stimolare la consapevolezza e il dialogo per sostenere l'innovazione nelle strutture sociali al fine di promuovere condotte più consapevoli. Una maggiore conoscenza di ciò andrebbe a favorire il miglioramento delle condizioni di salute e di vita delle persone stimolando una domanda che spinga all'innovazione sostenibile da parte delle imprese.

---

<sup>67</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, Bruxelles, 25 settembre 2014, COM (2014) 398 final/2.

Questo processo di transizione verso l'economia circolare richiede dunque un approccio olistico e che i cittadini, le imprese e i pubblici poteri diventino i veri protagonisti della trasformazione sociale che l'economia circolare può produrre.<sup>68</sup>

Una volta constatata l'importanza della bioeconomia e il suo collegamento con l'economia circolare, è importante sottolineare come essa sia stata efficientemente promossa anche a livello nazionale. A questo riguardo è opportuno citare in ultimo la Strategia Italiana per la Bioeconomia (BIT),<sup>69</sup> che fa riferimento alla produzione sostenibile di risorse biologiche rinnovabili e alla conversione di tali risorse e dei flussi/scarti in prodotti industriali a valore aggiunto come per esempio alimenti, prodotti a base biologica, bioenergia.

La strategia, pertanto, offre una visione condivisa delle sfide ambientali, economiche e sociali e di cooperazione internazionale, connesse allo sviluppo di una bioeconomia sul territorio nazionale, e si pone come obiettivo (al 2030) quello di andare a conseguire un aumento del 20% delle attività economiche e dell'occupazione di posti di lavoro ad essa connesse. In ogni caso, affinché si possa perseguire al meglio l'obiettivo di tale strategia, si dovrà innanzitutto andare a migliorare la produzione sostenibile e di qualità dei prodotti in ciascun settore, permettendo una valorizzazione sia della biodiversità (terrestre e marina) sia dei servizi ecosistemici e della circolarità. Dunque, tale strategia mira ad offrire una visione condivisa sulle opportunità economiche, sociali ed ambientali e sulle varie sfide connesse alla sua attuazione. Inoltre, è una vera e propria opportunità per l'Italia per rafforzare la sua competitività e il suo ruolo di promotrice della crescita sostenibile in Europa e nel mediterraneo.

---

<sup>68</sup>DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit. p. 190.

<sup>69</sup> La Strategia italiana per la Bioeconomia è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Sono coinvolti nella definizione e nell'attuazione della Strategia: il Ministero per lo Sviluppo Economico (co-coordinamento); il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; la Conferenza delle Regioni italiane; l'Agenzia per la Coesione Territoriale; e i Cluster tecnologici nazionali della chimica verde (SPRING) e del settore agro-alimentare (CLAN).



## 5. L'impostazione olistica dell'economia circolare

Come accennato nel paragrafo precedente, affinché la transizione verso un'economia circolare possa realizzarsi, è necessario *“un approccio olistico, e che i cittadini, le imprese e i pubblici poteri diventino i veri protagonisti della trasformazione sociale che l'economia circolare può produrre”*.<sup>70</sup>

Il termine “olistico” deriva da “olos”, che in greco significa “tutto”, “intero”.

La nuova visione dell'economia deve comprendere, dunque, un approccio “a 360 gradi”, dove uomo e mondo esterno vengono visti non separatamente, ma nell'insieme.

Questo significa che, nel momento in cui si promuove una transizione verso un'economia circolare, è necessario che vi sia “un'unione” profonda tra tutti i soggetti coinvolti, ossia attori istituzionali, imprese, terzo settore e cittadinanza, imponendo così un cambiamento radicale.

Se prima si era abituati a produrre beni e servizi, senza effettivamente pensare al loro “post-utilizzo”, adesso, affinché possa essere accolta una visione olistica dell'economia, già nel momento in cui si progettano beni e servizi è necessario pensare al loro fine vita. E questo può accadere solo se la loro progettazione è di tipo “sostenibile”<sup>71</sup> (in questo verso va il definitivo inserimento delle considerazioni ambientali tra i criteri di aggiudicazione dell'appalto ai sensi dell'art 95 del d.lgs. n 50/2016<sup>72</sup>). Inoltre, è necessario abbandonare l'idea secondo

---

<sup>70</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit. p. 190.

<sup>71</sup> Il design sostenibile è la progettazione di un prodotto di un sistema, sociale o economico, nel rispetto dell'ambiente. L'intento del design sostenibile è quello di "eliminare completamente l'impatto negativo sull'ambiente attraverso un design intelligente e sensibile.

<sup>72</sup> L'art. 95, comma 6, del d. lgs. n.50/2016 (Nuovo Codice degli Appalti Pubblici) stabilisce che “I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare:

a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni;

b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso;

cui si debba ragionare in termini di prodotto, iniziando a ragionare in termini di filiere (si pensi alla considerazione dei costi di fine vita di cui all'art 96 del d.lgs. n. 50/2016<sup>73</sup>). Di conseguenza, non occorre più adottare un approccio di breve periodo e frammentato, bensì uno di lungo periodo, essendo considerata l'economia come "interconnessione".<sup>74</sup> Ciò implica il superamento dello "spacchettamento" delle varie componenti della realtà, essendo necessario considerare la dimensione fisica e la dimensione energetica come intrinseche e interdipendenti. Bisognerebbe, quindi, concepire un'economia più solidale, non più rivolta soltanto alla logica riduttiva dell'azienda vista come "micropianeta" separato dal resto, ma attenta a tutto ciò che la circonda.

---

c) il costo di utilizzazione e manutenzione avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione;

d) la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni".

<sup>73</sup> L'art.96 del d. lgs. n.50/2016 prevede che "1. I costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:

a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali:

1) costi relativi all'acquisizione;

2) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse;

3) costi di manutenzione;

4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio;

b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

2. Quando valutano i costi utilizzando un sistema di costi del ciclo di vita, le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

a) essere basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. Se il metodo non è stato previsto per un'applicazione ripetuta o continua, lo stesso non deve favorire né svantaggiare indebitamente taluni operatori economici;

b) essere accessibile a tutte le parti interessate;

c) i dati richiesti devono poter essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di altri Stati membri, di paesi terzi parti dell'AAP o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare o ratificati dall'Italia".

<sup>74</sup> Per interconnessione si intende la capacità del bene di scambiare informazioni con sistemi interni ,e/o esterni per mezzo di un collegamento basato su specifiche documentate, disponibili pubblicamente e internazionalmente riconosciute, DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, op. cit. p. 190.

Collegati all'impostazione olistica dell'economia circolare, vi sono cinque principi cardine che chiariscono al meglio l'essenza di tale concetto. Il primo è quello dell'ecoprogettazione, ossia progettare i prodotti in modo "sostenibile", pensando fin da subito al loro fine vita, tramite una serie di caratteristiche che ne consentano, poi, sia lo smontaggio, sia la "ristrutturazione" avvalendosi anche di pezzi intercambiabili e riutilizzabili.

Il secondo principio è quello della modularità e della versatilità del prodotto, in modo che l'utilizzo dello stesso si possa adattare in caso di cambiamenti esterni, per essere al passo con l'evoluzione. Proprio per questo è necessario progettare prodotti di più lunga durata, fatti apposta per essere "aggiornati" o "riparati" sempre in linea con il *design* sostenibile.

Il terzo principio è rappresentato dall'utilizzo di energie rinnovabili e dalla sostenibilità delle risorse, abbandonando il modello energetico basato sulle fonti fossili e affidandosi a energie prodotte da fonti rinnovabili.

Il quarto è rappresentato dal recupero dei materiali, preferendo il recupero dei materiali già prodotti all'utilizzo di materiali vergini.

Il quinto riguarda l'approccio ecosistemico che presta attenzione all'intero sistema e considera le relazioni causa-effetto tra le diverse componenti.

Negli ultimi anni, la società e le imprese italiane hanno acquisito la consapevolezza che solo le innovazioni che puntano contemporaneamente sulla dimensione tecnologica, sull'aumento di produttività e sulla diminuzione del consumo di risorse naturali, possono far ripartire il pieno sviluppo economico. L'industria manifatturiera, infatti, ha finalmente compreso l'importanza di una transizione verso un'economia circolare, in grado di ridurre i costi di produzione, garantire la sostenibilità dei processi produttivi e favorire lo sviluppo di nuovi prodotti più in linea con la sensibilità delle nuove generazioni verso l'ambiente.<sup>75</sup>

A tal proposito, un importante passo nel nostro ordinamento è avvenuto il 12 luglio 2017, quando il Ministero dell'Ambiente ha aperto una consultazione pubblica sul Documento di inquadramento e posizionamento strategico "*Verso un*

---

<sup>75</sup> CSROGGI, *L'Italia e il Goal 12 dell'Agenda ONU 2030*, 13 ottobre 2017, in <https://www.csroggi.org/litalia-e-il-goal-12-dellagenda-onu-2030/>.

*modello di economia circolare per l'Italia*".<sup>76</sup> Il documento esamina dodici tematiche, dall'identificazione dei settori merceologici e delle categorie dei prodotti da cui iniziare l'applicazione del modello di economia circolare all'identificazione delle opportunità per il settore pubblico e per quello privato, oltre che l'analisi delle attuali barriere sia normative che fiscali e la richiesta di indicazioni concrete circa possibili future iniziative legislative, programmi di sostegno e campagne di sensibilizzazione.<sup>77</sup>

Per incoraggiare la piena attuazione del modello di economia circolare nella sua visione olistica e consentire a un numero sempre maggiore di imprese di beneficiare del modello di economia circolare, sono indispensabili maggiori sforzi. In particolare, occorre: incentivare adeguatamente l'uso efficiente delle risorse disponibili; promuovere condizioni di sostenibilità economica per le aziende che decidono di riconsiderare i propri prodotti riducendone l'impatto ambientale; realizzare campagne mediatiche e di formazione rivolte a tutti i cittadini e consumatori per promuovere un responsabile comportamento.

## **6. I principi dell'economia circolare negli obiettivi di sviluppo delle Nazioni Unite**

Un importante documento tramite il quale si è incoraggiato, a livello globale, il passaggio a un'economia circolare è l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il 25 settembre 2015, durante il vertice ONU sullo Sviluppo Sostenibile tenutosi a New York, i 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno sottoscritto l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, ossia un programma d'azione per le persone, il pianeta, la prosperità, la pace e la collaborazione. L'Agenda 2030 è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, contenuti all'interno di un programma d'azione più vasto, di 169 *target* associati, tutti da raggiungere entro il 2030.<sup>78</sup> Tali

---

<sup>76</sup> MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE – MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Verso un modello di economia circolare per l'Italia Documento di inquadramento e di posizionamento strategico*, in [https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/national\\_strategy\\_for\\_circular\\_economy\\_11\\_2017\\_it1.pdf](https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/national_strategy_for_circular_economy_11_2017_it1.pdf), 2017.

<sup>77</sup> CSROGGI, *L'Italia e il goal 12 dell'agenda ONU 2030*, in <https://www.csroggi.org/litalia-e-il-goal-12-dellagenda-onu-2030/>, 13 ottobre 2017.

<sup>78</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

obiettivi si basano “*sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio*<sup>79</sup> e mirano a completare ciò che questi non sono riusciti a realizzare [...] essi sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale”.<sup>80</sup>

I 17 *Goals* fanno riferimento, perciò, a un insieme di questioni importanti che prendono in considerazione, in maniera equilibrata, le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, sociale ed ecologica – e mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l’ineguaglianza, ad affrontare i cambiamenti climatici, e a costruire società pacifiche che rispettino i diritti umani.<sup>81</sup>

Scopo principale dell’intero programma è quello di avere una guida comune per tutti Paesi membri con cui possa essere garantita, sia alle generazioni presenti, sia a quelle future, una base su cui fondare una società sostenibile da tutti i punti di vista, ed evitare il collasso dell’ecosistema terrestre.<sup>82</sup>

Tra tutti i 17 *Sustainable Development Goals (SDGs)*, sei fanno riferimento all’economia circolare e in particolare: l’obiettivo 2 (porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile); l’obiettivo 7 (assicurare a tutti l’accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni); l’obiettivo 8 (incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti); l’obiettivo 9 (costruire un’infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile); l’obiettivo 12 (garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo); l’obiettivo 14 (conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari

---

<sup>79</sup> La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, firmata nel settembre del 2000, impegna gli Stati a sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo, a rendere universale l’istruzione primaria, a promuovere la parità dei sessi e l’autonomia delle donne. Gli obiettivi contenuti al suo interno hanno fornito un’importante base per lo sviluppo e hanno consentito di compiere dei progressi significativi in numerose aree. Tuttavia, il progresso non è stato uguale ovunque e proprio per questo in alcuni paesi alcuni degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non vengono raggiunti. Per questo tramite l’Agenda 2030 ci si impegna a realizzare tutti gli Obiettivi del Millennio incrementandoli e cercando di perseguire gli obiettivi che non erano stati raggiunti.

<sup>80</sup> ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, ASSEMBLEA GENERALE, *Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale il 25 settembre 2015, Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 21 ottobre 2015, p.1.

<sup>81</sup> AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>.

<sup>82</sup> SPAZIOTTANTOTTO S.R.L., *Ambiente- Economia circolare, Agenda 2030, bilancio di sostenibilità* in <https://www.spazio88.com/ambiente-economia-circolare-agenda-2030-bilancio-di-sostenibilita/>.

e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile); l'obiettivo 15 (proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del suolo e arrestare la perdita di diversità biologica).

Merita la nostra attenzione l'obiettivo 12 che mira a “*garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*”.

Già nel preambolo dell'Agenda 2030 si leggeva la volontà nell'essere determinati a “*proteggere il pianeta dalla degradazione, attraverso un consumo ed una produzione consapevoli, gestendo le sue risorse naturali in maniera sostenibile.*”

Per consumo e produzione sostenibili si intendono la promozione dell'efficienza delle risorse e dell'energia, delle infrastrutture sostenibili, così come la garanzia dell'accesso ai servizi di base, a lavori dignitosi e rispettosi dell'ambiente e a una migliore qualità di vita per tutti.<sup>83</sup> L'obiettivo 12 permette di delineare, dunque, più nel concreto un nuovo modo di produrre e di relazionarsi con i consumatori, chiamati a farsi carico di comportamenti specifici di utilizzo dei prodotti, beni e/o servizi.

La sua attuazione contribuisce alla realizzazione dei piani di sviluppo complessivi, alla riduzione dei futuri costi economici, ambientali e sociali, ai miglioramenti della competitività economica e alla riduzione della povertà”<sup>84</sup>.

Il consumo e la produzione sostenibili, come appena detto, mirano a migliorare la qualità della vita riducendo l'uso delle risorse, il degrado e l'inquinamento durante tutto il ciclo produttivo e incrementando il benessere derivante dall'attività economica. Ciò coinvolge diverse parti interessate tra cui imprese, consumatori, responsabili politici, ricercatori, scienziati, rivenditori, media e agenzie di sviluppo. Per fare questo è necessario un approccio sistematico alla cooperazione tra gli attori attivi nella filiera (dai produttori ai consumatori). Ciò richiede anche di coinvolgere i consumatori in iniziative di sensibilizzazione al

---

<sup>83</sup> NAZIONI UNITE, CENTRO REGIONALE DI INFORMAZIONI DELLE NAZIONI UNITE, *Obiettivo 12: Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*, in <https://unric.org/it/obiettivo-12-garantire-modelli-sostenibili-di-produzione-e-di-consumo/>.

<sup>84</sup> DI LEO A., *Sostenibilità: ai clienti piace nelle intenzioni, ma meno nelle azioni*, in <https://www.mark-up.it/sostenibilita-ai-clienti-piace-nelle-intenzioni-ma-meno-nelle-azioni/>, 20 ottobre 2022.

consumo e agli stili di vita sostenibili, fornendo loro informazioni adeguate sulle norme e sull'etichettatura e coinvolgendoli in attività come gli appalti pubblici sostenibili.<sup>85</sup>

All'interno dell'Agenda 2030 si sottolinea come ogni anno circa un terzo del cibo prodotto, corrispondente a 1,3 miliardi di tonnellate, per un valore pari a circa mille miliardi di dollari, finisce nella spazzatura dei consumatori e dei commercianti oppure va a male a causa di sistemi di trasporto o pratiche agricole inadeguati. Se la popolazione mondiale raggiungesse 9,6 miliardi entro il 2050, servirebbero tre pianeti per soddisfare la domanda di risorse naturali necessarie a sostenere gli stili di vita attuali.<sup>86</sup>

In più, quasi un miliardo di persone soffre di malnutrizione e un altro miliardo soffre la fame. Al contempo, il consumo eccessivo di cibo e di energia, produce effetti dannosi per la nostra salute e per l'ambiente, considerato che le famiglie consumano il 29% dell'energia globale, contribuendo al 21% delle emissioni di CO<sub>2</sub>.<sup>87</sup>

Lo spreco alimentare va così dimezzato, dovendosi incoraggiare le imprese a praticare una gestione aziendale sostenibile. Inoltre, gli appalti pubblici devono fare riferimento a criteri di sostenibilità.<sup>88</sup>

Proprio per questi motivi, i traguardi indicati all'interno dell'obiettivo sono molteplici. Il *Goal* n. 12 si impegna innanzitutto ad attuare il quadro decennale di Programmi per il Consumo e la Produzione Sostenibili, rendendo partecipi tutti i Paesi, con i Paesi sviluppati alla guida, ma tenendo presenti anche lo sviluppo e le capacità dei Paesi in via di sviluppo. Entro il 2030 si impone di: raggiungere la gestione sostenibile e l'utilizzo efficiente delle risorse naturali; dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori, ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto; ridurre, in modo sostanziale, la produzione di rifiuti

---

<sup>85</sup> NAZIONI UNITE, CENTRO REGIONALE DI INFORMAZIONI DELLE NAZIONI UNITE, v. nota 81.

<sup>86</sup> Inoltre, il settore alimentare rappresenta il 30% del consumo totale di energia, ed è responsabile del 22% delle emissioni di gas serra.

<sup>87</sup> Solo nel 2013 un quinto del consumo complessivo dell'energia mondiale derivava da fonti rinnovabili.

<sup>88</sup> *Obiettivo 12: Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili*, <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/it/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-12-fuer-nachhaltige-konsum-und-produktionsmuster-sorgen.html>.

attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo; accertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura. In aggiunta, si vuole incoraggiare le imprese, in particolare le grandi aziende multinazionali, ad adottare pratiche sostenibili e a integrare le informazioni sulla sostenibilità nei loro resoconti annuali, nonché promuovere pratiche sostenibili in materia di appalti pubblici, in conformità alle politiche e priorità nazionali.

È chiaro come il *Goal 12* metta in discussione il sistema economico consolidatosi fino ad ora, basato su un modello di economia lineare, prevedendo come unico modello l'economia circolare, in quanto l'unica che dispone di tutti i requisiti affinché l'obiettivo 12 possa realizzarsi.

A livello europeo, l'indice composito per il *Goal 12*, registra un costante andamento positivo. I miglioramenti più significativi, tra il 2010 e il 2020, riguardano la circolarità della materia, che migliora di due punti percentuali, e il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani, che passa dal 38% al 47,8%. L'unico indicatore che peggiora il proprio livello, tra il 2010 e il 2018, è quello relativo alla produzione di rifiuti, che cresce del 5,8%.

Slovenia e Italia sono i Paesi che migliorano di più, tra il 2010 e il 2020, grazie, principalmente, all'aumento della quota di raccolta differenziata e della circolarità della materia, rispettivamente 6,4 e 10,1 punti percentuali. L'Italia si posiziona, nel 2020, sopra al livello medio europeo e al secondo posto dietro all'Olanda, grazie a un più alto tasso di circolarità della materia (21,6% contro 12,8% in UE), a una maggiore produttività delle risorse e a un più basso consumo di materia pro-capite.<sup>89</sup>

L'Italia non ha mancato di approfondire e promuovere i temi contenuti all'interno dell'Agenda 2030. Ciò è testimoniato, per esempio, dalla nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile<sup>90</sup> e dal Piano d'Azione Nazionale

---

<sup>89</sup> ASVIS, *L'Italia e il Goal 12: premiare le scelte di consumo e produzione virtuose*, in <https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-13776/litalia-e-il-goal-12-premiare-le-scelte-di-consumo-e-produzione-virtuose>.

<sup>90</sup>La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) disegna una visione di futuro e di sviluppo incentrata sulla sostenibilità, quale valore condiviso e imprescindibile per affrontare le sfide globali del nostro Paese. La Strategia è stata presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 e approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017.



su Consumo e Produzione Sostenibile.<sup>91</sup> Inoltre, recentemente, è stato pubblicato il Rapporto ASviS 2022<sup>92</sup>, dal quale emergono dei notevoli miglioramenti in Italia nel processo di attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030, soprattutto nell'arco temporale 2010-2021, anche se accompagnati da dei rallentamenti sul percorso verso il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, soprattutto a causa della pandemia da Covid-19.

Rispetto al *Goal 12*, il rapporto mette in luce come, nella Legge di bilancio 2022, manchi una visione sistemica per la transizione in questo ambito. Dal punto di vista della produzione, a giugno 2022, è stata adottata la nuova Strategia nazionale per l'economia circolare che individua alcuni macro-obiettivi da conseguire entro il 2035 come: creare le condizioni per un mercato delle materie prime seconde in sostituzione delle materie prime tradizionali; rafforzare e consolidare il principio di responsabilità estesa del produttore; sviluppare una fiscalità favorevole per l'economia circolare; rafforzare la circolarità dei prodotti; sviluppare e diffondere metodi e modelli di valutazione del ciclo di vita dei prodotti, dei sistemi di gestione dei rifiuti e dei relativi effetti ambientali complessivi; migliorare la tracciabilità dei flussi di rifiuti; educare e creare competenze nell'ambito pubblico e privato in materia di economia circolare.<sup>93</sup>

Passare dall'attuale modello di economia lineare a quella circolare richiede, dunque, un ripensamento delle strategie e dei modelli di mercato per salvaguardare la competitività dei settori industriali e il patrimonio di risorse naturali. Gli operatori, quindi, dovranno concepire i propri prodotti con la consapevolezza che questi, una volta utilizzati, siano destinati ad essere riparati e riutilizzati. Il cambiamento deve altresì passare attraverso una revisione normativa che ne

---

<sup>91</sup> Il Piano d'azione nazionale in materia di consumo e produzione sostenibili integra le azioni previste al comma 1, art. 21, L. n. 221/2015 redatta dal Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica).

<sup>92</sup> Il Rapporto 2022 dell'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile analizza lo stato di avanzamento del nostro Paese rispetto all'attuazione dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda Onu 2030 e illustra un quadro organico di proposte, segnalando gli ambiti in cui bisogna intervenire per assicurare la sostenibilità economica, sociale e ambientale del nostro modello di sviluppo. Il Rapporto è consultabile in [https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto\\_ASviS/Rapporto\\_ASviS\\_2022/RapportoASviS2022.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_ASviS/Rapporto_ASviS_2022/RapportoASviS2022.pdf).

<sup>93</sup> ASviS, *L'Italia e il Goal 12: premiare le scelte di consumo e produzione virtuose*, in <https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-13776/litalia-e-il-goal-12-premiare-le-scelte-di-consumo-e-produzione-virtuose>.

semplifichi l'attuazione, ne migliori la coerenza e che renda strutturale la collaborazione tra tutti gli attori dell'economia circolare – Pubbliche Amministrazioni, imprese, istituti di ricerca scientifica e tecnologica – favorendo l'innovazione, il trasferimento di tecnologie e la competitività dei settori industriali.<sup>94</sup>

L'orizzonte temporale al 2030 indicato dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite è imminente, ciò significa che il ritmo di trasformazione del quadro economico globale dovrà essere necessariamente accelerato. Ma, anche se l'arco temporale fosse oltre il 2030, occorrerebbe avviare il processo di transizione sostenibile il prima possibile poiché la natura non concederà più tempo prima di dimostrare, anche drammaticamente, l'insostenibilità del modello attuale.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE – MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Verso un modello di economia circolare per l'Italia Documento di inquadramento e di posizionamento strategico*, in [https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/national\\_strategy\\_for\\_circular\\_economy\\_11\\_2017\\_it1.pdf](https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/national_strategy_for_circular_economy_11_2017_it1.pdf), 2017, p 11.

<sup>95</sup> MOSCA G., *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile ed Economia Circolare*, in *ASVIS*, <https://asvis.it/goal12/articoli/461-1802/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile-ed-economia-circolare>.

## CAPITOLO SECONDO

### LA DISCIPLINA EUROPEA DELLA PLASTICA NELL'ECONOMIA CIRCOLARE

**Sommario:** 1. La plastica: da materiale rivoluzionario a minaccia globale - 2. Il problema dell'inquinamento da plastiche e microplastiche nell'ambiente- 3. Il quadro normativo sull'economia circolare - 4. I primi orientamenti verso una società plastic free- 5. La disciplina della plastica a livello eurounitario - 5.1 La Strategia Europea per la plastica nell'economia circolare - 5.2. Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare - 6. La direttiva 2019/904/UE SUP (Single use plastics) sul divieto di plastica monouso.

#### 1. La plastica: da materiale rivoluzionario a minaccia globale

Inventata poco più di un secolo fa, la plastica è tra i materiali che più caratterizzano il nostro stile di vita e il nostro sistema produttivo.<sup>96</sup>

La plastica può essere definita come un «*composto sintetico organico con molecole molto grandi, in grado di ricevere e conservare qualsiasi forma*»<sup>97</sup>.

Più nello specifico, la plastica dovrebbe essere vista come una “realtà plurale”, per cui è meglio parlare di “materie plastiche”, intese come una grande varietà di polimeri<sup>99</sup>, ognuna con specifiche caratteristiche, proprietà e campi di applicazione.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> RIGGIO G. *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, in *Aggiornamenti Sociali*, p. 254, marzo 2018.

<sup>97</sup> Definizione di Sabatini Coletti, Dizionario della lingua italiana, 2022.

<sup>98</sup> Tale materiale si estrae da composti di carbonio e idrogeno chiamati “monomeri”, i quali si ricavano dal petrolio e dal metano. I monomeri sono un insieme di particelle piccolissime che, attraverso processi chimici complessi, si uniscono tra di loro e formano lunghe catene chiamate “polimeri”. Si crea così la resina sintetica, una pasta molle a cui vengono aggiunti coloranti e altre sostanze che servono a dare le caratteristiche desiderate. Questa pasta viene trasformata in granuli e polveri che vengono inviati alle fabbriche per la produzione di oggetti in plastica. CHESI F., *Vantaggi e svantaggi della plastica*, in *Penshare*, 2021, <https://penshare.it/vantaggi-svantaggi-plastica/>.

<sup>99</sup> I polimeri più diffusi sono: PET (Polietilene tereftalato), HDPE (Polietilene ad alta densità), PVC (Cloruro di polivinile), LDPE (Polietilene a bassa densità), PP (Polipropilene), PS (Polistirolo) ALTRI (Altre plastiche, Polimetilmetacrilato, Policarbonato, Acido polilattico) M.C.N., *Classificazione delle plastiche in Sons of the Ocean*, <https://www.sonsoftheocean.it/classificazione-delle-plastiche/>.

<sup>100</sup> CONSORZIO NAZIONALE PER LA RACCOLTA, IL RICICLO E IL RECUPERO DEGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA (COREPLA), *I diversi tipi di plastica*, editoriale, 2018, in <http://www.corepla.it/i-diversi-tipi-di-plastica>.

La plastica ha numerose qualità: la facilità di lavorazione, la versatilità, la resistenza, la proprietà come isolante a tanti livelli e la lunga durata dei prodotti da essa composti.<sup>101</sup> Si tratta inoltre di un materiale economico, leggero, colorabile, durevole e soprattutto modellabile, ossia capace di acquisire e conservare qualsiasi forma. Ciò la rende utile in quasi tutti i settori dell'economia, dall'elettronica all'edilizia, dal trasporto all'imballaggio, acquisendo così un enorme peso e diventando addirittura il terzo materiale più diffuso dopo cemento e acciaio.<sup>102</sup>

Il crescente utilizzo della plastica, dalla sua scoperta alla fine del XIX secolo ad oggi, anche in virtù delle caratteristiche sopra elencate, la rendono quel "materiale perfetto" artefice dello sviluppo economico che ha cambiato per sempre la nostra vita.<sup>103</sup> Ma, se da un lato le proprietà e le qualità note delle materie plastiche hanno cambiato drasticamente i settori dell'economia<sup>104</sup>, dall'altro le comodità legate a esse hanno apportato una ben più grossa problematica: il rapporto tra plastica e rispetto dell'ambiente. Questo perché la plastica, anzi, l'uso eccessivo della stessa, il modo di smaltirla e la sproporzionata produzione che si fa di essa, purtroppo comporta delle gravi conseguenze a livello ambientale.<sup>105</sup>

Eppure, non si tratta di un problema del materiale in sé (che come evidenziato è funzionale, plasmabile e molto durevole), ma dell'uso smodato che ne è stato fatto, considerandolo il materiale principale per produrre beni usa e getta e cioè destinati a "vivere una sola volta" in quanto non riutilizzabili (si pensi, ad esempio, a una cannuccia, un bicchiere o un piatto di plastica). La "*throwaway culture*<sup>106</sup>" a cui – purtroppo – siamo abituati, infatti, ne ha rivelato il suo lato "oscuro": oggi le plastiche monouso costituiscono il 40% delle plastiche prodotte ogni anno.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> RIGGIO G. *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*. op. cit. p. 254

<sup>102</sup> BELVISO L., *Lotta alla plastica ed ecosistemi marini. Il quadro giuridico all'indomani della direttiva UE\2019\904*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 1(24), 2019, p. 183.

<sup>103</sup> MICHIELIN D., *Storia della plastica, un fallimento di successo*, in *Radar magazine*, 2021, <https://www.radarmagazine.net/plastica-fallimento-di-successo/>.

<sup>104</sup> PARKER L., *Tutto quello che c'è da sapere sull'inquinamento da plastica*, in *National Geographic*, 2022, <https://www.nationalgeographic.it/ambiente/2020/01/tutto-quello-che-ce-da-sapere-sullinquinamento-da-plastica>.

<sup>105</sup> MORATH, S. J., *Our plastic problem and how to solve it*, op. cit. p.8

<sup>106</sup> Cultura dell'usa e getta.

<sup>107</sup> PARKER L., *Tutto quello che c'è da sapere sull'inquinamento da plastica*, in *National Geographic*, op. cit.

Si tratta di un materiale rivoluzionario che, tuttavia, è diventato una vera e propria minaccia globale.<sup>108</sup> La plastica rilasciata nell'ambiente uccide le specie selvatiche, danneggia gli ecosistemi naturali e contribuisce al cambiamento climatico, causando danni anche alla salute umana.

Pertanto, è giusto analizzare, in linea con il nostro approccio e sulla base dei recenti dati, il devastante impatto ambientale collegato al consumo lineare e non ecosostenibile della plastica, e alla cattiva gestione dei rifiuti plastici, individuandone le “vie di uscita” in soluzioni di tipo “circolare”, sia a livello europeo che a livello nazionale.

## **2. Il problema dell'inquinamento da plastiche e microplastiche nell'ambiente**

L'inquinamento da plastiche nell'ambiente al giorno d'oggi è purtroppo un fenomeno di portata globale, causato prevalentemente dalla loro produzione smisurata, dal loro brevissimo impiego e dall'inadeguata gestione dei rifiuti<sup>109</sup>, tutti elementi propri di un modello di economia lineare<sup>110</sup>.

Dal 2000 ad oggi il quantitativo di plastica prodotto è passato da duecentotrentaquattro a quattrocentosessant'otto milioni di tonnellate.<sup>111</sup>

La produzione mondiale di plastica è 20 volte superiore a quella degli anni '60 e, stando alle previsioni, entro il 2050 potrebbe quasi quadruplicare.

---

<sup>108</sup> MORATH, S. J., *Our plastic problem and how to solve it*, op. cit. p. 36.

<sup>109</sup> ISTITUTO OIKOS ONLUS, *Un mondo di plastica, Il perché e le cause del problema*, 2018, in [https://www.istituto-oikos.org/static/sito/landing/mare\\_in\\_classe/allegati/cosa-dice-la-scienza/3\\_Il\\_perche\\_e\\_le\\_cause\\_del\\_problema.pdf](https://www.istituto-oikos.org/static/sito/landing/mare_in_classe/allegati/cosa-dice-la-scienza/3_Il_perche_e_le_cause_del_problema.pdf).

<sup>110</sup> L'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) nel suo report “*Global Plastic Outlook*” specifica quanto l'economia globale sia lontana dal rendere le materie plastiche circolari, essendo necessari dei cambiamenti in termini di riutilizzo, riduzione della produzione, efficienza di raccolta e qualità di riciclo.

<sup>111</sup> Fant S., “Solo il 9% della plastica viene riciclata”: i dati allarmanti del nuovo rapporto Ocse, in [41](https://economiecircolare.com/inquinamento-plastica-report-ocse/#:~:text=Nel%202019%20a%20livello%20globale,le%20353%20milioni%20di%20tonnellat e., 2022.</a></p></div><div data-bbox=)

Secondo il *report* pubblicato dal WWF “*Responsabilità e rendicontazione, le chiavi per risolvere l’inquinamento da plastica*”, nel 2016 la produzione ha raggiunto trecentonovantasei milioni di tonnellate, che equivalgono a cinquantatré kg per ogni persona al mondo. Secondo le previsioni, la produzione di plastica potrebbe ulteriormente aumentare del 40% entro il 2036.<sup>112</sup>

In relazione a quanto sopra detto, l’inquinamento da materie plastiche è dovuto, anche e soprattutto, dalla cattiva gestione dei rifiuti, ossia la mancata raccolta, la dispersione in natura o l’abbandono in discariche abusive. Il loro smaltimento incorretto potrebbe portare, nei prossimi quindici anni, a un aumento del 41% della produzione annuale di rifiuti in plastica, considerata anche l’accelerazione nella produzione di materie plastiche dovuta al calo dei costi di produzione.<sup>113</sup>

Attualmente, a livello globale, solo il 9% dei rifiuti di plastica viene riciclato<sup>114</sup>, tale numero risulta essere così basso principalmente a causa del metodo di riciclaggio stesso, che rappresenta un problema in quanto risulta essere troppo gravoso e complesso<sup>115</sup>. Le difficoltà delle filiere del riciclo, dunque, sembrano rappresentare il problema principale della gestione errata o del mal funzionamento del riciclo dei rifiuti plastici conducendoci verso una realtà in cui la percentuale di plastica destinata ad avere “una seconda vita” è molto bassa. Ma il problema fondamentale sta a monte, ovvero, l’esistenza di una differenza sostanziale tra recupero e raccolta da una parte e riutilizzo e riciclo dall’altra. In Italia, per esempio,

---

<sup>112</sup> WWF ITALIA, *Responsabilità e rendicontazione, le chiavi per risolvere l’inquinamento da plastica*, giugno 2019, <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/responsabilita-e-rendicontazione-report-wwf-sulla-plastica/>.

<sup>113</sup> WWF ITALIA, *Responsabilità e rendicontazione, le chiavi per risolvere l’inquinamento da plastica*, giugno 2019, <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/responsabilita-e-rendicontazione-report-wwf-sulla-plastica/>.

<sup>114</sup> ERION.IT, *Plastica, solo il 9% viene riciclata a livello globale*, in <https://erion.it/it/news/plastica-solo-il-9-viene-riciclata-a-livello-globale/>.

<sup>115</sup> Secondo *Greenpeace* ci sono cinque principali motivi per cui non si ricicla (abbastanza) la plastica. Il primo è che ne produciamo in enormi quantità, impossibili da raccogliere; il secondo è che i rifiuti di plastica mista non possono essere riciclati insieme, e differenziarli tutti è impensabile; il terzo motivo è che il processo di riciclo stesso è dannoso per l’ambiente (poiché genera microplastiche) e per la salute dei lavoratori (che vengono esposti a sostanze chimiche tossiche); il quarto, la plastica riciclata non può essere utilizzata per uso alimentare, perché potrebbe essere stata contaminata da sostanze tossiche mentre si trovava nei bidoni con altri tipi di plastica; infine il processo di riciclo è ancora troppo costoso, e costa meno produrre plastica da zero che riciclarla. In FOCUS, *Plastica: perché riciclarla è così complesso?* 2022, <https://www.focus.it/ambiente/ecologia/plastica-perche-riciclarla-e-cosi-complesso>.

i livelli di raccolta differenziata dei rifiuti sono molto elevati, quasi il 59%, ma malgrado tali incoraggianti risultati, il livello di riciclo e riutilizzo è veramente basso. Questo, però, non è sintomo di inefficacia del sistema di riciclaggio che all'opposto rappresenta un effetto positivo concreto per l'ambiente e l'economia, ma è sintomo semplicemente di una cattiva gestione dello stesso.<sup>116</sup>

Un altrettanto preoccupante problema riguarda l'inquinamento da microplastiche nell'ambiente. Stando ai dati più recenti, solo nel 2019, 22 milioni di materie plastiche sono state disperse nell'ambiente e la maggior parte (88%) sono macro-plastiche (più grandi di 5 millimetri)<sup>117</sup>; una dispersione dovuta, come è stato visto, a modalità di raccolta e smaltimento inadeguate. Il restante 12% è rappresentato dalle "microplastiche", polimeri con un diametro inferiore a 5 mm.<sup>118</sup> Le microplastiche sono particelle invisibili ad occhio nudo, caratteristica molto pericolosa in quanto, tenuto conto anche dell'estrema leggerezza delle stesse, le rende delle sostanze che sfuggono alla nostra vista e che si diffondono tacitamente nell'ambiente<sup>119</sup>, danneggiando gli ecosistemi. Recenti *report*<sup>120</sup> hanno addirittura trovato microplastiche nell'aria di montagna dei Pirenei, dove è stato registrato un tasso giornaliero di 365 microparticelle di plastiche per metro quadrato.<sup>121</sup>

In questo modo, la plastica abbandonata impiega decenni per disintegrarsi, non sparendo di fatto mai completamente, contribuendo, di conseguenza, "a sostanziali rischi per la salute degli ecosistemi e quella degli esseri umani".<sup>122</sup> In

---

<sup>116</sup> CAU E., *Riciclare la plastica ha davvero senso?* 2020, in <https://www.ilpost.it/2020/09/19/plastica-riciclaggio/>.

<sup>117</sup> OECD, *Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options*, OECD Publishing, Paris, 2022, <https://doi.org/10.1787/de747aef-en>.

<sup>118</sup> FANTI S., "Solo il 9% della plastica viene riciclata": i dati allarmanti del nuovo rapporto Ocse, in *EconomiaCircolare.com*, 2022, <https://economiecircolare.com/inquinamento-plastica-report-ocse>.

<sup>119</sup> GRAMEGNA C., *Il nemico invisibile: la microplastica*, [https://2handsorganization.com/il-nemico-invisibile-la-microplastica/?gclid=CjwKCAjw2OiaBhBSEiwAh2ZSP6qB3T8ctgfupRjsZ7xYQFZo2lBUppddY2Mk4zYi2VX0\\_9NdDqHQsOxoC-IcQAvD\\_BwE](https://2handsorganization.com/il-nemico-invisibile-la-microplastica/?gclid=CjwKCAjw2OiaBhBSEiwAh2ZSP6qB3T8ctgfupRjsZ7xYQFZo2lBUppddY2Mk4zYi2VX0_9NdDqHQsOxoC-IcQAvD_BwE), 2022.

<sup>120</sup> CARRINGTON D., *Plastic pollution discovered at deepest point of ocean*, in *The Guardian*, 2018, in [www.theguardian.com/environment/2018/dec/20/plasticpollution-mariana-trench-deepest-point-ocean](http://www.theguardian.com/environment/2018/dec/20/plasticpollution-mariana-trench-deepest-point-ocean).

<sup>121</sup> LEAHY S., *Microplastics are raining down from the sky*, *National Geographic*, 2019, in [www.nationalgeographic.com/environment/article/microplastics-pollution-falls-from-air-even-mountains](http://www.nationalgeographic.com/environment/article/microplastics-pollution-falls-from-air-even-mountains).

<sup>122</sup> FANTI S., "Solo il 9% della plastica viene riciclata": i dati allarmanti del nuovo rapporto Ocse, in *EconomiaCircolare.com*, 2022, <https://economiecircolare.com/inquinamento-plastica-report-ocse>.

più, le microparticelle di plastica potrebbero essere facilmente ingerite o inalate. Potremmo arrivare ad ingerire settimanalmente una quantità di microplastiche pari al peso di una carta di credito.<sup>123</sup>

Se il contesto infrastrutturale e culturale rimarrà immutato, entro il 2030 l'inquinamento causato dalla dispersione di plastiche e microplastiche nell'ambiente sarà raddoppiato rispetto a quello odierno e gli oceani, in particolare, saranno i più colpiti. Infatti, la quantità di plastica che troviamo in mare e negli oceani è cresciuta in maniera allarmante.<sup>124</sup> Si stima che una percentuale compresa tra il 2 e il 5% della plastica prodotta finisca negli oceani procurando danni per gli ecosistemi costieri<sup>125</sup>, causando purtroppo dei danni anche alla vita marina.<sup>126</sup>

In totale, ad oggi, nel mare si sono accumulate tra le ottantasei e le centocinquanta milioni di tonnellate di plastica, di cui tra il 60 e il 95% sono plastiche monouso.<sup>127</sup> Alla luce di ciò, uno studio riportato dalla fondazione americana Ellen MacArthur, la quale osserva da anni l'evoluzione dell'economia circolare, ha affermato che nel 2050 la quantità di plastica in mare supererà quella dei pesci.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> TALIGNANI G., "Ogni settimana ingeriamo microplastiche pari al peso di una carta di credito, 2019, *in* [https://www.repubblica.it/ambiente/2019/06/12/news/ogni\\_settimana\\_ingeriamo\\_microplastiche\\_pari\\_al\\_peso\\_di\\_una\\_carta\\_di\\_credito\\_-228623257/](https://www.repubblica.it/ambiente/2019/06/12/news/ogni_settimana_ingeriamo_microplastiche_pari_al_peso_di_una_carta_di_credito_-228623257/).

<sup>124</sup> Ogni anno finiscono nel Mediterraneo 229mila tonnellate di plastiche e più della metà di questa plastica proviene da soli tre Paesi: il 32% dall'Egitto, il 15% dall'Italia e 10% dalla Turchia. Nel Mar Tirreno invece si trova la più alta concentrazione di microplastiche mai misurata nelle profondità di un ambiente marino: 1,9 milioni di frammenti per metro quadrato. WWF, *Inquinamento da plastica negli oceani*, 2022, <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/inquinamento-da-plastica-negli-oceani/>.

<sup>125</sup> BOURGUIGNON DIDIER, *La plastica nell'economia circolare*, *in* [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625163/EPRS\\_ATA\(2018\)625163\\_I\\_T.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625163/EPRS_ATA(2018)625163_I_T.pdf), Parlamento Europeo, Plenaria - settembre 2018.

<sup>126</sup> Secondo il rapporto del 2022 del WWF "Inquinamento da plastica negli oceani"<sup>126</sup> i principali effetti negativi sulla vita marina sono causati dall'intrappolamento (almeno 44 specie marine sono soggette ad intrappolamento nella plastica) dal soffocamento (si stima che fino al 90% di tutti gli uccelli marini e il 50% di tutte le tartarughe marine ingeriscano plastica) dall'inquinamento chimico (molte sostanze presenti nelle plastiche possono essere rilasciate nell'ambiente marino con potenziali effetti tossici) o dall'ingestione di materie plastiche (si stima che fino al 90% di tutti gli uccelli marini e il 50% di tutte le tartarughe marine ingeriscano plastica). WWF, *Inquinamento da plastica negli oceani*, 2022, <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/inquinamento-da-plastica-negli-oceani/>.

<sup>127</sup> WWF, *Inquinamento da plastica negli oceani*, 2022, <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/inquinamento-da-plastica-negli-oceani/>.

<sup>128</sup> BAROLINI A., *Nel 2050 nel mare ci sarà più plastica che pesce*, 25 gennaio 2016, <https://www.lifegate.it/plastica-mare-2050>.



Tra i mari più colpiti c'è sicuramente l'Oceano Pacifico, il quale ospita, purtroppo, l'oramai nota "Isola di plastica". Le isole di plastica sono estese discariche di rifiuti galleggianti che si sono accumulati nel tempo nei mari e negli oceani, contenenti rifiuti di vario genere ma soprattutto frammenti microscopici di plastica, presenti sia sulla superficie, sia sui fondali.<sup>129</sup> L'isola presente nel Pacifico è chiamata *Pacific Trash Vortex*, formatasi a causa di un gigantesco vortice di correnti superficiali che ha concentrato rifiuti principalmente plastici gettati da navi o scaricati in mare dalle coste del Nord America e dall'Asia. La plastica in questione non è biodegradabile e permane per tempi lunghissimi nell'ambiente provocando danni inimmaginabili.<sup>130</sup> Si tratta, in particolare, di 79mila tonnellate di plastica che ricoprono un'area di circa 1,6 milioni di chilometri quadrati (il doppio della Francia).<sup>131</sup>

Nel nostro paese, invece, secondo l'indagine "*Beach Litter*" portata avanti da Legambiente e risalente a maggio 2022, su cinquantatré spiagge di quattordici Regioni (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Lombardia, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, Veneto) sono stati registrati un totale di circa quarantaquattromila rifiuti in un'area totale di duecento settantuno metri quadri. Una media di quattrocentotrenta quattro rifiuti ogni cento metri di spiaggia (e dunque di otto rifiuti ogni passo) tra i quali la plastica è il materiale più trovato (84% degli oggetti rinvenuti, mentre il 46% sono oggetti in plastica monouso).<sup>132</sup>

Vivendo nell'era di internet e della condivisione, interessante è l'iniziativa proposta dalla pagina del noto *social network* TikTok "Archeoplastica", la quale promuove un progetto di sensibilizzazione sull'inquinamento del mare causato dalla plastica sfruttando vecchi rifiuti spiaggiati. I video presenti nel loro sito ci mostrano come nei nostri mari siano ancora presenti oggetti in plastica datati

---

<sup>129</sup> Cosa sono le isole di plastica? 2022, <https://www.nieddittas.it/2022/08/cosa-sono-le-isole-di-plastica/>.

<sup>130</sup> D'ANNA P., *Earth day: Il Pacific Trash Vortex, l'isola di plastica*, in *Passion Astronomia*, 2022, <https://www.passioneastronomia.it/earth-day-il-pacific-trash-vortex-lisola-di-plastica/>.

<sup>131</sup> BUY CIRCULAR, *Il Pacific trash vortex: la gigantesca isola di plastica nel Pacifico*, 2022, in [www.buycircular.it](http://www.buycircular.it)

<sup>132</sup> Una media di quattrocentotrenta quattro rifiuti ogni cento metri di spiaggia (e dunque di otto rifiuti ogni passo) tra i quali la plastica è il materiale più trovato (84% degli oggetti rinvenuti, mentre il 46% sono oggetti in plastica monouso. CASULA B., *Spiagge italiane, una media di 834 rifiuti ogni 100 metri: l'84% in plastica, il 46% oggetti monouso*, 12 maggio 2022, in [www.ecodallecitta.it](http://www.ecodallecitta.it).

decenni fa, come detersivi degli anni '70, palloni dei mondiali dell'Italia del '90, o una busta di patatine scaduta nel 1983. Lo scopo è anche quello di sensibilizzare un pubblico sempre più giovane.

La realizzazione di un'economia circolare della plastica basata sulla riduzione dei consumi, sul riutilizzo, sulla ricerca di prodotti alternativi a minor impatto, sul miglioramento della gestione dei rifiuti, sull'incremento del riciclo e sull'ampliamento del mercato delle materie secondarie, deve dunque essere l'obiettivo da raggiungere.

### **3. Il quadro normativo sull'economia circolare**

Alla luce di quanto detto in precedenza, il grave impatto ambientale collegato al consumo della plastica può essere risolto in soluzioni di tipo "circolare". Adottare un approccio circolare consente alle aziende plastiche di ottenere importanti benefici non solo sul piano ambientale, ma anche economico e strategico.<sup>133</sup>

Nel primo capitolo si è avuto modo di individuare quali sono le origini dell'economia circolare e l'importanza che sta assumendo ai nostri giorni. Occorre però, alla luce della nostra trattazione, delineare anche il quadro normativo, oltre all'importanza che questo innovativo ed ecosostenibile sistema economico assume all'interno del diritto dell'ambiente, sia a livello europeo che livello nazionale. Così dimostrando come la crescita economica può essere conciliata con la tutela dell'ambiente.

La materia ambientale costituisce l'esempio tipico di una materia distribuita su una molteplicità di livelli di governo, c.d. "*multilevel governance*", ossia una cooperazione legislativa tra ordinamenti apparentemente separati, ma con uno scopo comune. Ad oggi hanno espresse competenze in materia ambientale: l'Unione Europea, lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni.<sup>134</sup> In breve, il carattere delocalizzato dei fenomeni ambientali comporta che le competenze

---

<sup>133</sup> CIRCULARITY, *Economia circolare applicata: Plastica*, in <https://circularity.com/economia-circolare-applicata/economia-circolare-plastica/>.

<sup>134</sup> STERPA A., *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell'ambiente?* in *Federalismi.it*, 19 novembre 2014, p. 2.

attribuite al legislatore vengano erose sia “dall’alto” ossia dal diritto internazionale e dal diritto comunitario, sia “dal basso”, ossia dal legislatore regionale e dal più ampio ricorso alle regolamentazioni comunali.<sup>135</sup>

Tra i soggetti che oggi più si interessano dell’ambiente e delle sue componenti c’è l’Unione Europea che ha fissato standard ambientali tra i più severi al mondo, per rendere le economie europee ecologicamente compatibili, proteggere la natura nonché salvaguardare la salute e la qualità della vita delle persone che vivono nell’UE. La politica ambientale è di conseguenza una dei punti chiave della politica dell’Unione Europea,<sup>136</sup> che registra un processo normativo che riconosce diverse garanzie.<sup>137</sup>

Lo sviluppo del concetto di economia circolare all’interno dell’ordinamento dell’Unione Europea è avvenuto in modo molto graduale. L’importanza della tutela dell’ambiente nell’economia è emersa per la prima volta dalle Direttive, in seguito da atti di *soft law*, come i *PAA* (Programmi di azione ambientale) che hanno sviluppato le linee guida per le materie, e infine attraverso atti normativi di produzione secondaria, in cui il concetto è stato specificato e implementato.

È noto che il modello dell’economia circolare presuppone che i modelli economici dovrebbero imitare la natura e riconoscere che esistono limiti invalicabili che impongono un costante riutilizzo dei beni: è una sfida epocale che punta alla progettazione di prodotti “ecosostenibili”, ovvero sia durevoli e riparabili, per prevenire la produzione di rifiuti e massimizzarne il recupero, il riutilizzo e il riciclo.<sup>138</sup>

Solo nel momento in cui si prende consapevolezza degli aspetti sopraelencati, si può dare inizio a una serie di azioni di tutela ambientale attuando di conseguenza la transizione verso un’economia circolare.

---

<sup>135</sup> DE LEONARDIS F., ROSSI G., (a cura di), *Trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in *Diritto dell’Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 143.

<sup>136</sup> ROTA R., *Profili di Diritto comunitario dell’ambiente*, in DELL’ANNO P., PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, CEDAM, Padova, 2012, Vol. I, p.151.

<sup>137</sup> PILLITU P.A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell’Unione Europea*, in FOIS P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p.230.

<sup>138</sup> MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, *Strategia nazionale per l’economia circolare, Linee Programmatiche per l’aggiornamento Documento per la consultazione*, in [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia\\_circolare/SEC\\_30092021\\_1.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia_circolare/SEC_30092021_1.pdf) p.4.

La politica dell'UE in materia di ambiente (e di avvicinamento al concetto di economia circolare come lo conosciamo oggi) risale ai primi anni '70 del secolo scorso, anni caratterizzati dall'adozione, nel luglio 1971, della prima Comunicazione della Commissione Europea in materia di ambiente. Tale Comunicazione afferma come la lotta contro la degradazione della natura e dell'ambiente biologico deve occupare un posto fondamentale tra gli obiettivi economici e sociali della Comunità e degli Stati membri<sup>139</sup>. A questo documento fa seguito, nel 1972, un *“Programma delle Comunità Europee per l'ambiente”*, nel quale si sottolinea che *“lo sviluppo della società industriale ha ampliato, intensificato e inasprito in notevole misura la degradazione dell'ambiente naturale, per cui si prendono sempre più in considerazione i pericoli per l'equilibrio naturale su scala regionale e mondiale derivanti dall'incremento economico, dallo sviluppo della produzione, dai consumi e dagli scambi che l'accompagnano, dall'aumento della densità demografica dalla concentrazione sempre maggiore delle popolazioni delle città, dall'efficacia e dalla diffusione delle tecniche e dei prodotti moderni.”*<sup>140</sup> Si scorge qui una critica al modello di economia lineare sottolineando come esso sia dannoso per le generazioni presenti e future, da cui deriva, pertanto, la volontà di realizzare il passaggio verso un'economia più sostenibile in cui i rifiuti da esternalità negative, diventano una vere e proprie risorse.

Successivamente, durante il Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972, i capi di Stato e di Governo dichiarano la necessità di una politica comunitaria in materia di ambiente che accompagni l'espansione economica, chiedendo uno specifico programma d'azione<sup>141</sup>. Come conseguenza, è stato presentato il primo Programma d'Azione in materia Ambientale (PAA) tramite la Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 22 novembre 1973<sup>142</sup>. Al suo interno vengono

---

<sup>139</sup> COMMISSIONE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma delle Comunità europee per l'ambiente*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. C. 52/1, 26 maggio 1972, p.3.

<sup>140</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma delle Comunità europee per l'ambiente*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. C. 52/1, 26 maggio 1972, p.4.

<sup>141</sup> KURRER C., *Politica ambientale: i principi generali e quadro di riferimento*, ottobre 2021, in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento>.

<sup>142</sup> CONSIGLIO EUROPEO, *Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un*

enunciate diverse azioni relative alla riduzione degli inquinamenti e degli inconvenienti ambientali (ad esempio azioni relative agli aspetti economici della lotta contro l'inquinamento), e altre relative al miglioramento dell'ambiente.

Il piano afferma la necessità di coordinare l'espansione economica con una migliore qualità della vita, prestando una particolare attenzione ai valori intangibili e alla salvaguardia dell'ambiente<sup>143</sup>.

I “Programmi di azione ambientale” (*PAA*) sono dei documenti programmatici e non vincolanti aventi ad oggetto la tutela dell'ambiente e le politiche che l'Unione Europea stessa intende perseguire. I *PAA* che sono stati adottati dal 1973 ad oggi sono otto.<sup>144</sup>

Già nei primi due (dal 1973 al 1977 e dal 1978 al 1982) si ravvisa una diversa considerazione dell'economia, vista non più solo in termini di profitto, ma sotto il profilo della salute umana e della tutela ambientale, stabilendo un legame tra sviluppo economico, crescita e protezione dell'ambiente.<sup>145</sup> Tra gli obiettivi principali figurano la prevenzione, il contenimento e la riduzione dei disastri ambientali, la tutela dell'equilibrio ecologico e l'uso razionale delle risorse naturali.

Le prime Direttive in tema di rifiuti, in armonia con quanto già illustrato al capitolo I, paragrafo 3.1, hanno occupato un posto fondamentale nella formazione delle basi dell'attuale normativa sull'economia circolare. Un esempio è dato dalla Direttiva 75/442/CEE<sup>146</sup>, considerata la prima avente come obiettivo quello di migliorare la materia dello smaltimento dei rifiuti, in modo da renderla compatibile con la protezione della salute umana e dell'ambiente, limitandone gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto e del deposito. In aggiunta, tale Direttiva è caratterizzata dalla valorizzazione dei rifiuti secondo il principio del «chi inquina paga».<sup>147</sup>

---

*programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale*, Gazzetta Ufficiale n. C 112 del 20.12.1973.

<sup>143</sup> GALLETTI A., *La politica di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea e la nuova Strategia Europea in materia ambientale*, in *ForoEuropa.it*, 2020, n.3.

<sup>144</sup> Il Primo copre il periodo 1973-1976, il Secondo 1977-1981 il Terzo 1982-1986, il Quarto 1987-1992, il Quinto 1993-2000, il Sesto 2001-2010, il Settimo 2013--2020 mentre l'Ottavo è entrato in vigore il 2 maggio 2022 e sarà in vigore fino al 31 dicembre 2030.

<sup>145</sup> GALLETTI A., *La politica di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea e la nuova Strategia Europea in materia ambientale*, *op. cit.*

<sup>146</sup> Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti, GU L 194 del 25.7.1975, pag. 47.

<sup>147</sup> È uno dei principi cardine della disciplina comunitaria in materia ambientale. Con il principio “chi inquina paga”, si impone a chi inquina di sostenere il costo ambientale e sociale delle proprie azioni.

Ma la prima base giuridica concreta per una politica ambientale comune rivolta a proteggere la qualità dell'ambiente, salvaguardare la salute e le risorse naturali si ha con la pubblicazione dell'Atto unico europeo del 1987<sup>148</sup>, il quale va a introdurre un nuovo titolo «Ambiente», (Titolo VII della Parte terza), all'interno del Trattato CEE<sup>149</sup> revisionato. Si procede dunque ad integrare nello sviluppo economico anche la dimensione ambientale, oramai divenuta un “limite” nei confronti della crescita economica.<sup>150</sup>

Nel 1991 viene emanata la direttiva 91/156/CE che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti, all'interno della quale i rifiuti sono classificati indistintamente (Allegato I) e si tende quindi a considerare un singolo prodotto nel momento del suo fine vita e, dunque, si identifica l'economia circolare come la piena e definitiva consapevolezza che l'ultimo stadio della gerarchia dei rifiuti non può e non deve essere lo smaltimento, ma il loro riciclaggio o recupero.<sup>151</sup>

Ma è nel 1992, con il Trattato di Maastricht<sup>152</sup>, che si fanno dei passi in avanti verso la concezione di una “nuova economia”, più ecosostenibile e in linea con il concetto di “bioeconomia”<sup>153</sup>. All'interno dell'articolo 2 del Trattato della Comunità Europea<sup>154</sup> si prevede che “*La Comunità ha il compito di promuovere*

---

<sup>148</sup> L'Atto unico europeo (AUE) si è proponeva di riesaminare i trattati di Roma che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica. Questo allo scopo di rilanciare l'integrazione europea e di completare il mercato interno (un'area senza confini interni e in cui vi sia libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali) entro il 1° gennaio 1993. L'AUE ha modificato le norme che disciplinano il funzionamento delle istituzioni europee e ha ampliato i poteri dell'allora Comunità europea in una serie di ambiti d'azione, creando nuove competenze comunitarie e riformando le istituzioni, l'AUE ha aperto la strada a un'ulteriore integrazione politica e all'unione economica e monetaria che sarebbe stata sancita dal Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht).

<sup>149</sup> Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE) firmato a Roma il 25 marzo 1957 insieme al Trattato che istituisce la CEEA (Comunità Europea dell'Energia Atomica), in sigla internazionale EURATOM (i cosiddetti Trattati di Roma).

<sup>150</sup> Una crescita economica e sostenibile richiederà alle società di creare condizioni che permettano alle persone di avere posti di lavoro di qualità, che stimolino le economie e al tempo stesso non danneggino l'ambiente.

<sup>151</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p.164.

<sup>152</sup> Il Trattato di Maastricht (meglio noto come Trattato sull'Unione Europea- TUE) è un trattato che è stato firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht, dagli allora dodici paesi membri della Comunità Europea, (oggi Unione Europea). È entrato in vigore il primo novembre del 1993. Il trattato che fissa le regole politiche e i parametri economici e sociali necessari per l'ingresso dei vari Stati che ne aderiscono nella suddetta Unione.

<sup>153</sup> Ved. Cap I, par. 3.3, “Economia circolare e bioeconomia”.

<sup>154</sup> L'art.2 del Trattato sancisce che “*La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo*

*nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri*", il Trattato di Maastricht inserisce *“una crescita sostenibile e non inflazionistica”* e *“un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo”*. Vengono poi introdotti il principio di livello elevato di tutela ambientale e il principio di precauzione.<sup>155</sup>

Nell'ultimo decennio del Novecento e nei primi anni duemila spiccano il quinto e il sesto PAA, in particolare il Quinto (1992-1999) *“Per uno sviluppo durevole e sostenibile”* pone l'accento sul perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile e si concentra sull'includere la dimensione ambientale in tutti settori economici maggiormente inquinanti.

Il sesto (2001-2010) *“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”*, ha identificato quattro settori come prioritari: conservazione della natura e della biodiversità, cambiamento climatico, gestione delle risorse naturali e dei rifiuti, salute e qualità della vita. La società deve riuscire a diminuire il degrado ambientale dato dalla crescita economica e perciò sono necessarie delle industrie che operino e pensino in modo più ecologico, producendo la stessa o una maggior quantità di prodotti a partire da una minore quantità di risorse e generando meno rifiuti. Questo al fine di rendere i modelli di consumo più sostenibili.<sup>156</sup> Inoltre, secondo il

---

*armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri”*.

<sup>155</sup> Il principio di precauzione può essere invocato quando è necessario un intervento urgente di fronte a un possibile pericolo per la salute umana, animale o vegetale, ovvero per la protezione dell'ambiente nel caso in cui i dati scientifici non consentano una valutazione completa del rischio.

<sup>156</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul Sesto programma di*

programma, è necessario che avvenga la collaborazione con il mercato attraverso le imprese e gli interessi dei consumatori per contribuire a creare modelli di produzione e consumo più sostenibili.<sup>157</sup>

Il Sesto programma mira a far perseguire un modello economico ecocompatibile e sostenibile, non accennando però al concetto di “circolarità” ma focalizzandosi ancora una volta sul concetto di spreco e di rifiuti.

È dal 2008 in poi è avvenuta un’evoluzione del concetto di economia circolare in Europa. In questo senso si ricordano la già menzionata Direttiva 2008/98/CE che disciplina la gerarchia dei rifiuti (art 4)<sup>158</sup>: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, smaltimento. La Direttiva stabilisce inoltre principi fondamentali come l’obbligo di trattare i rifiuti in modo da evitare impatti negativi sull’ambiente e sulla salute umana, incentivando l’applicazione della gerarchia dei rifiuti e affermando ancora una volta il principio «chi inquina paga».<sup>159</sup>

---

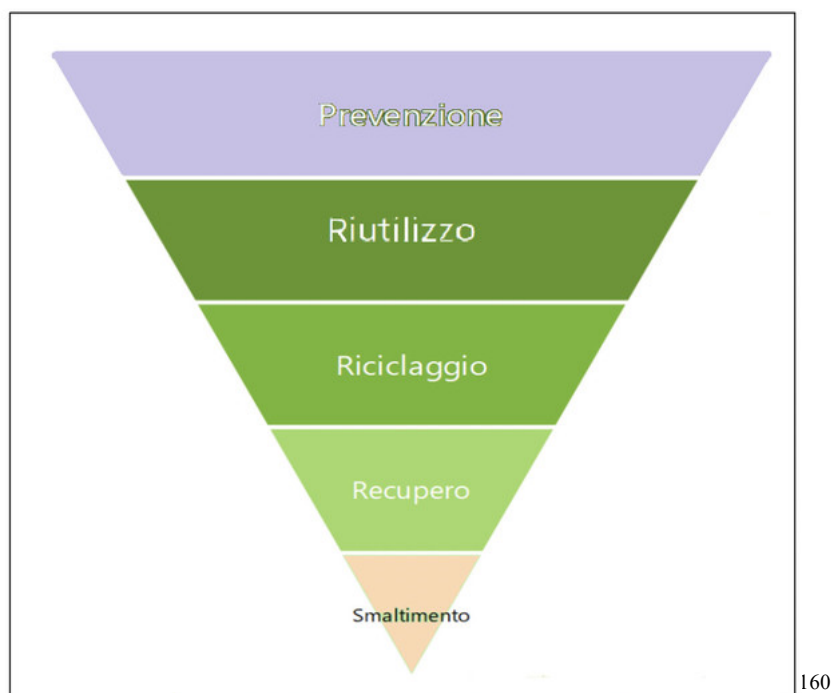
*azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" - Sesto programma di azione per l'ambiente, COM/2001/31 def., p.1.*

<sup>157</sup> Non si tratta semplicemente di penalizzare le imprese inadempienti, ma di introdurre regimi che permettano di premiare le migliori; di informare i consumatori perché possano scegliere i prodotti più ecologici orientando così il mercato; di sopprimere i sussidi pubblici a favore di pratiche nocive per l'ambiente; di incoraggiare le imprese ad innovare, cogliendo le opportunità offerte dall'uso, dallo sviluppo e dalla diffusione di tecnologie pulite.

<sup>158</sup> L’art. 4 della Direttiva 2008/98/CE “gerarchia dei rifiuti” sancisce al primo comma: “*la seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio recupero di energia, e) smaltimento*”

<sup>159</sup> Ved. capitolo I, paragrafo 4.1.





Già nel Sesto *PAA* si sollecitava l'estensione o la revisione della normativa sui rifiuti e lo sviluppo di misure in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, compresa la fissazione di obiettivi. La direttiva 2008/98/CE avrebbe dovuto aiutare l'Unione Europea ad avvicinarsi a una «società del riciclaggio», cercando di evitare la produzione di rifiuti e di utilizzare i rifiuti come risorse. Per la Direttiva, i rifiuti dovrebbero essere raccolti separatamente nella misura in cui ciò sia praticabile da un punto di vista tecnico, ambientale ed economico, prima di essere sottoposti a operazioni di recupero che diano il miglior risultato ambientale complessivo. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la separazione dei composti pericolosi dai flussi di rifiuti per conseguire una gestione compatibile con l'ambiente.<sup>161</sup> Gli Stati membri dovrebbero poi sostenere l'uso di materiali riciclati (come la carta riciclata) in linea con la gerarchia dei rifiuti e con l'obiettivo di realizzare una società del riciclaggio e non dovrebbero promuovere, laddove possibile, lo smaltimento in discarica o l'incenerimento di detti materiali riciclati.

<sup>160</sup> Immagine da: <https://www.ecomondo.com/blog/20228422/recupero-riciclo-rifiuti-rifiutu-organici>.

<sup>161</sup> Considerando 28, Direttiva 2008/98/CE.

Dunque, con tale direttiva, l'UE prende consapevolezza della situazione ambientale caratterizzata dall'esaurimento delle risorse primarie e dal contemporaneo aumento dei rifiuti.

Su questa scia si collocano due Comunicazioni della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 2011 “*Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse. Iniziativa faro nell’ambito della strategia Europa 2020*”<sup>162</sup> e *Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse*.<sup>163</sup> Da tali documenti si evidenzia che solo un impiego più efficiente delle risorse naturali aiuterà a conseguire degli obiettivi dell’UE. Affinché ciò possa avvenire, l’unica soluzione sarebbe trasformare i rifiuti in risorsa avviandosi verso un’economia di tipo circolare.<sup>164</sup> Poiché però il nostro sistema economico continua ad incoraggiare un uso inefficiente delle risorse, per affrontare queste difficoltà e trasformarle in opportunità l’economia dovrà subire una trasformazione profonda.

All’interno del Settimo Programma di Azione Ambientale (2014-2020)<sup>165</sup> si è andata ad ampliare la portata del concetto di economia circolare, pur mantenendosi ancora strettamente collegata alla gerarchia dei rifiuti.<sup>166</sup> Al punto 35 dell’obiettivo prioritario n. 2 del documento (Trasformare l’Unione in un’economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell’impiego delle risorse, verde e competitiva), si legge che “*Alcuni strumenti di politica esistenti in materia di produzione e di consumo sono di portata limitata. Vi è la necessità di un quadro che fornisca segnali adeguati ai produttori e ai consumatori per promuovere*

---

<sup>162</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse – Iniziativa faro nell’ambito della strategia Europa 2020*, Bruxelles, 26 gennaio 2011, COM (2011)21 def.

<sup>163</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse*, Bruxelles, 20 settembre 2011 COM (2011) 571 def.

<sup>164</sup> LARIA R.A., *Le priorità nella politica di gestione dei rifiuti: gli indirizzi comunitari ed il contesto nazionale*, op. cit. p.93.

<sup>165</sup> Tale programma, emanato con Decisione n. 1386/2013/UE del 20/11/2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea L354 del 28/12/2013, è entrato in vigore il 17 gennaio 2014.

<sup>166</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare*, op. cit. p. 173.

*l'efficienza nell'uso delle risorse e l'economia circolare*".<sup>167</sup> Dunque, l'economia circolare viene ancora considerata come un'affermazione "nuova" del semplice divieto di smaltimento in discarica.<sup>168</sup>

Ma il documento con cui l'Unione Europea prende consapevolezza dell'importanza del passaggio da un'economia lineare a una circolare risale al 2014. Si tratta della Comunicazione "*Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*"<sup>169</sup>, che sottolinea che per passare ad un'economia più circolare occorre "*apportare cambiamenti nell'insieme delle catene di valore, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo*".

La Commissione Europea delinea qui un programma ben definito, che può essere la base per la vera e propria attuazione dell'economia circolare: istituire un quadro strategico favorevole all'emergere dell'economia circolare ricorrendo a misure che combinino la regolamentazione intelligente, gli strumenti basati sul mercato, la ricerca e l'innovazione, gli incentivi, lo scambio di informazioni e il sostegno a iniziative volontarie; attuare una progettazione e innovazione al servizio di un'economia circolare, agevolando lo sviluppo di modelli più circolari per i prodotti e i servizi; sbloccare gli investimenti nelle soluzioni dell'economia circolare, mediante diversi interventi combinati (strumenti finanziari innovativi per ridurre i rischi per gli investitori, sviluppo degli appalti pubblici verdi, con l'obiettivo indicativo di assegnare attraverso criteri di valutazione "green" almeno il 50% di appalti pubblici).<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> All'interno del punto 43 (parte VIII) del Settimo programma si legge che "*si sta procedendo a un riesame della legislazione in vigore sui prodotti e i rifiuti, compreso un riesame dei principali obiettivi delle principali direttive sui rifiuti, basandosi sulla tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, così da orientarsi verso un'economia circolare e far sì che gli ostacoli presenti sul mercato interno alle attività di riciclaggio ecocompatibili siano rimossi*".

<sup>168</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare*, op. cit. p. 174.

<sup>169</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni Verso un'economia circolare: Programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM (2014)398 final/2, Bruxelles, 25 settembre 2014.

<sup>170</sup> VAROTTO M., *Verso un'economia circolare: il programma per un'Europa a zero rifiuti*, 6 marzo 2015, in <https://maurovarottoblog.com/2015/03/06/verso-uneconomia-circolare-il-programma-per-uneuropa-a-zero-RIFIUTI/>.

Il 2 dicembre 2015 tramite la Comunicazione “*L’anello mancante- Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare*”<sup>171</sup>, la Commissione Europea ha presentato il proprio piano d’azione per l’ambiente contenente 54 azioni che evidenziano la necessità di dover passare da un’economia lineare a una circolare, in cui il valore dei prodotti e dei materiali è tenuto in vita il più a lungo possibile e la produzione dei rifiuti è ridotta al minimo, adottate per “chiudere il cerchio” del ciclo di vita dei prodotti: dalla produzione e dal consumo fino alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime secondarie.<sup>172</sup>

Si puntualizza, inoltre, come la transizione verso un’economia caratterizzata da rifiuti ridotti al minimo e dalla vita prolungata delle risorse, costituisce una componente indispensabile degli sforzi introdotti dall’Unione Europea per sviluppare un’economia di tipo sostenibile. Solo questa transizione può offrire all’Europa l’occasione di trasformare l’economia e generare nuovi vantaggi competitivi sostenibili.

Ad oggi, si può evidenziare come tutte le cinquantaquattro azioni previste sono state attuate o sono in fase di attuazione.<sup>173</sup>

Il 2 dicembre 2015, insieme al Piano di azione, la Commissione ha approvato un pacchetto di direttive sull’economia circolare, il quale è andato a modificare sei direttive: la direttiva sui rifiuti (2008/98/CE), sugli imballaggi (1994/62/CE), rifiuti elettrici ed elettronici (RAEE) (2012/19/UE), discariche (1993/31/CE) veicoli fuori uso (2000/53/CE) e pile (2006/66/CE). Il 30 maggio 2018, a seguito dell’approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio della proposta della Commissione, sono state adottate in via definitiva quattro nuove direttive, entrate in vigore il 4 luglio 2018.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare*, COM (2015) 614 final, Bruxelles, 2 dicembre 2016.

<sup>172</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell’ambiente*, op. cit., p.2.

<sup>173</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *L’anello mancante: la Commissione attua il piano d’azione per l’economia circolare*, 2019, in [https://ec.europa.eu/italy/news/20190304\\_ce\\_attua\\_piano\\_azione\\_economia\\_circolare\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20190304_ce_attua_piano_azione_economia_circolare_it).

<sup>174</sup> La Direttiva 2018/851/UE modifica la Direttiva 2008/98/CE; la Direttiva 2018/850/UE modifica la Direttiva discariche 94/62/CE; la Direttiva 2018/852/UE modifica la direttiva imballaggi 94/662/CE; la Direttiva 2018/849/UE modifica le direttive sui veicoli fuori uso 200/53/CE, su pile e accumulatori 2006/66/CE e sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche 2012/19/UE

Il Pacchetto sull' Economia Circolare del 2018 porta ad un aggiornamento complessivo della disciplina europea sull'economia circolare, segnando una linea di demarcazione importante rispetto al passato. Si tratta di un piano di azione che ha la finalità di accelerare la transizione verso un'economia a forte stampo circolare nella comunità europea, inquadrandola in un percorso più ampio volto a “*stimolare la competitività a livello mondiale, promuovere una crescita economica sostenibile e creare nuovi posti di lavoro*”.<sup>175</sup>

Nel dicembre 2019 la Commissione Europea adotta il *Green Deal* europeo<sup>176</sup>, contenente un insieme di iniziative strategiche che mira ad avviare l'UE sulla strada di una transizione verde, con l'obiettivo di raggiungere l'obiettivo ultimo della neutralità climatica entro il 2050.<sup>177</sup>

Nel marzo 2020 la Commissione Europea ha adottato il Nuovo piano d'azione per l'economia circolare<sup>178</sup>, in linea con il *Green Deal* europeo. Il piano d'azione si concentra in particolare sulla progettazione e sul sistema di produzione dei beni che dovranno essere funzionali all'economia circolare. L'obiettivo è di garantire che le risorse utilizzate siano mantenute il più a lungo possibile nell'economia dell'Unione Europea.<sup>179</sup>

Infine, il 2 maggio 2022 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato l'Ottavo *PAA* che durerà fino al 31 dicembre 2030 e che rappresenta la base per il conseguimento degli obiettivi in materia ambientale e in materia di cambiamenti climatici definiti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, nonché degli obiettivi perseguiti dagli accordi multilaterali in materia di ambiente e clima, puntando ad accelerare la transizione verde verso un'economia circolare, competitiva, climaticamente neutra, basata su energia rinnovabile.

---

<sup>175</sup> CIRILLO A., *Cos'è il Pacchetto Economia Circolare?* 16 ottobre 2020, in <https://www.dife.it/magazine/cos-e-il-pacchetto-economia-circolare>.

<sup>176</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

<sup>177</sup> CONSIGLIO EUROPEO – CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Green Deal Europeo*, 2022, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/>.

<sup>178</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo piano di azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11 marzo 2020, COM (2020) 98 final.

<sup>179</sup> ECOMONDO, *Il punto sull'Economia Circolare in Europa e Italia*, <https://www.ecomondo.com/blog/19986291/punto-economia-circolare-europa-italia>, 8 marzo 2022.

Anche a livello nazionale, l'evoluzione normativa dell'economia circolare, come in Europa, veniva inizialmente vista solo come una mera sovrapposizione della gerarchia dei rifiuti. Solo negli ultimi anni l'ordinamento giuridico italiano ha iniziato a prestare sempre più attenzione a temi come l'ambiente, grazie alla spinta sia europea che internazionale, ampliando di conseguenza il concetto di economia circolare.

In Italia questa transizione è stata favorita soprattutto da alcune azioni promosse a seguito dell'emanazione del Pacchetto Europeo dell'Economia Circolare del 2015.<sup>180</sup> Il 2 febbraio del 2016, con la legge di stabilità 2016, è entrato in vigore il Collegato Ambientale (legge 28 dicembre 2015, n. 221) contenente *“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”*.

Nel 2017 è stato pubblicato, a seguito di un'ampia consultazione, il documento *“Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e di posizionamento strategico”* con l'obiettivo di fornire un inquadramento generale dell'economia circolare, nonché di definire il posizionamento strategico del nostro paese sul tema. Ciò, in continuità con gli impegni adottati nell'ambito dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile.<sup>181</sup> A settembre 2020 invece si sono attuate le direttive europee contenute nel *“Pacchetto Economia Circolare”*,<sup>182</sup> accogliendo gli obiettivi prestabiliti dall'Unione Europea.

Nel mese di giugno 2022 è stata approvata, con Decreto Ministeriale 24 giugno 2022, n. 259, la nuova *“Strategia Nazionale per l'economia circolare”*, documento programmatico che mira a definire gli obiettivi per garantire un'effettiva transizione verso un'economia circolare.

---

<sup>181</sup> MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, *Strategia nazionale per l'economia circolare, Linee Programmatiche per l'aggiornamento Documento per la consultazione*, [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia\\_circolare/SEC\\_30092021\\_1.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia_circolare/SEC_30092021_1.pdf) 30 settembre 2021, p.4.,

<sup>182</sup> L'attuazione del Pacchetto Economia Circolare in Italia consta di quattro decreti:

- 1) decreto legislativo 3 settembre 2020 n. 116 sui rifiuti;
- 2) d.lgs. 3 settembre 2020 n. 118, relativo a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori, e sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- 3) d.lgs. 3 settembre 2020 n. 119, relativo ai veicoli fuori uso;
- 4) d.lgs. 3 settembre 2020, n. 121, recante una nuova disciplina organica del conferimento di rifiuti in discarica.

La strategia è incentrata su diverse aree di intervento: eco progettazione ed innovazione di prodotto, bioeconomia, *blue economy*, materie prime critiche.

Con tale Strategia si intendono definire i nuovi strumenti amministrativi e fiscali per potenziare il mercato delle materie prime seconde, affinché siano competitive in termini di disponibilità, prestazioni e costi rispetto alle materie prime vergini. A tal fine, la Strategia agisce sulla catena di acquisto dei materiali (*Criteri Ambientali Minimi per gli acquisti verdi nella Pubblica Amministrazione*), sui criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste*), sulla responsabilità estesa del produttore, sul ruolo del consumatore e sulla diffusione di pratiche di condivisione e di “prodotto come servizio”. Inoltre, costituisce uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica e definisce una *roadmap* di azioni e di *target* misurabili di qui al 2035.<sup>183</sup>

#### **4. I primi orientamenti verso una società plastic free**

Come ampiamente trattato nei paragrafi precedenti, il grave impatto ambientale collegato al consumo lineare della plastica può essere risolto in soluzioni di tipo “circolare”. Adottare un approccio circolare consente alle aziende di ottenere importanti benefici non solo sul piano ambientale, ma anche sul piano economico e strategico.<sup>184</sup>

Sia a livello europeo, che a livello nazionale, i rispettivi legislatori si sono mossi fin da subito per tentare di offrire delle soluzioni possibili, efficaci e differenziate per salvaguardare l’ambiente, nonché per il perseguimento dell’obiettivo di creare una società “plastic free”, ovvero una società dove l’uso della plastica può essere drasticamente ridotto o del tutto vietato.

La Commissione Europea non ha esitato nel proporre svariati approcci in grado di combattere il problema dell’inquinamento ambientale causato dalla dispersione di materie plastiche e di trovare un equilibrio tra plastica e rispetto dell’ambiente. Questa necessità è sorta soprattutto a causa dell’aumento della

---

<sup>183</sup> MINISTERO DELL’AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, *Riforma 1.1 - Strategia nazionale per l’economia circolare*, 30 dicembre 2022, in <https://www.mite.gov.it/pagina/riforma-1-1-strategia-nazionale-l-economia-circolare>.

<sup>184</sup> CIRCULARITY, *Economia circolare applicata: Plastica*, in <https://circularity.com/economia-circolare-applicata/economia-circolare-plastica/>.

produzione di plastica in Europa e nel resto del mondo. Ad esempio, solo nel 2016, 8,4 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica sono stati raccolti per essere riciclati all'interno e all'esterno dell'UE, che rappresentano il 2,48% della produzione mondiale e il 18,5% di quella europea di plastica.<sup>185</sup> Secondo la Commissione, l'inquinamento da plastiche nell'ambiente è causato dalla crescente quantità di rifiuti di plastica che vengono generati annualmente, imputabile anche alla *“crescente diffusione dei prodotti di plastica monouso[...]raramente riciclati e soggetti ad essere dispersi nell'ambiente”*<sup>186</sup>. La direttiva 2019/904/UE costituisce un tassello importante nel raggiungimento di tale obiettivo. La Commissione ha vietato in questo modo l'utilizzo e soprattutto il commercio di determinati beni, che possono essere sostituiti con delle alternative meno invasive per l'ambiente (si pensi ad un bicchiere di plastica, sostituibile con uno di vetro). Limitando, di conseguenza, l'utilizzo dei beni per cui non esistono valide alternative, riducendone il consumo e ponendo ulteriormente delle prescrizioni di etichettatura, che rafforzano le norme che regolano la raccolta differenziata e il riciclaggio.<sup>187</sup>

In aggiunta, l'assenza di informazioni sull'eventuale presenza di sostanze chimiche dannose all'interno dei prodotti in plastica costituisce un ostacolo all'aumento della percentuale di materiale riciclato. In questo caso, la Commissione Europea, tramite la Strategia sulla plastica del 2018, ha individuato dei meccanismi per identificare all'interno dei flussi di riciclaggio tali sostanze chimiche dannose al fine di trattarle ed eliminarle durante le procedure di riciclo, con indubbi benefici per ambiente e salute umana.<sup>188</sup>

Anche l'Italia, come si avrà modo di vedere nel capitolo III, si è mossa a riguardo, e infatti non mancano interventi da parte dei legislatori nazionali, sempre in linea con la disciplina dell'Unione Europea. L'80% delle norme in materia ambientale italiana è di derivazione comunitaria e ciò ha portato visibili benefici

---

<sup>185</sup> W. PIONTEK, *the circular Plastic Economy, and the Instruments to Implement IT*, *Ekonomia I Środowisko*, n. 3 (70), 2019, pp. 23-24.

<sup>186</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018, p. 3.

<sup>187</sup> COMMISSIONE UE, *Plastica monouso: nuove norme UE per ridurre i rifiuti marini*, 2018, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_18\\_3927](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_3927).

<sup>188</sup> ARISTEI L., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019\904\UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020, numero 25, p. 5, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44084>.



per l'ambiente e per il benessere dei cittadini, dimostrato anche dall'aumento di posti di lavoro verdi che sembra essere sette volte superiore tra il 2000 e il 2015 a quella del resto dell'economia.<sup>189</sup>

Va ricordato, infine, che anche l'ordinamento giuridico internazionale, e non solo quello europeo, svolge un ruolo di primo piano nel garantire i migliori standard di interesse ambientale, questo è il motivo per cui le relazioni tra Stati e organizzazioni sovranazionali sono fondamentali.

## 5. La disciplina della plastica a livello eurounitario

A livello comunitario molte sono state le misure volte a ridurre l'inquinamento da plastiche nell'ambiente.

L'Europa è infatti il secondo produttore di plastica dopo la Cina, con una quota del 18,5% della produzione mondiale.<sup>190</sup> L'industria europea della plastica comprende produttori di materie prime, trasformatori, riciclatori e produttori di macchinari. Secondo i dati di Eurostat e di *PlasticsEurope* del 2018, i settori di mercato con la più alta domanda di trasformatori di plastica sono: imballaggio (39,7%), edilizia e costruzioni (19,8%), automobilistico (10,1%), elettrico ed elettronico (6,2%), casalingo, tempo libero e sport (4,1%), agricoltura (3,4%) .

Nonostante le materie plastiche abbiano il potenziale di essere riciclate innumerevoli volte, mantenendo comunque il loro valore e le loro proprietà funzionali, all'interno dell'Unione Europea gran parte di questo materiale viene attualmente sprecato. Questo vuol dire che da un punto di vista economico il potenziale associato al riciclaggio dei rifiuti di plastica rimane in gran parte non sfruttato. È stato stimato che dagli anni '50 del secolo scorso, ovvero dall'inizio dello sviluppo dell'industria della plastica, fino al 2015, il 70% dei rifiuti di plastica è stato accumulato nelle discariche o nell'ambiente.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> WWF, *Italia chiama Europa – L'ambiente ritrovato, dossier presentato da WWF Italia*, 2019, in [https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/elezioni\\_europee\\_\\_dossier\\_wwf\\_italia\\_chiama\\_europa\\_def.pdf](https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/elezioni_europee__dossier_wwf_italia_chiama_europa_def.pdf).

<sup>190</sup> BARAN B., *Plastic waste as a challenge for sustainable development and circularity in the European Union*, in *Ekonomia I Prawo – Economics and Law*, n 19(1), 2020, p. 8.

<sup>191</sup> GEYER R., JAMBECK JENNA R., LAVENDER LAW K., *Production, use, and fate of all plastics ever made*, in *Science Advances*, Vol. 3 N. 7, 2017, in <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.1700782>.

La portata del problema legato a una gestione incorretta dei rifiuti di plastica è enorme e ciò comporta ingenti costi economici e, soprattutto, conseguenze irreversibili per l'ambiente. In risposta a queste sfide, i paesi dell'UE intraprendono azioni per aumentare il riutilizzo della plastica (oltre che per ridurre l'uso). Numerosi sono dunque i regolamenti comunitari volti a contrastare tale problema e, di conseguenza, accelerare l'economia circolare.<sup>192</sup>

Riguardo i rifiuti in plastica, *in primis*, è opportuno citare il Libro Verde “*Una strategia europea per i rifiuti in plastica*”<sup>193</sup>, con cui è possibile avviare una riflessione circa le possibili soluzioni al crescente numero di rifiuti. Tale documento dà spazio finalmente a una tematica che prima di allora (cioè il 2013) non aveva trovato spazio nei *PAA* adottati, pur avendo un impatto ambientale non trascurabile.

Il Libro Verde si pone come obiettivo di fornire “*un contributo per valutare i rischi effettivi per l'ambiente e la salute umana connessi alla plastica quando i prodotti diventano rifiuti, per affrontare il tema della loro progettazione ecocompatibile a livello funzionale e chimico e per avviare una riflessione su come affrontare il problema dello smaltimento incontrollato di rifiuti di plastica e rifiuti marini*”.<sup>194</sup> Il Libro verde ha incentivato una serie di riflessioni sul materiale plastico, sui suoi costi e sul suo ciclo di vita, invitando le parti interessate a presentare osservazioni. Ha stabilito inoltre come fosse necessario un tempestivo intervento all'interno dell'Unione Europea in tale settore, confermato sia dai dati allarmanti sia dal fatto che il flusso dei rifiuti in plastica all'interno dell'Unione Europea non aveva avuto la giusta attenzione.

Dopo il Libro Verde, nel 2014 l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA)<sup>195</sup> ha fondato *la Marine Litter Watch*, ossia un'azione di monitoraggio dei rifiuti marini tramite un'applicazione con cui i cittadini possono segnalare i rifiuti dispersi sulle coste e sulle spiagge comunitarie.

---

<sup>192</sup> BARAN B., *Plastic waste as a challenge*, op. cit., p. 9.

<sup>193</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde, Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente*, Bruxelles, 7 marzo 2013, COM (2013) 123 final.

<sup>194</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde*, COM (2013) 123 final, pag. 3.

<sup>195</sup> L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) è un organismo della UE che si dedica alla fondazione di una rete di monitoraggio per controllare le condizioni ambientali europee.

Successivamente, nel 2015, tramite una Risoluzione il Parlamento Europeo si è posto l'obiettivo di ridurre i rifiuti marini del 50% entro il 2025 rispetto al 2014.<sup>196</sup>

Il 29 aprile 2015 è stata approvata la Direttiva 2015/720/UE, che modifica la Direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'uso dei sacchetti di plastica leggeri. La precedente direttiva era infatti stata adottata al fine di prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio con conseguenze negative sull'ambiente, prevedendo il reimpiego degli imballaggi, il riciclaggio e le altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio e, quindi, la riduzione dello smaltimento finale di tali rifiuti.<sup>197</sup> Da sottolineare che nella categoria di "imballaggi" si fa riferimento a quelli di plastica al pari di quelli in vetro, carta, metallo e legno, infatti "*la presente Direttiva deve concernere tutti i tipi di imballaggio immessi sul mercato e tutti i rifiuti di imballaggio*".<sup>198</sup> Tuttavia nonostante per la citata direttiva le buste di plastica costituiscono un "*imballaggio*"<sup>199</sup>, non erano state previste delle misure *ad hoc*.

È stata così sancita una regolamentazione più specifica per gli imballaggi in plastica, ampliandola per rendere tale materiale indipendente rispetto ad altri per il crescente problema dell'inquinamento da plastica nell'ambiente, per le sue caratteristiche e per la sua elevata presenza nella quotidianità.

Sulla base della direttiva del 2015, si richiede agli Stati membri di adottare delle azioni volte a ridurre l'uso di borse di plastica in materiale leggero, in quanto tali borse (caratterizzate da uno spessore inferiore a 50 micron) rappresentano la netta maggioranza delle borse di plastica che vengono utilizzate nell'Unione Europea e sono riutilizzate meno frequentemente rispetto a borse di spessore superiore, diventando in maniera più veloce un rifiuto e comportando di

---

<sup>196</sup> ARISTEIL., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019\904\UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020, numero 25, p. 8. <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44084>.

<sup>197</sup> Direttiva 94\62 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, "Sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio", punto 2.

<sup>198</sup> Considerando n. 5, p. 1, Direttiva 94/62/CE.

<sup>199</sup> Ai sensi dell'articolo 3 della Direttiva 94\62\CE si intende per «*imballaggi*» tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione. Anche tutti gli articoli «a perdere» usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi.

conseguenza un maggiore rischio di dispersione nell'ambiente a causa del loro peso leggero.<sup>200</sup> Per questi motivi, gli Stati membri dovranno adottare misure volte a diminuire l'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, in linea con gli obiettivi generali della politica sui rifiuti e con la gerarchia dei rifiuti dell'Unione Europea di cui alla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.<sup>201</sup> Gli Stati membri dovranno assicurarsi che il loro livello di utilizzo annuale non superi 90 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2019 e le 40 pro capite entro il 31 dicembre 2025 (le borse di plastica in materiale ultraleggero, ossia inferiore a 15 micron, possono essere escluse).<sup>202</sup> Si è poi previsto che, entro il 31 dicembre 2018, i sacchetti di plastica leggeri non vengano più offerti gratuitamente nei punti vendita a meno che non venga utilizzato un equivalente valido.<sup>203</sup>

Successivamente l'UNEP ha annunciato la pubblicazione del Rapporto delle Nazioni Unite *“Biodegradable Plastics and Marine Litter. Misconceptions, Concerns and Impacts on Marine Environments”*, tramite comunicato stampa nel novembre del 2015. Nel comunicato si legge che *“l'adozione diffusa di prodotti etichettati come “biodegradabili” non diminuirà in modo significativo il volume di plastica che entra nell'oceano o i rischi fisici e chimici che le materie plastiche rappresentano per l'ambiente marino”*.<sup>204</sup>

L'Unione europea, cominciando ad impegnarsi più nel settore del riciclo delle materie plastiche di scarto e nella transizione verso un'economia circolare, intravedeva la necessità di un documento comunitario che andasse a definire effettivamente le linee guida dell'economia circolare da applicare solo ai prodotti in plastica, la quale si era manifestata già dal parere del Comitato delle regioni *«Libro verde — Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente»*<sup>205</sup>

---

<sup>200</sup> Direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, punto 4.

<sup>201</sup> Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

<sup>202</sup> Direttiva (UE) 2015/720, p. 3.

<sup>203</sup> Direttiva (UE) 2015/720, p.3.

<sup>204</sup> ARISTEI L., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019\904\UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020, numero 25, p. 13.

<sup>205</sup> G.U, Parere del CDR 2013/C 356/06.

dove era stato chiesto di rafforzare la promozione del riciclaggio della plastica in tutte le fasi, per incoraggiare un'economia circolare.

Come già detto, il 2 dicembre 2015 la Commissione Europea adotta *“L’anello mancante- Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare”*<sup>206</sup>. Tale Piano d’azione delinea la strategia europea sull’economia circolare, che in un primo momento si è concretizzata nelle quattro direttive sull’economia circolare e successivamente illustrata nella Strategia europea per la riduzione della plastica.<sup>207</sup>

All’interno del piano d’azione del 2015, la plastica viene individuata tra i settori prioritari *“oggetto di particolare attenzione”*.<sup>208</sup>

Il 2 dicembre 2015, insieme al Piano di azione, la Commissione ha approvato un pacchetto di direttive sull’economia circolare, il quale è andato a modificare sei direttive: la direttiva sui rifiuti (2008\98\CE), sugli imballaggi (1994\62\CE), sui rifiuti elettrici ed elettronici (RAEE) (2012\19\UE), sulle discariche (1993\31\CE) sui veicoli fuori uso (2000\53\CE) e sulle pile (2006\66\CE).

A tale riguardo, la Commissione Europea sottolinea che, se si vuole garantire il passaggio a un’economia circolare, è indispensabile aumentare il riciclaggio della plastica. Diventa dunque necessario perfezionare i sistemi di raccolta differenziata e i regimi di certificazione delle imprese dedite alla raccolta dei rifiuti, per far sì che le materie plastiche destinate alle discariche e agli inceneritori vengano riciclate. In particolare, il Parlamento viene invitato dalla Commissione ad adottare *“misure per realizzare l’obiettivo inteso a ridurre in misura significativa i rifiuti marini”*,<sup>209</sup> e la Commissione *“elaborerà una strategia*

---

<sup>206</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare*, COM (2015) 614 final, Bruxelles, 2 dicembre 2016.

<sup>207</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell’ambiente*, op. cit., p.2.

<sup>208</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare*, COM (2015) 614 final, Bruxelles, 2 dicembre 2016, par. 5.1

<sup>209</sup> La Commissione Europea, nella comunicazione *“Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”*, ha proposto di puntare a *“ridurre i rifiuti marini del 30% entro il 2020, per i dieci tipi di rifiuti che più comunemente inquinano le spiagge, nonché per le attrezzature da pesca abbandonate in mare, e adattare le priorità in funzione delle quattro regioni marine dell’UE”*. Sono già in corso attività in Europa per raggiungere questo obiettivo.

*per affrontare le sfide poste dalle materie plastiche in tutte le fasi della catena del valore e tenere conto del loro intero ciclo di vita”.*<sup>210</sup>

Infine, *“la Commissione intende adottare una strategia sulla plastica nell’economia circolare per affrontare questioni come la riciclabilità, la biodegradabilità, la presenza di sostanze pericolose in alcune materie plastiche e i rifiuti marini. La Commissione propone, nella revisione delle proposte legislative sui rifiuti, un obiettivo più ambizioso per il riciclaggio degli imballaggi di plastica.”*<sup>211</sup>

Sulla stessa linea si pone la Comunicazione adottata dalla Commissione Europea il 24 ottobre 2017, *“Programma di lavoro della Commissione 2016: Un’agenda per un’Unione più unita. Più forte e più democratica. “, con cui la Commissione afferma “ci batteremo per sostenere l’innovazione, i posti di lavoro e la crescita attraverso la nostra strategia sull’economia circolare che può apportare immensi benefici alla nostra economia, alla nostra competitività e al nostro ambiente. Proporranno un numero limitato di proposte volte a rafforzare i nostri interventi in questo settore. Verteranno soprattutto sul modo di produrre e utilizzare le materie plastiche, nell’ottica di ottenere che tutti gli imballaggi in plastica siano riciclabili entro il 2030.”*<sup>212</sup>

Dal 4 luglio 2018 sono in vigore le quattro direttive<sup>213</sup> del già citato Pacchetto sull’Economia Circolare, approvato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 18 aprile 2018. Esso ha senza dubbio velocizzato la transizione verso l’economia di tipo circolare in Europa. Tali direttive contengono degli obiettivi ben

---

<sup>210</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare*, COM (2015) 614 final, 2016, punto 5.1.

<sup>211</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare*, COM (2015) 614 final, Bruxelles, 2 dicembre 2016, par. 5.1.

<sup>212</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Programma di lavoro della Commissione per il 2018, Un programma per un’Unione più unita, più forte e più democratica*, COM (2017) 650 final, Strasburgo, 24 ottobre 2017, punto II.

<sup>213</sup> Il 30 maggio 2018, a seguito dell’approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio della proposta della Commissione, sono state adottate in via definitiva quattro nuove direttive, entrate in vigore il 4 luglio 2018. La Direttiva 2018/851/UE modifica la Direttiva 2008/98/CE; la Direttiva 2018/850/UE modifica la Direttiva discariche 94/62/CE; la Direttiva 2018/852/UE modifica la direttiva imballaggi 94/662/CE ; la Direttiva 2018/849/UE modifica le direttive sui veicoli fuori uso 200/53/CE, su pile e accumulatori 2006/66/CE e sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche 2012/19/UE.

precisi: prima di tutto prevedono che almeno il 55% entro il 2025, il 60% entro il 2030 e il 65% entro il 2035 dei rifiuti debba essere riciclato. In secondo luogo, il Pacchetto sull'Economia Circolare limita lo smaltimento in discarica, che deve essere del 10% entro il 2035. Gli imballaggi invece dovranno essere riciclati entro il 2025 almeno per il 65% ed entro il 2030 per il 70%; i rifiuti pericolosi e tessili delle famiglie dovranno essere raccolti separatamente dal 2025; per i rifiuti biodegradabili si prevede anche il loro riciclo alternativo tramite compostaggio nelle abitazioni private.

Tramite questo pacchetto di direttive si punta, nel lungo termine, a coinvolgere le imprese nella realizzazione di prodotti riutilizzabili con materiali nuovi senza dare origine a scarti mentre, nel breve termine, si mira a raccogliere e gestire al meglio gli scarti, affinché possa essere garantito il riciclo e riutilizzo.

Le nuove direttive mirano a migliorare l'ambiente, tramite la riduzione annuale di emissione di CO<sub>2</sub>, e ad assicurare sempre più posti di lavoro (almeno cinquecentomila in più). L'economia circolare potrebbe favorire anche una crescita del Pil fino al 7% in più entro il 2035.<sup>214</sup>

Per l'Unione Europea il 2015 è stato dunque un anno fondamentale avendo segnato il passaggio da un approccio predittivo e riduttivo dei rifiuti plastici a uno nuovo circolare.<sup>215</sup>

### ***5.1 La Strategia Europea per la plastica nell'economia circolare***

In linea con quanto esposto nel paragrafo precedente, dando seguito al Piano di azione e al pacchetto sull'economia circolare del 2 dicembre 2015, il 16 gennaio 2018 la Commissione Europea ha adottato la “*Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*”.<sup>216</sup> Con tale documento la Commissione ha messo

---

<sup>214</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 18 febbraio 2020, p.3.

<sup>215</sup> ARISTEI L., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019\904\UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, op. cit, p. 13.

<sup>216</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, COM (2018) 28 final, Strasburgo, 16 gennaio 2018.

l'accento su diversi obiettivi e sfide, tramite una serie di azioni mirate, per contrastare le eventuali criticità collegate alla produzione, all'uso e al consumo della plastica. A tal fine, viene evidenziato l'incombente quantitativo di rifiuti di plastica prodotti in Europa e le relative conseguenze negative sull'ambiente.

Si tratta di un atto programmatico che riveste assoluta centralità, essendo interamente dedicato all'utilizzo circolare delle materie plastiche.<sup>217</sup>

Al suo interno viene proposta una vera e propria "economia della plastica", in linea con la filosofia dell'economia circolare che mira, come sopra ampiamente evidenziato, ad allungare la vita dei prodotti attraverso il riuso, la riparazione e il riciclo, incoraggiando l'impiego di materiali più sostenibili.

La strategia europea rappresenta una delle azioni che la Commissione Europea si era proposta di adottare nel Piano d'azione per l'economia circolare del 2015.<sup>218</sup> In tale documento la plastica veniva inserita tra i settori prioritari che *“a causa della specificità dei loro prodotti, delle catene del valore che li caratterizzano, della loro impronta ambientale o della dipendenza da materie provenienti da paesi terzi [...] devono essere oggetto di particolare attenzione, per garantire che le interazioni tra le varie fasi del ciclo siano pienamente prese in considerazione lungo l'intera catena del valore.”*<sup>219</sup> In questo caso viene sottolineata la volontà di fronteggiare temi come la riciclabilità, la biodegradabilità, la presenza di sostanze pericolose e l'alto quantitativo di rifiuti marini. Dunque, *“se si vuole garantire il passaggio a un'economia circolare è necessario aumentare il riciclaggio della plastica [...] per cui tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 vi è quello di prevenire e ridurre in maniera significativa l'inquinamento marino di tutti i tipi, compresi i rifiuti marini”*.<sup>220</sup>

---

<sup>217</sup> BELVISO L., *Lotta alla plastica ed ecosistemi marini op. cit.* p. 187.

<sup>218</sup> RUSSO D. S., *La “Strategia europea per la plastica nell'economia circolare” presupposti, obiettivi e strumenti*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n 2, 2019, p.155.

<sup>219</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final, Bruxelles, 2 dicembre 2016, paragrafo 5.

<sup>220</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final, Bruxelles, 2 dicembre 2016, paragrafo 5.1.



Nel 2017 la Commissione aveva già confermato la sua intenzione di concentrarsi sulla produzione e sull'uso della plastica e di impegnarsi verso il conseguimento dell'obiettivo della riciclabilità di tutti gli imballaggi di plastica entro il 2030.<sup>221</sup>

La Commissione Europea, tuttavia, identificava come problema principale non tanto la plastica in sé, quanto la sua produzione, il suo utilizzo e il suo improprio smaltimento.

Difatti, la strategia non propone di eliminare definitivamente le materie plastiche, ma di mettere in atto una serie di investimenti volti a modificare i materiali e le tecniche di produzione per consentirne una vita più lunga. Ed è questa la scelta ritenuta strategica, in quanto costituisce un adempimento agli impegni assunti dalla UE alla COP21 di Parigi per la lotta ai cambiamenti climatici e si colloca nel quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 delle Nazioni Unite.<sup>222</sup>

Con tale comunicazione, la Commissione ha operato su una serie di obiettivi: migliorare gli aspetti economici e la qualità del riciclaggio della plastica; arginare i rifiuti di plastica e il loro abbandono nell'ambiente; orientare l'innovazione e gli investimenti verso le soluzioni circolari.

Dopo aver analizzato la dimensione del problema della plastica a livello mondiale e comunitario, la Strategia sottolinea come potenziarne il riciclaggio possa apportare dei benefici ambientali ed economici. Ma affinché questo sia reso possibile, è necessaria una cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella catena del valore (produttori, gestori di rifiuti, venditori al dettaglio, consumatori). In particolare, secondo la Commissione Europea la collaborazione di tutti gli attori coinvolti sarebbe indispensabile al fine di migliorare la progettazione e la produzione di beni, migliorare la raccolta differenziata e potenziare la capacità di selezione dei rifiuti e riciclaggio dell'UE al fine di creare dei mercati sostenibili per la plastica riciclata e rinnovabile. Calcolando che gli imballaggi di plastica rappresentano almeno il 60% dei rifiuti di plastica post consumo, la soluzione che viene suggerita dalla Commissione affinché si possano innalzare i livelli di

---

<sup>221</sup> COM (2017) 650 final.

<sup>222</sup> RIGGIO G. *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, op. cit. p. 254-255.

riciclaggio sta nel migliorare la loro progettazione, il che potrebbe diminuire della metà il costo del riciclaggio degli imballaggi in plastica. L'obiettivo, fissato al 2030, è quello di far sì che tutti gli imballaggi in plastica immessi nel mercato europeo siano riutilizzabili o facilmente riciclabili, potendo quindi essere riciclati nel modo più efficace in termini di costi. In aggiunta, poiché la plastica è utilizzata in numerosi e diversi settori, può risultare difficile ottenere le informazioni necessarie a consentirne un corretto riciclaggio, vista l'eventuale presenza di sostanze chimiche pericolose. Dunque, l'UE si pone l'ulteriore obiettivo di agevolare il riconoscimento, tramite l'accesso alle informazioni, di tali sostanze in modo da semplificarne il trattamento o l'eliminazione in fase di riciclo.

L'Europa, perché il ciclo di vita della plastica diventi davvero circolare, cerca di trovare una *“soluzione per la crescente produzione di rifiuti di plastica e per la loro dispersione nell'ambiente in cui viviamo”*<sup>223</sup>, tramite norme relativa alla promozione della raccolta differenziata e ai regimi di responsabilità estesa del produttore. Infatti oltre ad *“essere una fonte di finanziamento”*, la responsabilità estesa del produttore può *“fornire alle imprese incentivi economici affinché sviluppino prodotti di plastica più sostenibili [...] I regimi di responsabilità estesa del produttore potrebbero contribuire a migliorare l'efficienza del processo di riciclaggio, incoraggiare la progettazione in funzione del riciclaggio, ridurre i rifiuti e il loro abbandono nell'ambiente e incentivare il dialogo tra produttori, autorità locali e imprese di riciclaggio”*, ma per garantirne il corretto funzionamento la Commissione *“fornirà orientamenti su come garantire un'efficace modulazione dei contributi versati dai produttori, in particolare per gli imballaggi.”*<sup>224</sup>

Tra gli altri obiettivi proposti vi è anche quello bloccare la diffusione, nelle acque, delle microplastiche,

---

<sup>223</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, COM (2018) 28 final, Strasburgo, 16 gennaio 2018, punto 4.2.

<sup>224</sup>COM (2018) 28 final, punto 4.3.

Per raggiungere tali obiettivi la Commissione punta sugli investimenti nelle infrastrutture e nell'innovazione, poiché la crescita del riciclo della plastica è conseguente a un nuovo modo di progettare i materiali e i prodotti.<sup>225</sup>

La Strategia ha previsto così lo stanziamento di oltre 250 milioni di euro per finanziare attività di ricerca e sviluppo nei settori interessati. Circa la metà di questa somma è stata impiegata per andare a produrre materie prime alternative. Tali forme di finanziamento sono state erogate nell'ambito del Programma Horizon 2020. Oltre a ciò, sono stati stanziati al 2020 oltre 100 milioni di euro, destinati al finanziamento di misure prioritarie come, per esempio, lo sviluppo di materie plastiche più ecosostenibili e più riciclabili. La Commissione, quindi, si era ripromessa di sviluppare un programma strategico per la ricerca e l'innovazione sulla plastica allo scopo di fornire orientamenti per il finanziamento delle attività di ricerca e innovazione a partire dal 2020.

In conclusione, *“le sfide connesse alla produzione, al consumo e alla fine del ciclo di vita della plastica [possono] essere trasformate in opportunità per l'UE e per la competitività dell'industria europea”*. 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.

L'11 dicembre 2018 è stata varata dalla Commissione Europea l'*“Alleanza circolare per la plastica”*, ossia una piattaforma multilaterale utile ad agevolare il mercato europeo della plastica riciclata a raggiungere 10 milioni di tonnellate entro il 2025 e sostenere l'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare. La dichiarazione è stata firmata da piccole e medie imprese, grandi società, e da associazioni, con l'obiettivo delle dieci milioni di tonnellate, chiedendo allo stesso tempo la rimozione totale dei rifiuti di plastica in natura e l'abbandono della messa in discarica. Ogni anno più di 27 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica vengono raccolti in Europa, ma meno di un terzo di essi è riciclato. Nel 2016 in Europa sono stati venduti meno di 4 milioni di tonnellate di plastica riciclata, che rappresentando solo l'8% del mercato della plastica dell'UE. Dunque, essendo riciclata solo un

---

<sup>225</sup> RIGGIO G. *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, op. cit. p. 255.

terzo della plastica in Europa, tale obiettivo (di 10 milioni di tonnellate di plastica riciclata venduta nell'UE entro il 2025) incrementerebbe il mercato europeo della plastica riciclata del 150%.<sup>226</sup>

## ***5.2 Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare***

L'11 dicembre 2019 la Commissione Europea ha presentato *il Green Deal europeo*<sup>227</sup>, una Comunicazione *all'interno* della quale è prevista una tabella di marcia per stimolare un uso efficiente delle risorse, favorendo la transizione verso un'economia circolare.

Trattasi di una nuova strategia che punta ad uno sviluppo e ad una trasformazione dell'Unione Europea in una società funzionante sotto il profilo delle risorse, dotata di un'economia moderna e competitiva. L'Unione Europea si impegna a non emettere più a partire dal 2050 gas a effetto serra, incentivando una crescita economica non associata all'uso eccessivo delle risorse.

La Commissione si è prefissata di trasformare le sfide ambientali e le problematiche climatiche in opportunità per tutti settori in modo da rendere la transizione economica equa e inclusiva per tutti. Nel *Green Deal* le materie plastiche rimangono uno dei principali settori di intervento per garantire la transizione verso l'economia circolare.

In base al *Green Deal* saranno sanciti una serie di requisiti in grado di garantire, entro il 2030, la riutilizzabilità e la riciclabilità, di tutti gli imballaggi immessi sul mercato comunitario. Dunque, vengono confermate tutte le principali azioni già previste nella Strategia per la plastica, con la evidente volontà di metterle in atto.<sup>228</sup> Di conseguenza il 14 gennaio 2020 la commissione ha presentato un piano<sup>229</sup> per mobilitare 1000 miliardi di euro per concretizzare gli obiettivi del *Green Deal*. Nello specifico, ci si propone di: aumentare i finanziamenti per la

---

<sup>226</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia*, op. cit., p. 8.

<sup>227</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

<sup>228</sup> RUSSO D. S., *La "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare"*, op. cit., p.175.

<sup>229</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un'Europa sociale forte tra transizioni giuste*, Bruxelles, 14 gennaio 2020, COM (2020) 14 final.

decarbonizzazione europea; realizzare un quadro abilitante per gli investitori privati e il settore pubblico; supportare le PA e gli sviluppatori nella fase di organizzazione ed attuazione di progetti sostenibili.<sup>230</sup>

A tal proposito, l'11 marzo 2020, la Commissione ha pubblicato il Nuovo Piano d'azione per l'Economia Circolare, ossia la Comunicazione “*Un nuovo piano di azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*”,<sup>231</sup> attraverso la quale, ponendosi sulla linea del suddetto *Green Deal* europeo, ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Comitato economico sociale, una nuova visione dell'economia circolare, intesa sia come valore positivo in sé e per sé, sia come componente essenziale del “Patto verde”, proposto come primo atto “politico” della Commissione europea.<sup>232</sup>

La Commissione intende agire contemporaneamente su due fronti: da un lato, prevenire la produzione di rifiuti e trasformarli in risorse secondarie di alta qualità; dall'altro, agire a monte, per impedire che prodotti non sostenibili entrino nel mercato europeo.<sup>233</sup>

Il nuovo piano d'azione si concentra sulla progettazione e sulla produzione di beni compatibili con l'economia circolare, con l'obiettivo di garantire che le risorse utilizzate siano mantenute nell'economia europea il più a lungo possibile. Il piano e le iniziative in esso contenute saranno sviluppati con lo stretto coinvolgimento della comunità imprenditoriale e degli stakeholder. Di conseguenza, la progettazione di prodotti dovrà consentire beni durevoli, facilmente riutilizzabili, riparabili e riciclabili, utilizzando quanto più materiale riciclato possibile.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia*, op. cit., p. 8.

<sup>231</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo piano di azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11 marzo 2020, COM (2020) 98 final.

<sup>232</sup> MURATORI A., *Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare: buoni propositi, ma anche un bel po' d'aria fritta*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, n. 4, p. 289.

<sup>233</sup> LAMBIASE N., *Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare in chiave pop*, 24 febbraio 2021 <https://www.mercatocircolare.it/economia-circolare-piano-azione/>.

<sup>234</sup> Il presente piano d'azione per l'economia circolare stabilisce un programma orientato al futuro per costruire un'Europa più pulita e competitiva. Mira ad accelerare il profondo cambiamento richiesto dal *Green Deal* europeo, sulla base delle azioni in materia di economia circolare attuate dal sin dal 2015. Questo piano provvederà alla razionalizzazione del quadro normativo rendendolo

Per quanto riguarda la plastica, ai sensi del Piano d'azione, affinché possa essere incrementato l'utilizzo della plastica riciclata e si possa contribuire all'uso più sostenibile della stessa, la Commissione dovrà adottare delle disposizioni vincolanti relative al contenuto riciclato e misure per la riduzione dei rifiuti per prodotti quali gli imballaggi, i materiali da costruzione e i veicoli.<sup>235</sup>

La Commissione affronterà anche le sfide emergenti in materia di sostenibilità predisponendo un quadro strategico in materia di approvvigionamento, etichettatura e uso delle plastiche a base organica, valutando i casi in cui l'utilizzo di materie prime a base organica comporta benefici ambientali effettivi. L'obiettivo è far sì che l'etichettatura di un prodotto come "biodegradabile" o "compostabile" non induca erroneamente i consumatori a smaltirlo secondo modalità che provocano la dispersione o l'inquinamento di questi rifiuti in conseguenza di condizioni ambientali non adeguate o tempo insufficiente per la degradazione.<sup>236</sup>

Il 30 marzo 2022, la Commissione europea ha compiuto un ulteriore importante passo nella realizzazione del Nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare del 2020, presentando un ulteriore pacchetto di proposte per rendere i prodotti più sostenibili. L'obiettivo è quello di rendere i beni fisici presenti sul mercato più rispettosi dell'ambiente, circolari ed efficienti, sotto il profilo energetico, durante tutto il ciclo di vita. Come annunciato nel piano d'azione per l'economia circolare, la Commissione propone nuove norme per rendere quasi tutti i beni fisici presenti sul mercato dell'UE più rispettosi dell'ambiente, circolari ed efficienti sotto il profilo energetico lungo l'intero ciclo di vita (e dunque dalla fase di progettazione fino all'uso quotidiano, al cambio di destinazione e alla gestione

---

adatto ad un futuro sostenibile, garantendo l'ottimizzazione delle nuove opportunità derivanti dalla transizione e riducendo al minimo gli oneri per le persone e le imprese.

<sup>235</sup> La Commissione affronterà inoltre la questione della presenza di microplastiche nell'ambiente, limitando le microplastiche aggiunte intenzionalmente e adottando misure relative ai pellet, alla luce del parere dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche; predisponendo l'etichettatura, la standardizzazione, la certificazione e misure di regolamentazione per quanto concerne il rilascio accidentale di microplastiche, tra cui misure volte ad aumentare la cattura delle microplastiche in tutte le fasi del ciclo di vita dei prodotti; sviluppando e armonizzando ulteriormente i metodi per misurare le microplastiche rilasciate in modo non intenzionale, in particolare dagli pneumatici e dai prodotti tessili, e fornendo dati armonizzati sulle concentrazioni di microplastiche nel mare; colmando le lacune nelle conoscenze scientifiche relative al rischio e alla presenza delle microplastiche nell'ambiente, nell'acqua potabile e negli alimenti.

<sup>236</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo piano di azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, punto 3.4.

del fine vita) presentando inoltre una nuova strategia per rendere i prodotti tessili più durevoli, riparabili, riutilizzabili e riciclabili. Una terza proposta mira a promuovere il mercato interno dei prodotti da costruzione e a garantire che il quadro normativo in vigore consenta all'ambiente edificato di conseguire gli obiettivi climatici e di sostenibilità. Infine, il pacchetto comprende una proposta di nuove norme volte a responsabilizzare i consumatori sulla transizione verde garantendo loro una migliore informazione sulla sostenibilità ambientale dei prodotti e una migliore protezione dal *greenwashing*<sup>237</sup>. Con le proposte odierne, la Commissione presenta gli strumenti necessari per passare a un'economia realmente circolare nell'UE.<sup>238</sup>

Ma se uno degli obiettivi dell'UE è quello di aumentare il materiale riciclato nei prodotti e negli imballaggi di plastica, poiché gran parte dei materiali plastici da imballaggio sono utilizzati come imballaggi alimentari, gli obiettivi possono essere raggiunti solo se si aumenta anche il contenuto di materia plastica riciclata negli stessi imballaggi.

In questo contesto si inserisce il recente Regolamento (UE) 2022/1616 del 15 settembre 2022, entrato in vigore il 10 ottobre 2022, che abroga il Regolamento (CE) 282/2008 relativo ai materiali e agli oggetti di materia plastica riciclata destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari.

Esso stabilisce le norme relative all'immissione sul mercato dei materiali e degli oggetti contenenti materia plastica proveniente da rifiuti o fabbricata a partire da essi e destinati a venire con contatto con i prodotti alimentari allo scopo di garantirne la sicurezza e la qualità, contribuendo dunque a conseguire gli obiettivi del piano d'azione per l'economia circolare. Il regolamento stabilisce le regole chiare per garantire che nell'UE la plastica riciclata possa essere utilizzata in modo sicuro negli imballaggi, Nello specifico, disciplina: l'immissione sul mercato di materiali oggetti contenenti plastica riciclata destinati al contatto con gli alimenti; lo sviluppo e il funzionamento di tecnologie, processi e impianti di riciclo, per

---

<sup>237</sup>È una forma di pubblicità o di marketing in cui si inducono i propri potenziali clienti a credere erroneamente che un marchio sia impegnato nella tutela dell'ambiente o che i prodotti, gli obiettivi e le politiche di un'organizzazione siano rispettosi dello stesso.

<sup>238</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Green Deal: nuove proposte per rendere i prodotti sostenibili la norma e rafforzare l'indipendenza delle risorse dell'Europa*, Comunicato Stampa, Bruxelles, 30 marzo 2022.

produrre plastica riciclata da riutilizzare; l'uso di prodotti in plastica riciclata e riciclabile che vengono a contatto con prodotti alimentari; l'uso di materiali e oggetti di materia plastica riciclata e l'uso di materiali e oggetti di materia plastica destinati a essere riciclati.<sup>239</sup> Per garantire la trasparenza e facilitare le attività di controllo, il nuovo regolamento istituisce il Registro dell'Unione delle nuove tecnologie, dei riciclatori, dei processi di riciclo, degli schemi di riciclo e degli impianti di decontaminazione, che sarà reso accessibile al pubblico sul sito web della Commissione Europea. La Commissione Europea, inoltre, sta predisponendo le Linee Guida applicative del regolamento, che forniranno indicazioni dettagliate sui principi base del riciclo della plastica, sulle disposizioni che potrebbero essere di difficile interpretazione e sugli allegati al regolamento stesso.

## **6. La direttiva 2019/904/UE SUP (*Single Use Plastics*): sul divieto di plastica monouso**

Sulla scia della *Strategia europea per la plastica* e della legislazione comunitaria precedentemente esposta, si colloca la direttiva n. 904 del 2019 “*sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente*”, meglio conosciuta come direttiva *SUP (Single Use Plastics)*.<sup>240</sup> La direttiva è stata pubblicata il 12 giugno 2019, ed è entrata in vigore il 4 luglio 2019 ponendo l’obbligo di recepimento da parte degli Stati membri entro il 3 luglio 2021. La direttiva è volta a diminuire il più possibile gli effetti disastrosi che le materie plastiche, sottoforma di rifiuti, riversano sull’ambiente, introducendo nuovi obblighi in termini di divieto e riduzione dell'utilizzo di alcuni prodotti fabbricati in plastica.

La direttiva fissa, inoltre, diverse misure affinché la progettazione e la realizzazione di prodotti in plastica monouso sia conforme alle regole dell’economia circolare (in modo da consentire il loro riutilizzo, la loro riparazione

---

<sup>239</sup> MINISTERO DELLA SALUTE, *Nuovo regolamento relativo ai materiali e agli oggetti di materia plastica riciclata destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari*, 18 ottobre 2022, in [https://www.salute.gov.it/portale/news/p3\\_2\\_1\\_1\\_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministro&id=6036#:~:text=Ministero%20della%20Salute&text=Il%2020%20settembre%202022%20%C3%A8,contatto%20con%20i%20prodotti%20alimentari](https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministro&id=6036#:~:text=Ministero%20della%20Salute&text=Il%2020%20settembre%202022%20%C3%A8,contatto%20con%20i%20prodotti%20alimentari).

<sup>240</sup> Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 5 giugno 2019, n. 904 sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente.



e il loro riciclaggio) e in modo da preservare il loro valore il più a lungo possibile, generando di conseguenza meno rifiuti.

La direttiva riguarda principalmente i prodotti in plastica monouso, ossia tutti quei prodotti che sono realizzati interamente o parzialmente in plastica e che non possono essere utilizzati più di una volta, destinati ad applicazioni di breve durata che non permettono loro una “seconda vita” (c.d. prodotti “usa e getta”). La definizione di prodotti in plastica monouso dovrebbe escludere i prodotti di plastica che sono concepiti, progettati e immessi sul mercato per poter compiere, durante il loro ciclo di vita, molteplici spostamenti o rotazioni e, di conseguenza *“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”*.<sup>241</sup>

Come si legge nel preambolo della direttiva, l’uso sempre più diffuso della plastica monouso, si traduce in modelli di produzione e di consumo lineari e inefficienti. Secondo la Commissione, infatti, affinché il ciclo di vita dei prodotti in plastica diventi “circolare”, occorre trovare una soluzione, sia per la crescente produzione di rifiuti in plastica, sia per la dispersione di questi nell’ambiente. Per questo si rende necessario l’istituzione di un’economia circolare in cui la progettazione e la produzione di plastica e di prodotti in plastica, rispondano alle esigenze di riparazione, riutilizzo, riciclaggio. Solo tramite l’istituzione di un quadro specifico che rispecchi le esigenze sopra elencate, si può ridurre il considerevole impatto negativo di tali prodotti di plastica sull’ambiente, sulla salute e sull’economia.

Tramite la direttiva, la Commissione Europea promuove approcci circolari, privilegiando prodotti e sistemi riutilizzabili, sostenibili e non tossici, anziché prodotti monouso, con lo scopo di ridurre la quantità di rifiuti prodotti,

---

<sup>241</sup> Considerano n° 12 Direttiva 2019/904/UE. Per chiarire ulteriormente se un prodotto sia da considerare un prodotto di plastica monouso ai fini della presente direttiva, è opportuno che la Commissione sviluppi linee guida sui prodotti di plastica monouso. In considerazione dei criteri definiti nella presente direttiva, sono esempi di contenitori per alimenti da considerare prodotti di plastica monouso ai fini della presente direttiva i seguenti contenitori: contenitori per fast food, scatole per pasti, per panini, per involtini e per insalate con alimenti freddi o caldi, o contenitori per alimenti freschi o trasformati che non richiedono ulteriore preparazione, quali frutta, verdura o dolci. Sono esempi di contenitori per alimenti che non devono essere considerati prodotti di plastica monouso ai fini della presente direttiva i contenitori per alimenti secchi o alimenti venduti freddi che richiedono ulteriore preparazione, i contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione oppure contenitori per alimenti monoporzione venduti in più di una unità.

contribuendo inoltre “al conseguimento dell’obiettivo 12 di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (ONU): garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo”<sup>242</sup>.

L’obiettivo è quello di “tutelare l’ambiente e salute umana”<sup>243</sup> insieme a quello di “prevenire e ridurre l’incidenza di determinati prodotti di plastica monouso<sup>244</sup>, prodotti di plastica oxodegradabile<sup>245</sup>, e attrezzi da pesca<sup>246</sup> contenenti plastica<sup>247</sup>” e al contempo promuovere la transizione verso un’economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo così al corretto funzionamento del mercato interno.<sup>248</sup>

Alla luce di ciò, è opportuno soffermarsi sui punti più importanti della normativa comunitaria per coglierne gli aspetti più salienti. La direttiva dedica uno spazio alla corretta gestione dei rifiuti marini, e individua delle soluzioni circa la gestione e la prevenzione dei rifiuti presenti sulle spiagge e in mare<sup>249</sup>, in linea con l’obiettivo 14 di sviluppo sostenibile dell’ONU: “conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile.”<sup>250</sup>

---

<sup>242</sup> Direttiva n. 2019/904/UE, considerando n 2.

<sup>243</sup> Direttiva 2019/904/UE, considerando n° 29.

<sup>244</sup> Per plastica monouso ai sensi dell’art. 3, punto 2, Direttiva 2019/904/UE si intende “il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o rotazioni durante la sua vita essendo rinviato a un produttore per la ricarica o riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato concepito.”

<sup>245</sup> Ai sensi dell’art. 3, punto 3, direttiva 2019/904/UE per «plastica oxo-degradabile» si intendono quelle “materie plastiche contenenti additivi che attraverso l’ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica.”. Ai sensi del considerando 15 «le restrizioni dell’immissione sul mercato introdotte nella presente direttiva dovrebbero riguardare anche i prodotti realizzati con plastica oxo-degradabile, poiché tale tipo di plastica non si biodegrada correttamente».<sup>245</sup>

<sup>246</sup>Ex art. 3, punto 4, direttiva 2019/904/UE è «attrezzo da pesca»: “qualsiasi attrezzo o sua parte che è usato nella pesca o nell’acquacoltura per prendere, catturare o allevare risorse biologiche marine o che galleggia sulla superficie del mare ed è impiegato allo scopo di attirare e catturare o allevare dette risorse biologiche marine.”

<sup>247</sup> Art. 2 Direttiva 2019/904/UE.

<sup>248</sup> Art. 1 Direttiva 2019/904/UE.

<sup>249</sup> ARISTEI L., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019\904\UE* p. 16.

<sup>250</sup> Il considerando n° 4 della Direttiva 2019/904/UE dispone che “I rifiuti marini sono un fenomeno transfrontaliero riconosciuto come problema a livello mondiale di dimensioni sempre più vaste. Ridurre i rifiuti marini è un passo fondamentale per conseguire l’obiettivo 14 di sviluppo sostenibile dell’ONU: conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile. L’Unione deve fare la sua parte nel prevenire il problema dei rifiuti marini e trovarvi una soluzione in quanto ente normatore a livello internazionale. A tal proposito, l’Unione collabora con i partner in diverse sedi internazionali quali il G20, il G7 e l’ONU per promuovere un’azione concertata e la presente direttiva fa parte degli sforzi profusi dall’Unione in merito. Al fine di rendere efficaci tali sforzi, è importante altresì che le esportazioni di rifiuti di plastica dall’Unione non comportino un aumento dei rifiuti marini altrove”.

Non solo, il considerando 5 evidenzia come nell'Unione Europea circa l'80-85% dei rifiuti marini rinvenuti sulle spiagge sono di plastica e di questi gli oggetti di plastica monouso rappresentano il 50% e gli oggetti collegati alle attività di pesca sono il 27%.<sup>251</sup> La direttiva si limita così ad imporre delle norme più rigorose per le 10 tipologie di imballaggi e prodotti inquinanti maggiormente presenti sulle spiagge europee e per i quali sono presenti delle valide alternative.<sup>252</sup>

Circa gli attrezzi da pesca, essi vengono rinvenuti quotidianamente in mare o sulle spiagge. Dato che gli attuali sistemi legislativi non sono in grado di offrire delle soluzioni per evitare l'abbandono o lo scarico di questi nell'ambiente, conformemente alla direttiva, dovranno essere gli Stati membri tramite “*ulteriori incentivi finanziari*”<sup>253</sup> a stimolare i pescatori a riportare a terra gli attrezzi da pesca dismessi onde evitare di pagare potenziali aumenti dei contributi indiretti sui rifiuti, introducendo, alla luce del principio «chi inquina paga», la responsabilità estesa del produttore per gli attrezzi da pesca e i componenti degli attrezzi da pesca contenenti plastica. Ciò, *per* assicurarne la raccolta differenziata e finanziare una corretta gestione di tali rifiuti rispettosa dell'ambiente, in particolare il riciclaggio.<sup>254</sup>

Ai sensi del considerando 8, la direttiva non ha ad oggetto le microplastiche, anche se queste contribuiscono all'inquinamento dell'ambiente marino e incidono sulla salute in generale: qui la Commissione si limita ad affermare solo la possibilità che sia l'Unione Europea stessa ad incoraggiare tutti i produttori a limitare le microplastiche nelle loro produzioni. Sono esclusi dalla sua applicazione anche i prodotti in vetro o metallo.

Tra i prodotti in plastica monouso maggiormente inquinanti, il considerando 16 inserisce i filtri di prodotti da tabacco, i quali costituiscono il secondo articolo di plastica monouso più ritrovato sulle spiagge comunitarie.

Si invitano così Stati membri a adottare delle valide alternative a tali filtri anche tramite i regimi di responsabilità estesa del produttore che dovrebbero

---

<sup>251</sup> Direttiva 2019/904/UE, considerando n° 5.

<sup>252</sup> ARISTEIL., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019\904\UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020, numero 25, p. 14.

<sup>253</sup> Direttiva 2019/904/UE, considerando n° 23.

<sup>254</sup> Direttiva 2019/904/UE, considerando n° 23.

incoraggiare innovazioni portando allo sviluppo di alternative sostenibili. Gli Stati membri dovrebbero promuovere un'ampia gamma di misure tese a ridurre la dispersione nell'ambiente dei rifiuti post-consumo dei prodotti del tabacco con filtri contenenti plastica.

Infine, il considerando numero 17 sancisce che, dato che ad anche i tappi e coperchi di plastica sono frequentemente rinvenuti nelle spiagge comunitarie, al fine di limitarne la dispersione nell'ambiente e attenuarne le conseguenze negative, possono essere immessi sul mercato solo se soddisfano determinati requisiti di progettazione.

Soffermandoci invece sulle disposizioni della direttiva, all'articolo 1 si ribadiscono gli obiettivi affermati anteriormente ossia *“prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente,”*, nonché *“promuovere la transizione verso un'economia circolare”*.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, ai sensi dell'art 2, è riservato ai prodotti di plastica monouso elencati nell'allegato alla direttiva, ai prodotti di plastica oxodegradabili e agli attrezzi da pesca contenenti plastica.

I prodotti in plastica monouso biodegradabile<sup>255</sup> e compostabile<sup>256</sup> (nonché i prodotti in “bioplastica”), vengono equiparati ai prodotti monouso in plastica “tradizionale”. Questa considerazione si ricava dall'interpretazione del considerando 11, il quale specifica che ai sensi della direttiva, la plastica viene definita come un *“polimero a cui possono essere stati aggiunti additivi”*, escludendo dall'ambito di applicazione la plastica che comprende taluni polimeri naturali *“non modificati chimicamente”* e dunque, presenti in natura. La plastica fabbricata con polimeri naturali modificati o con sostanze di partenza a base organica, fossili o sintetiche non è presente in natura e dovrebbe perciò rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva. Infatti *“La definizione adattata di plastica dovrebbe pertanto coprire gli articoli in gomma a base polimerica e la plastica a base organica e biodegradabile, a prescindere dal fatto che siano*

---

<sup>255</sup> È biodegradabile un materiale che si scompone in molecole organiche semplici come metano, acqua e anidride carbonica grazie ad agenti atmosferici o microrganismi come i batteri. Di fatto, tutti i materiali sono biodegradabili, ma ciascuno di essi impiega diverso tempo.

<sup>256</sup> È compostabile un materiale che, oltre a biodegradarsi, si trasforma in compost che può essere impiegato come fertilizzante naturale in agricoltura. Per essere compost il materiale deve decomporsi entro tre mesi di almeno il 90%.

*derivati da biomassa o destinati a biodegradarsi nel tempo*<sup>257</sup>. Ciò deriva dalla definizione di “polimero”<sup>258</sup> e di “sostanza non chimicamente modificata”<sup>259</sup> previste dal regolamento n. 1907/2006<sup>260</sup> in materia di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizioni materiale chimico, Ed è da qui, come affermato da autorevole dottrina<sup>261</sup>, che si porta ad escludere dall’applicazione della presente direttiva solo i polimeri che sono presenti naturalmente in natura; dato che le plastiche biodegradabili e compostabili, a prescindere dal fatto che derivino da fonti di origine fossile o rinnovabile, sono comunque polimeri “chimicamente modificati”, non esistenti in natura, e rientrano fra i materiali vietati.

All’interno della direttiva, i prodotti in plastica monouso vengono distinti sulla base dell’esistenza o meno di loro alternative sostenibili, distinguendosi in prodotti in plastica monouso per i quali si stabilisce la riduzione del consumo, considerati ancora non facilmente sostituibili (art 4) e prodotti per i quali si stabilisce un divieto di immissione sul mercato, data l’esistenza di valide alternative.<sup>262</sup> (art 5).

Per quanto riguarda la prima categoria, ossia quei beni per i quali non è prevista un alternativa valevole, si prevede una riduzione ambiziosa e duratura del consumo di prodotti di plastica monouso come: 1) tazze per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi; contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati sia per alimenti destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto, o per alimenti generalmente consumati direttamente dal recipiente, nonché per alimenti pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento, compresi i contenitori per alimenti tipo fast food

---

<sup>257</sup> Direttiva 2019/904/UE considerando n° 11.

<sup>258</sup> Ex art. 3, numero 5, regolamento (CE) n. 1907/2006. Per polimero si intende: “una sostanza le cui molecole sono caratterizzate dalla sequenza di uno o più tipi di unità monomeriche. Tali molecole devono essere distribuite su una gamma di pesi molecolari in cui le differenze di peso molecolare siano principalmente attribuibili a differenze nel numero di unità monomeriche”

<sup>259</sup> Ex art 3, numero 40, per sostanza non modificata chimicamente: “una sostanza la cui struttura chimica rimane immutata, anche se è stata soggetta ad un processo o trattamento chimico o trasformazione mineralogica fisica, ad esempio al fine di rimuovere le impurezze.”

<sup>260</sup> REGOLAMENTO (CE) N. 1907/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH).

<sup>261</sup> RUSSO D. S., *La “Strategia europea per la plastica nell’economia circolare” presupposti, obiettivi e strumenti*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n 2, 2019.

<sup>262</sup> Ex art 3 punto 6 della direttiva 2019/904/UE per “immissione sul mercato” si intende la prima messa a disposizione di un prodotto sul mercato di uno Stato membro.

o per altri pasti pronti per il consumo immediato, a eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti.<sup>263</sup> Tutto ciò affinché entro il 2026 vi sia una significativa riduzione del loro uso e consumo rispetto al 2022.

Circa la seconda categoria, ossia quei beni facilmente sostituibili, 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<sup>264</sup>”. Si tratta di: 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) cannuce (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; 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.<sup>265</sup> Questa misura più severa è giustificata dalla necessità di imporre l'uso di alternative rispettose dell'ambiente e prontamente disponibili per incoraggiare modelli di *business* più sostenibili.<sup>266</sup>

L'art.6 prevede che gli Stati membri “provvedono a che i prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell'allegato i cui tappi e coperchi sono di plastica possano essere immessi sul mercato solo se i tappi e i coperchi restano attaccati ai contenitori per la durata dell'uso previsto del prodotto e che i tappi e coperchi di metallo con sigilli di plastica non sono considerati fatti di plastica.” L'elenco di

---

<sup>263</sup> Direttiva 2019/904/UE Allegato parte A.

<sup>264</sup> Direttiva 2019/904/UE articolo 6 punto 1.

<sup>265</sup> Direttiva 2019/904/UE Allegato parte B.

<sup>266</sup> BELVISO L., *Lotta alla plastica ed ecosistemi marini*, op. cit., p. 188.

tali prodotti contenuto nell'Allegato C comprende: i contenitori per bevande con una capacità fino a tre litri, vale a dire recipienti usati per contenere liquidi, per esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi, nonché imballaggi compositi di bevande e relativi tappi e coperchi (ma non i contenitori in vetro o metallo per bevande con tappi e coperchi di plastica ed i contenitori per bevande destinati e usati per alimenti a fini medici).

Per i prodotti contenuti nella parte D dell'allegato (assorbenti e tamponi igienici e applicatori per tamponi; salviette umidificate, ossia salviette pre-umidite per l'igiene personale e per uso domestico; prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco; tazze per bevande) l'art 7 sancisce invece che gli Stati membri possono immetterli sul mercato solo se riportano sul loro imballaggio o sul prodotto stesso marcature in carattere grandi, chiaramente leggibili e indelebili, comunicanti: le informazioni circa le modalità corrette di gestione del rifiuto per il prodotto e le tipologie di smaltimento dei rifiuti da evitare, in linea con la gerarchia dei rifiuti; la presenza di plastica nel prodotto e la conseguente incidenza negativa sull'ambiente della eventuale dispersione del rifiuto.

Importante è anche la disposizione che riguarda la responsabilità estesa del produttore. L'art. 8 prevede che 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. L'allegato E elenca: i contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto, generalmente consumati direttamente dal recipiente e pronti per il consumo senza ulteriore preparazione (come 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; pacchetti e involucri in materiale flessibile e contenenti alimenti destinati al consumo immediato direttamente dal pacchetto o involucro senza ulteriore preparazione; contenitori per bevande con una capacità fino a tre litri, ossia recipienti usati per contenere liquidi, per esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi, nonché imballaggi compositi di bevande e relativi tappi

e coperchi, ma non i contenitori in vetro o metallo per bevande con tappi e coperchi di plastica; tazze per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi; sacchetti di plastica in materiale leggero. Il paragrafo 3 prevede che per i prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco (quindi i prodotti di cui all' Allegato E, parte III), gli Stati membri debbano assicurare una copertura dei costi da parte dei produttori, come per esempio i costi per la creazione di infrastrutture specifiche per la raccolta dei rifiuti o degli appositi contenitori nei luoghi in cui i rifiuti sono abitualmente gettati.

L'art. 9 disciplina la raccolta differenziata affinché gli Stati membri adottino le misure necessarie per assicurare il riciclaggio, fissando delle soglie minime da raggiungere per avere successo nella realizzazione di tale obiettivo. Nello specifico entro il 2025, deve essere garantita la raccolta differenziata di una quantità di rifiuti di prodotti di plastica monouso elencati nella parte F dell'Allegato pari al 77% in peso dei prodotti di plastica monouso immessi sul mercato in un determinato anno; la percentuale sale al 90% al 2029. 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, istituire sistemi di cauzione-rimborso, e stabilire obiettivi di raccolta differenziata per i pertinenti regimi di responsabilità estesa del produttore.<sup>267</sup>

Circa le misure di sensibilizzazione, l'art. 10 sancisce che gli Stati membri devono adottarle affinché i consumatori siano incentivati ad assumere un comportamento responsabile al fine di ridurre la dispersione dei rifiuti derivanti dai prodotti in plastica monouso elencati nella stessa direttiva, nonché misure volte a comunicare ai consumatori di prodotti in plastica monouso in merito alla disponibilità di alternative riutilizzabili, di sistemi di riutilizzo e delle opzioni di gestione dei rifiuti per i prodotti di plastica monouso e per gli attrezzi da pesca contenenti plastica, oltre alle migliori pratiche in materia di gestione dei rifiuti;

---

<sup>267</sup> Nella parte F dell'allegato rientrano: le bottiglie per bevande con una capacità fino a tre litri, compresi i relativi tappi e coperchi, ma non le bottiglie per bevande in vetro o metallo con tappi e coperchi di plastica, né le bottiglie per bevande destinate e usate per alimenti a fini medici speciali.



l'incidenza sull'ambiente della dispersione o altro smaltimento improprio dei rifiuti di tali prodotti di plastica monouso e degli attrezzi da pesca contenenti plastica; l'impatto dei metodi impropri di smaltimento dei rifiuti di tali prodotti di plastica monouso sulla rete fognaria. I prodotti sono: contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio usati per alimenti e destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto, direttamente dal recipiente e 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; pacchetti e involucri in materiale flessibile e contenenti alimenti destinati al consumo immediato direttamente dal pacchetto o involucro senza ulteriore preparazione; contenitori per bevande con una capacità fino a tre litri, ossia recipienti usati per contenere liquidi, per esempio bottiglie per bevande e relativi tappi e coperchi, nonché imballaggi composti di bevande e relativi tappi e coperchi, ma non i contenitori in vetro o metallo per bevande con tappi e coperchi di plastica; tazze per bevande e relativi tappi e coperchi; prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco; salviette umidificate, ossia salviette pre-inumidite per l'igiene personale e per uso domestico; palloncini, tranne i palloncini per uso industriale o altri usi e applicazioni professionali che non sono distribuiti ai consumatori; sacchetti di plastica in materiale leggero; assorbenti, tamponi igienici e applicatori per tamponi.

L'ultima parte della direttiva fa invece riferimento al suo recepimento entro il 3 luglio 2021. In particolare, gli Stati membri devono garantire che tutti i prodotti immessi sul mercato e coperti dalla direttiva siano conformi ai requisiti in essa contenuti.

La direttiva è inoltre è *lex specialis* rispetto alle precedenti, in particolare rispetto alla direttiva 94/68/CE e alla direttiva 2008/98/CE. Ciò significa che in caso di conflitto tra le tre, la direttiva SUP dovrebbe prevalere, in quanto disciplina lo specifico settore dei prodotti in plastica monouso e degli attrezzi da pesca che contengono plastica.<sup>268</sup>

---

<sup>268</sup> BALOCCO G., *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4, 2020, p. 474.

La direttiva si pone, senza dubbio, la più drastica di tutte le misure mai proposte o approvate dalla Commissione Europea. L'UE ha inviato un forte segnale della sua ferma fiducia nella transizione verso un'economia circolare e nella capacità dell'Europa di ridurre l'inquinamento causato dalla diffusione dei rifiuti di plastica nell'ambiente, in particolare negli ecosistemi marini.

La vera sfida per l'Unione Europea è, quindi, impedire in primo luogo la creazione di rifiuti di plastica, in particolare plastica monouso che insieme agli attrezzi da pesca rappresentano circa la metà della plastica di grandi dimensioni rinvenuta sulle spiagge europee e in secondo luogo puntare a ridurre l'incidenza di alcuni prodotti in plastica nell'ambiente, contribuendo alla lotta all'inquinamento.

## CAPITOLO TERZO

### SOLUZIONI CIRCOLARI ALL'INQUINAMENTO DA PLASTICA

#### NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

**Sommario:** 1. *La disciplina dei rifiuti di plastica nel Codice dell'ambiente* - 2. *Il recepimento della Direttiva SUP (d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196)* - 3. *La cd. Plastic Tax (legge di bilancio 2020)*.

#### 1. La disciplina dei rifiuti in plastica nel Codice dell'ambiente

L'attenzione dell'Unione Europea sul tema della plastica monouso e della transizione verso un'economia circolare è destinata a crescere. Allo stesso tempo, l'implementazione delle politiche europee in materia da parte dei Paesi Membri è essenziale.

C'è da ribadire, tuttavia, che, proprio per il carattere de-localizzato dei fenomeni ambientali<sup>269</sup>, l'ambito di azione del legislatore nazionale è molto più limitato di quello tradizionalmente spettante, essendo vincolato dalla normativa eurounitaria, in particolare dalle Direttive europee, e dal diritto internazionale (soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo dei principi che stanno alla base del diritto dell'ambiente<sup>270</sup>).

In Italia, come negli altri paesi dell'Unione Europea, la plastica è un materiale di fondamentale importanza, essendo l'Italia il secondo Paese in Europa per utilizzo di plastica dietro la Germania.<sup>271</sup>

La disciplina ambientale in Italia è contenuta all'interno del D.lgs. 152 del 2006, c.d. Testo Unico Ambientale (TUA), o meglio conosciuto come “Codice dell'ambiente”.

Nel presente elaborato si vuole approfondire lo spazio che il Codice dell'ambiente riserva alla plastica, vista come un “rifiuto”, capace, però, di divenire una vera e propria risorsa per il sistema economico, e allo stesso tempo esaminare le norme con cui si cerca di ridurre il consumo e l'utilizzo di tale materiale, dato

---

<sup>269</sup> DE LEONARDIS F., ROSSI G. (a cura di), *Trasformazioni della legalità nel diritto ambientale, Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 143.

<sup>270</sup> Principio di prevenzione, principio di precauzione, principio dello sviluppo sostenibile, principio del “chi inquina paga”.

<sup>271</sup> Si veda capitolo II, paragrafo 5.

che elementi come la sua malleabilità e versatilità o l'incorretto sistema di gestione e smaltimento a cui ad oggi è sottoposto, sono nocivi per l'ambiente.

Dato che, ai fini della nostra trattazione, la plastica viene considerata "rifiuto", la sua nozione dovrebbe rientrare all'interno della definizione data dall'art 183 del D.lgs. 152 del 2006. Ai sensi dell'art 183, d.lgs. 152/2006 è "rifiuto": *“qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi.”* In realtà tale definizione è stata modificata dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 e difatti l'originaria formulazione recitava *“qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'Allegato A alla parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

La nozione, a riguardo, è stata sottoposta a una serie di interventi giurisprudenziali, tra cui la sentenza del 16 novembre 2016, n. 48316, la Corte di Cassazione (Sez. III Penale) che si è pronunciata in merito alla corretta individuazione dei confini del concetto di "rifiuto" del citato art 183, stabilendo che *“è necessaria una interpretazione estensiva della nozione di rifiuto, così che possano essere limitati i problemi o i danni inerenti alla loro natura”*, sottolineando inoltre che *“è rifiuto non ciò che non è più di nessuna utilità per il detentore in base ad una sua personale scelta ma, piuttosto, ciò che è qualificabile come tale sulla scorta di dati obiettivi che definiscano la condotta del detentore o un obbligo al quale lo stesso è comunque tenuto, quello, appunto, di disfarsi del suddetto materiale.”*<sup>272</sup>

Tuttavia, benché nel Codice dell'Ambiente non esista una definizione specifica e ben delimitata di "plastica"<sup>273</sup>, le norme più significative sono contenute

---

<sup>272</sup> GUAGNINI G., *La Cassazione ritorna sulla nozione "oggettiva" di rifiuto*, in *TuttoAmbiente*, <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/la-cassazione-ritorna-sulla-nozione-oggettiva-rifiuto/#:~:text=152%2F2006%20reca%20la%20definizione,vo%203%20dicembre%202010%2C%20n,20 dicembre 2020>.

<sup>273</sup> Una definizione, di carattere più scientifica, la possiamo trovare solo all'interno dell'art 218, comma 1, lett. dd-bis, d.lgs. n 152 del 2006 secondo cui per plastica si intende *“un polimero ai sensi dell'articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, a cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze e che può funzionare come componente strutturale principale delle borse”*. Ai sensi dell'art 3, punto 5, regolamento (CE) n. 1907/2006 si intende per polimero una sostanza le cui molecole sono caratterizzate dalla sequenza di uno o più tipi di unità monomeriche. Tali molecole devono essere distribuite su una gamma di pesi molecolari in cui le differenze di peso molecolare siano principalmente attribuibili a differenze nel numero di unità monomeriche.

all'interno della Parte IV dello stesso, denominata “*Rifiuti e bonifica dei siti inquinati*” (226 e ss.), nonché all'interno dell'art 181 “*Preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti*”.

L'art 181 del Codice dell'Ambiente, modificato dall'art. 1, comma 7, D. Lgs. 3 settembre 2020, n. 116 (Attuazione della direttiva UE 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva UE 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi)<sup>274</sup>, nell'adottare gli intenti europei della Direttiva 2008/98/CE<sup>275</sup>, dispone che le autorità competenti<sup>276</sup>, per procedere verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse, dovranno adottare tutte le misure necessarie per conseguire una serie di obiettivi tra cui, entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti di plastica, che dovrà essere aumentata (rispetto al momento dell'adozione della norma) di almeno il 50% in più in termini di peso.<sup>277</sup>

La disciplina della plastica, come detto in precedenza, trova però una propria “autonomia” (anche se in pochi passaggi normativi), nella Parte IV del Codice, in particolare agli articoli 226 e ss.

Infatti, il legislatore italiano è intervenuto con l'articolo 9-bis, comma 1, lettera g), del D.L. 20 giugno 2017, n. 91<sup>278</sup>, convertito con modificazioni in Legge 3 agosto 2017, n. 123 (Legge di conversione del Decreto Legge recante “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”),<sup>279</sup> che ha introdotto l'art. 226-bis (“*Divieti di commercializzazione delle borse di plastica*”) e l'art. 226-ter (“*Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero*”) nel Codice dell'Ambiente.

---

<sup>274</sup> G.U. n. 226 del 11 settembre 2020.

<sup>275</sup> La Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, con la quale nasce la gerarchia nella gestione dei rifiuti, ha come obiettivi principali l'obbligo di trattare i rifiuti in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana.

<sup>276</sup> Ex art 181 del d.lgs. 152/2006 “*Nell'ambito delle rispettive competenze, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, le Regioni, gli Enti di governo d'ambito territoriale ottimale, o, laddove questi non siano stati costituiti, i Comuni.*”

<sup>277</sup> Art 181 comma 4 dell'art. 181 TUA.

<sup>278</sup> G.U. n. 141 del 20 giugno 17.

<sup>279</sup> G.U. n. 188 del 12 agosto 17.

Tali disposizioni costituiscono recepimento della Direttiva 2015/720/UE<sup>280</sup> avente l'obiettivo di ridurre sensibilmente l'uso di borse in plastica (cioè i classici *shopper* che vengono utilizzati dai consumatori presso i locali commerciali) in quanto considerate tra le principali fonti di inquinamento ambientale, in misura pari a novanta unità a persona entro il 2019 (e poi quaranta entro il 2025); altra misura proposta è quella di ridurre l'uso delle borse di plastica impedendone la cessione gratuita nei punti vendita. La Direttiva lascia, però, la libertà alle Autorità nazionali sulle modalità di raggiungimento degli ambiziosi obiettivi.<sup>281</sup>

L'articolo 226-bis, al comma 1, dispone che *“fatta salva comunque la commercializzazione<sup>282</sup> delle borse di plastica biodegradabili e compostabili<sup>283</sup>, è vietata la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero”*. Tale articolo vieta categoricamente la compravendita di *shoppers* aventi spessore inferiore a cinquanta micron, forniti per il trasporto di merci o prodotti, a meno che non si tratti di borse di plastica compostabili o biodegradabili che possono essere cedute senza l'applicazione di alcun divieto.

Il medesimo primo comma dispone che è *“vietata la commercializzazione [...] delle altre borse di plastica non rispondenti alle seguenti caratteristiche”*, compiendo una distinzione tra: borse di plastica riutilizzabili con maniglia esterna alla dimensione utile del sacco; borse di plastica riutilizzabili con maniglia interna alla dimensione utile del sacco. Si tratta di *shopper* che non presentano le caratteristiche della biodegradabilità o della compostabilità, ma che hanno come “scriminante” la riutilizzabilità.

---

<sup>280</sup> Direttiva (Ue) 2015/720 Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero.

<sup>281</sup> RECYCLING INDUSTRY, *Anche l'Europa dice basta alle buste della spesa in plastica*, in <https://www.recyclingindustry.it/ita/1526/ancheeuropadicebastaallebustedellaspesainplastica/>, 18 maggio 2015.

<sup>282</sup> Ai sensi dell'art. 218, comma 1, lett. dd-octies, D. Lgs. 152 del 2006, per commercializzazione si intende la *“fornitura di borse di plastica a pagamento o a titolo gratuito da parte dei produttori e dei distributori, nonché da parte dei commercianti nei punti vendita di merci o prodotti”*.

<sup>283</sup> Ex art 218, lett dd-septies, d.lgs. 152 del 2006, per borse di plastica biodegradabili e compostabili si intendono le *“borse di plastica certificate da organismi accreditati e rispondenti ai requisiti di biodegradabilità e di compostabilità, come stabiliti dal Comitato europeo di normazione ed in particolare dalla norma EN 13432 recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002.”*

Tuttavia, anche se riutilizzabili, possono essere commercializzate solo se presentano le caratteristiche<sup>284</sup> elencate nello stesso articolo (qui il discrimine viene riconosciuto nello spessore della parete e nella percentuale di plastica riciclata che compone la borsa.).

Ai sensi del secondo comma dell'art 226-bis, le borse di plastica per le quali è ammessa la commercializzazione “*non possono essere distribuite a titolo gratuito*” si prevede dunque la cessione degli *shoppers* dietro pagamento di un corrispettivo, cercando di scoraggiare l'uso sproporzionato e la conseguente dispersione nell'ambiente anche di quelle borse che rispondono a determinate caratteristiche di composizione o progettazione, ma per le quali è comunque consigliabile ridurre il consumo.<sup>285</sup>

Le borse di plastica in materiale ultra-leggero (ossia con spessore inferiore ai 15 micron) sono disciplinate dal successivo art. 226-ter rubricato “*Riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero*”, in cui si prevede che, la progressiva riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero, deve avvenire, a meno che esse non presentino le caratteristiche della biodegradabilità e della compostabilità<sup>286</sup>, nonché della

---

<sup>284</sup> L' art 226-bis, comma 1, d.lgs. 152\2006 sancisce: “*Fatta salva comunque la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, è vietata la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero, nonché delle altre borse di plastica non rispondenti alle seguenti caratteristiche:*

*a) borse di plastica riutilizzabili con maniglia esterna alla dimensione utile del sacco:*

*1) con spessore della singola parete superiore a 200 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari;*

*2) con spessore della singola parete superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari;*

*b) borse di plastica riutilizzabili con maniglia interna alla dimensione utile del sacco:*

*1) con spessore della singola parete superiore a 100 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari;*

*2) con spessore della singola parete superiore a 60 micron e contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari.”*

<sup>285</sup> MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, SHOPPER: ecco la circolare ministeriale interpretativa, in <https://www.mite.gov.it/comunicati/shopper-ecco-la-circolare-ministeriale-intepretativa>, 2018.

<sup>286</sup> Per biodegradabile si intende un prodotto o composto chimico inquinante che, disperso nell'ambiente, si decompone facilmente in composti meno o per nulla inquinanti. Per compostabile si intende invece un materiale che, in seguito alla sua degradazione, naturale o industriale, si trasforma in utile compost. Definizione in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/obbligo-sacchetti-di-plastica-a-pagamento-molto-rumore-per-nulla/>.

presenza di un contenuto minimo di materia prima rinnovabile.<sup>287</sup> Dunque, affinché possano essere commercializzate borse ultraleggere biodegradabili e compostabili esse dovranno avere dal 1° gennaio 2018 un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 40%, dal 1° gennaio 2020 salirà al 50% e dal 1° gennaio 2021 arriverà al 60%.<sup>288</sup> Solo nel momento in cui tali condizioni vengono rispettate può esserci la cessione di tale tipologia di *shoppers*. Tuttavia, nemmeno questa norma sfugge dalla previsione della loro cessione dietro pagamento di un prezzo, non essendone consentita la distribuzione gratuita<sup>289</sup>, pena una sanzione amministrativa da 2.500 a 25.000 euro.<sup>290</sup>

Ciò significa che le aziende che utilizzano tali borse, dal 1° gennaio 2018, non possono più utilizzare borse leggere o ultraleggere "normali", ma devono invece utilizzarne di biodegradabili e compostabili, da addebitare ai clienti, con tanto di ricevuta scritta sullo scontrino fiscale.<sup>291</sup>

I due precedenti articoli 226-bis e 226-ter stabiliscono, in conclusione, che le tipologie di buste di plastica sopra elencate non possono essere distribuite gratuitamente e che la determinazione dei relativi prezzi è rimessa ai distributori. Quindi, fermo restando, quanto sopra premesso circa quali borse possono oggi

---

<sup>287</sup> Ai sensi del comma 4 dell'art 226-ter del TUA, "*Gli organismi accreditati certificano la presenza del contenuto minimo di materia prima rinnovabile determinando la percentuale del carbonio di origine biologica presente nelle borse di plastica rispetto al carbonio totale ivi presente ed utilizzando a tal fine lo standard internazionale vigente in materia di determinazione del contenuto di carbonio a base biologica nella plastica ovvero lo standard UNI CEN/TS 16640*".

<sup>288</sup> Come sancisce il comma 2 dell'art. 226-ter TUA.

<sup>289</sup> Ex art 226-ter TUA comma 5 "*Le borse di plastica in materiale ultraleggero non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti imballati per il loro tramite.*"

<sup>290</sup> La sanzione è aumentata fino a € 100.000 se la violazione riguarda ingenti quantità di borse di plastica o un valore della merce superiore al 10% del fatturato del trasgressore, nonché nel caso di utilizzo sulle borse di diciture o altri segni elusivi degli obblighi previsti dalla normativa.

<sup>291</sup> In sintesi, è prevista la cessione, dietro pagamento di un prezzo, di: Shopper biodegradabili e compostabili certificate, a prescindere dallo spessore; Borse riutilizzabili, distribuite negli esercizi che commercializzano generi alimentari, che contengano una percentuale di plastica riciclata pari, almeno, al 30%, e che abbiano spessore superiore a 200 micron, se la maniglia è esterna al sacco, o a 100, se la maniglia è interna; Borse riutilizzabili, distribuite negli esercizi che commercializzano solo prodotti diversi dai generi alimentari, che contengano una percentuale di plastica riciclata pari, almeno, al 10%, e che abbiano spessore superiore a 100 micron, se la maniglia è esterna al sacco, o a 60, se la maniglia è interna; Borse ultraleggere biodegradabili e compostabili (i classici sacchetti del reparto ortofrutta, gastronomia, pescheria...) costituite, almeno, dal 40% di materia prima rinnovabile. ( . MAESTRI L. - MAGLIA S., *Obbligo sacchetti di plastica a pagamento: molto rumore per nulla?* in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/obbligo-sacchetti-di-plastica-a-pagamento-molto-rumore-per-nulla/>, 2017.)



essere distribuite, è chiaro che quelle ammesse alla commercializzazione dovranno essere fornite a pagamento.<sup>292</sup>

È da ciò che in Italia è scoppiata una polemica riguardo la previsione del pagamento di un corrispettivo per la cessione delle borse di plastica in materiale leggero e ultraleggero, in quanto non era stato imposto da parte della normativa europea recepita (che, al contrario, aveva lasciato liberi gli Stati membri di prediligere quale fosse la soluzione più adatta alla loro specifica situazione).<sup>293</sup>

Il legislatore italiano si è distinto dagli altri Paesi del Nord Europa sia per la previsione del pagamento di un prezzo sia per l'adozione di misure atte all'uso di sacchetti plastica in materiale ultraleggero. Ad esempio, in Belgio, la normativa incentiva l'uso di shoppers personali e lavabili, vietando la vendita di buste di plastica leggera, ma non i sacchetti ultraleggeri per frutta e verdura che vengono distribuiti gratuitamente.<sup>294</sup>

Tuttavia, con la sua decisione, il Governo italiano ha fatto emergere un costo, che nella realtà dei fatti era già esistente, poiché in capo alle aziende della grande distribuzione, che di conseguenza lo “scaricavano” sui consumatori mediante l'aumento dei prezzi degli alimenti, senza un'apparente percezione dell'imposizione.<sup>295</sup>

Merita la nostra attenzione anche l'art 226-quater (“*Plastiche monouso*”), introdotto nel TUA con l'art 1, comma 802, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 (Legge di bilancio 2019). Tramite l'inserimento di questa disposizione, il legislatore si era posto come obiettivo quello della prevenzione della produzione dei rifiuti di plastica monouso e di plastica di origine fossile oltre al loro abbandono, favorendo il riciclaggio e la raccolta differenziata e promuovendo, di conseguenza, l'utilizzo di alternative ecocompatibili. Questo articolo aveva previsto infatti che, su base

---

<sup>292</sup> MAESTRI L. - MAGLIA S., *Obbligo sacchetti di plastica a pagamento: molto rumore per nulla?* in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/obbligo-sacchetti-di-plastica-a-pagamento-molto-rumore-per-nulla/>, 2017.

<sup>293</sup> MAESTRI L. - MAGLIA S., *Obbligo sacchetti di plastica a pagamento: molto rumore per nulla?* in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/obbligo-sacchetti-di-plastica-a-pagamento-molto-rumore-per-nulla/>, 2017.

<sup>294</sup> PRESTIGIACOMO D., *Sacchetti ultraleggeri, l'Europa non ci ha chiesto un bel nulla*, 3 gennaio 2018, in <https://europa.today.it/euro-fake-fact/sacchetti-ultraleggeri-l-europa-non-ci-ha-chiesto-un-bel-nulla.html>.

<sup>295</sup> RIGGIO. G. *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, in *Aggiornamenti Sociali*, p. 254, marzo 2018 p. 254.

volontaria e in via sperimentale, dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2023, i produttori:

a) adottassero 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) producessero, impiegassero e avviassero a compostaggio stoviglie fabbricate con bio-polimeri di origine vegetale;

c) utilizzassero 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.

Ai sensi del secondo comma, invece, i produttori erano invitati a promuovere:

a) la raccolta delle informazioni necessarie alla messa a punto di materie prime, processi e prodotti ecocompatibili e la raccolta dei dati per la costruzione di *Life Cycle Assessment* certificabili;

b) l'elaborazione di standard qualitativi per

▪ la determinazione delle caratteristiche qualitative delle materie prime e degli additivi impiegabili in fase di produzione;

▪ determinazione delle prestazioni minime del prodotto durante le fasi di impiego, compreso il trasporto, lo stoccaggio e l'utilizzo;

▪ lo sviluppo di tecnologie innovative per il riciclo dei prodotti in plastica monouso.

▪ l'informazione sui sistemi di restituzione dei prodotti in plastica monouso usati da parte del consumatore.

Ciò che si evince dall'interpretazione della citata norma è che in questo caso il legislatore italiano, per “*prevenire la produzione di rifiuti da prodotti di plastica monouso*”, ha voluto seguire le orme della Strategia per la plastica nell'economia circolare<sup>296</sup> ( la cui disciplina è stata ampiamente trattata all'interno del Capitolo II, paragrafo 5.1), che anche se non vincolante per gli Stati membri, è riuscita a porre le basi dell'articolo in analisi. La norma ha carattere programmatico, in quanto,

---

<sup>296</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, COM (2018) 28 final, Strasburgo, 16 gennaio 2018.

secondo il comma 1, non sono imposte determinate azioni agli operatori economici e ai produttori di plastica monouso, ma il loro impegno è del tutto “volontario” per rispettare gli obiettivi della strategia poi fatti propri dal TUA.

Infine, è stato istituito un apposito “*Fondo presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*” con una dotazione di euro 100.000 a decorrere dall'anno 2019, al fine di realizzare attività di studio e verifica tecnica e monitoraggio da parte dei competenti istituti di ricerca.<sup>297</sup>

Tuttavia, i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 226-quater del D.lgs. 152/2006 sono stati abrogati dal 14 gennaio 2022 con l'entrata in vigore del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196, che recepisce la nuova direttiva 2019/904/UE.

Anche al di fuori del Codice dell'Ambiente il tema della plastica è stato ampiamente trattato. Nel giugno 2018 il Ministero dell'Ambiente aveva lanciato il *Plastic Free Challenge*, iniziativa di sensibilizzazione sull'importanza della riduzione dell'inquinamento da plastica alla quale hanno aderito più di duecentocinquanta realtà istituzionali, associative e aziendali.<sup>298</sup> Si tratta di una vera e propria “*challenge*”, per incentivare le pubbliche amministrazioni a ridurre, se non del tutto eliminare, il consumo della plastica. L'allora Ministro dell'Ambiente Sergio Costa invitò tutti a “twittare” il proprio impegno sulla plastica con l'hashtag #PFC, annunciando che il 4 ottobre 2018 il proprio dicastero sarebbe diventato “*plastic free*” affermando che le “*istituzioni devono dare il buon esempio*”.<sup>299</sup>

Inoltre, la legge di bilancio 2018<sup>300</sup>, aveva sancito che il divieto di commercializzazione e produzione, previa notifica alla Commissione Europea, di “*i bastoncini per la pulizia delle orecchie che abbiano il supporto in plastica o comunque in materiale non biodegradabile e compostabile ai sensi della norma UNI EN 13432:2002*”<sup>301</sup> con l'obbligo di indicazione, sulle confezioni dei

---

<sup>297</sup> Si veda il comma 4 dell'art 226-quater del TUA.

<sup>298</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente*, op. cit., p. 10.

<sup>299</sup> REDAZIONE ANSA, *Ministro dell'Ambiente Costa lancia Plastic Free Challenge - Ambiente & Energia*, in [https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/rifiuti\\_e\\_riciclo/2018/06/12/ministro-dellambiente-a-fico-e-di-maio-siate-plastic-free\\_47b86c3c-6026-4787-8010-51a4a6338fda.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/rifiuti_e_riciclo/2018/06/12/ministro-dellambiente-a-fico-e-di-maio-siate-plastic-free_47b86c3c-6026-4787-8010-51a4a6338fda.html), Roma, 12 giugno 2018.

<sup>300</sup> Legge 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>301</sup> Normativa UNI EN 13432:2002 “*Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione*”, approvata per colmare alcuni vuoti legislativi lasciati dalla precedente direttiva 94/62/CE.

medesimi bastoncini, di tutte informazioni chiare sul corretto smaltimento dei bastoncini stessi, citando in maniera esplicita il divieto di gettarli nei servizi igienici e negli scarichi.<sup>302</sup> Tuttavia anche questo comma è stato abrogato con l'entrata in vigore dal 14 gennaio 2022 del decreto legislativo n. 196/2021.

Ai sensi, invece, del comma 546 della legge di bilancio 2018, si dispone il divieto, a partire dal 1° gennaio 2020 di “ *mettere in commercio prodotti cosmetici da risciacquo ad azione esfoliante o detergente contenenti microplastiche.*”<sup>303</sup> Qualora si andasse a violare tale divieto, la legge di bilancio 2018 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di duemila e cinquecento ad un massimo di venticinquemila euro, aumentata fino al quadruplo se la violazione riguarda quantità ingenti di prodotti cosmetici, oppure un valore della merce superiore al venti per cento del fatturato del trasgressore. In caso di recidiva, si applica la sospensione dell'attività produttiva per un periodo non inferiore a dodici mesi.<sup>304</sup>

Si ricorda infine che con il D.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 97, il tema della plastica è stato inserito tra quelli di competenza della nuova Direzione generale per l'economia circolare che svolgerà, “*la gestione integrata del ciclo dei rifiuti e dei programmi plastic free e rifiuti zero*”.<sup>305</sup>

## **2. Il recepimento della Direttiva SUP (d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196)**

L'Italia soffre di croniche difficoltà e ritardi nel recepimento delle Direttive europee, come si evince anche dalla pagella annuale del mercato interno della Commissione europea del 4 luglio 2019, documento che ha classificato l'Italia in fondo all'Europa, insieme a Spagna, Grecia e Lussemburgo.<sup>306</sup>

---

<sup>302</sup> Art 1, comma 545, L. 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>303</sup> Art 1, comma 546, L. 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>304</sup> Art 1, comma 548, L. 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>305</sup> D.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 97, art 4.

<sup>306</sup> A conferma di ciò, si ricorda anche che il recepimento della Direttiva comunitaria n. 720 del 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE, per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, è avvenuto, soltanto, con la L. 3 agosto 2017, n. 123 di conversione del Decreto-legge n. 91/2017 recante “*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*”. L'art. 9-bis della L. n. 123/2017 (di conversione del D.L. 91/2017), ha recepito la Direttiva, modificando in più parti il D.lgs. 152 del 2006, come ampiamente trattato nel paragrafo 4, ben oltre il termine per la ricezione della direttiva del 27 novembre 2016. Peraltro, la scelta di utilizzare un decreto-legge contenente una norma speciale per il mezzogiorno, per modificare una

In Italia, a tre anni di distanza dall’emanazione della direttiva comunitaria, la Direttiva 2019/904/UE, meglio conosciuta come Direttiva *Sup*, “*Single use plastics*” (la cui disciplina è stata trattata all’interno del capitolo II, §6) è stata recepita con il D.lgs. n. 196 dell’8 novembre 2021 in attuazione della legge 22 aprile 2021, n. 53, che delegava il Governo a recepire la direttiva entro il 3 luglio 2021. Il Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196 è entrato in vigore il 14 gennaio 2022. Il citato decreto è stato adottato con quasi 6 mesi di ritardo, in quanto conformemente all’art 17 della Direttiva 2019/204/UE, doveva essere adottato “*entro il 3 luglio 2021*”.<sup>307</sup>

La realtà dei fatti è che la Direttiva comunitaria prescrive agli Stati membri dell’Unione Europea di promuovere la transizione verso un modello di economia circolare adottando una serie di misure diversificate che hanno come obiettivo primario quello di ridurre l’incidenza sull’ambiente di una serie di prodotti in plastica, in particolare prodotti in plastica monouso, essendo destinati ad avere un’unica applicazione di brevissima durata, e rappresentando l’origine di un abbondante e costante flusso di rifiuti caratterizzati da un alto tasso di rischio di dispersione e di abbandono nell’ambiente, soprattutto, nell’ambiente acquatico.<sup>308</sup>

Si è di fronte ad una direttiva che ha posto l’Europa all’avanguardia, in quanto costituisce il primo passo per il contrasto all’abuso e alla dispersione di monouso, il cui utilizzo non è più giustificabile. Per questo, al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione della Direttiva SUP negli Stati membri e in attuazione dell’art. 12, paragrafo 2<sup>309</sup>, della già menzionata, il 31 maggio 2021 la Commissione Europea aveva diffuso le Linee Guida di orientamento per l’applicazione della Direttiva 2019/904/UE (pubblicate in data 7 giugno 2021 sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea).

---

normativa di carattere generale, giustificata solo dalla necessità di accelerarne l’adozione per evitare la procedura di infrazione, risulta quanto meno discutibile.

<sup>307</sup>Ex art 17 Direttiva 2019/904/UE “*gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 3 luglio 2021*”.

<sup>308</sup> TUTTOAMBIENTE, *Direttiva SUP, emanato il decreto di recepimento*, in <https://www.tuttoambiente.it/leggi/direttiva-sup-plastica-decreto-recepimento/>, 2021.

<sup>309</sup> Ai sensi dell’art 12, paragrafo 2, della Direttiva 2019/904/UE, “*Entro il 3 luglio 2020 la Commissione, in consultazione con gli Stati membri, pubblica orientamenti recanti esempi di cosa sia considerato un prodotto di plastica monouso ai fini delle presente direttiva, se del caso.*”

Il documento, non giuridicamente vincolante<sup>310</sup>, forniva orientamenti sulle principali definizioni contenute nella direttiva, e sugli esempi di prodotti da considerare come rientranti o meno nel suo campo di applicazione. Si trattava non di esempi esaustivi, ma di esempi finalizzati unicamente a fornire le basi su come interpretare talune definizioni e i pertinenti requisiti della direttiva nel contesto degli specifici prodotti di plastica monouso, al fine di garantire che le nuove norme fossero applicate correttamente e uniformemente in tutti gli Stati membri.

Lo scopo del decreto, in linea con la Direttiva europea, diventa dunque quello di ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica<sup>311</sup> sull'ambiente, oltre a sollecitare l'adozione di una serie di misure volte a promuovere l'utilizzo di plastica riciclata e il passaggio a un'economia circolare.<sup>312</sup>

Il decreto si suddivide in 17 articoli e in una serie di allegati, ciascuno dei quali contiene diverse definizioni, obiettivi e finalità. L'ambito di applicazione è riservato ai prodotti in plastica monouso<sup>313</sup>, ai prodotti in plastica oxo-

---

<sup>310</sup> Come si evince dalle stesse Linee Guida, infatti, il contenuto delle stesse, compresi gli esempi, rispecchia il punto di vista della Commissione Europea e, in quanto tale, non è giuridicamente vincolante. L'interpretazione vincolante della legislazione dell'UE è di esclusiva competenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

<sup>311</sup> Ex art. 3, lettera a, del D.lgs. 196/2021, per "plastica" si intende *"il materiale costituito da un polimero, quale definito all'articolo 3, punto 5), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, cui possono essere stati aggiunti additivi o altre sostanze, e che può funzionare come componente strutturale principale dei prodotti finiti"*.

<sup>312</sup> L'art 1 del D.lgs. 196/2021 sancisce infatti che *"Il presente decreto reca misure volte a prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, in particolare l'ambiente acquatico, e sulla salute umana, nonché a promuovere la transizione verso un'economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo in tal modo alla riduzione della produzione di rifiuti, al corretto funzionamento del mercato e promuovendo comportamenti responsabili rispetto alla corretta gestione dei rifiuti in plastica. Il presente decreto reca, altresì, misure volte a promuovere l'utilizzo di plastica riciclata idonea al diretto contatto alimentare nelle bottiglie per bevande"*.

<sup>313</sup> Ai sensi dell'art. 3, lettera b, decreto 8 novembre 2022, n. 196, per plastica monouso si intende un prodotto realizzato interamente o parzialmente in plastica, ad eccezione del prodotto realizzato in polimeri naturali non modificati chimicamente, e che non è concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere, nel corso della sua durata di vita, più spostamenti o rotazioni per essere restituito a un produttore per la ricarica o per essere comunque riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato concepito. Non sono ad esempio considerati prodotti in plastica monouso i contenitori per alimenti secchi, compresi quelli stagionati, o per alimenti venduti freddi che richiedono un'ulteriore preparazione, i contenitori contenenti alimenti in quantità superiori a una singola porzione oppure contenitori per alimenti monoporzione venduti in più di una unità.

degradabile<sup>314</sup>, nonché agli attrezzi da pesca contenenti plastica<sup>315</sup> (senza discostarsi dalla direttiva comunitaria).<sup>316</sup>

All'interno del decreto si adopera una distinzione tra i prodotti in plastica monouso categoricamente vietati e per i quali invece se ne deve soltanto ridurre il consumo.

L'art. 4 rubricato "*Riduzione del consumo*", dispone che, entro il 2026, al fine di produrre una "*riduzione quantificabile*" di tutti i prodotti elencati all'interno dell'Allegato A al decreto medesimo<sup>317</sup>, il Ministro della transizione ecologica, il Ministro dello sviluppo economico, e gli enti locali dovranno stipulare una serie di accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese, soggetti pubblici o privati e associazioni di categoria, per il perseguimento di finalità tra le quali: l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione del consumo di prodotti in plastica monouso di cui all'Allegato, nonché di recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti derivanti da tali prodotti; la sperimentazione, promozione, attuazione e sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie che siano idonee a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti derivanti da prodotti in plastica monouso in questione e ad ottimizzarne la raccolta ed il recupero, nonché la promozione di prodotti alternativi ed ecosostenibili; incentivare le imprese produttrici di prodotti in plastica monouso incoraggiando la produzione di prodotti riutilizzabili o alternativi; sensibilizzare sui vantaggi sia ambientali che economici

---

<sup>314</sup> Ai sensi dell'art 3, lettera c, decreto 8 novembre 2022, n. 196, per plastica oxo-degradabile si intendono quelle "*materie plastiche contenenti additivi che attraverso l'ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica*".

<sup>315</sup> Ai sensi dell'art. 3, lettera d, decreto 8 novembre 2022, n. 196, per «attrezzo da pesca» si intende qualsiasi attrezzo o sua parte che è usato nella pesca o nell'acquacoltura per prendere, catturare o allevare risorse biologiche marine o che galleggia sulla superficie del mare ed è impiegato allo scopo di attirare e catturare o allevare dette risorse biologiche marine.

<sup>316</sup> Non devono essere considerati articoli in plastica quelli costituiti da polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente, quelli che nella loro composizione prevedono materiali quali vernici, inchiostri, adesivi e i prodotti aventi rivestimenti in plastica con un peso inferiore al dieci per cento del peso totale del prodotto.

<sup>317</sup> L'allegato PARTE A(articolo 4), del d.lgs. 196/2021 sancisce che i Prodotti di plastica monouso di cui all'articolo 4 sulla riduzione del consumo sono: "*1) Tazze o bicchieri per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi; 2) contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti che soddisfano congiuntamente i seguenti criteri: 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, ad eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti.*" .

legati all'utilizzo di tali prodotti alternativi e delle attività finalizzate al riciclaggio e al raggiungimento degli obiettivi di economia circolare.<sup>318</sup> Si tratta di una serie di misure che hanno come unico scopo quello sia di diminuire il consumo, promuovendo l'adozione e la progettazione di alternative compatibili ed ecocompatibili, sia di "circularizzare" l'economia della plastica, con precisi obiettivi di riciclaggio.

Il successivo articolo 5, rubricato "*Restrizioni all'immissione sul mercato*", elenca all'Allegato Parte B al decreto<sup>319</sup>, tutti i prodotti in plastica monouso e plastica oxo-degradabile per cui è invece vietata l'immissione sul mercato a partire dal 14 gennaio 2022, introducendo al contempo un regime transitorio che prevede la possibilità di mettere a disposizione sul mercato tali prodotti fino ad esaurimento scorte, a condizione che possa esserne dimostrato l'acquisto da un fornitore in data antecedente alla effettiva decorrenza del divieto.<sup>320</sup>

---

<sup>318</sup>Ex art 4, comma 2, del. lgs. 196/2021, " *Con gli accordi e i contratti di cui al comma 1 sono inoltre promossi: a) la raccolta delle informazioni necessarie alla messa a punto di materie prime, processi e prodotti sia monouso che riutilizzabili e la raccolta dei dati per la costruzione di «Life Cycle Assessment» certificabili; b) l'elaborazione di standard qualitativi per: 1) la determinazione delle caratteristiche qualitative delle materie prime e degli additivi impiegabili in fase di produzione; 2) la determinazione delle prestazioni minime del prodotto durante le fasi di impiego, compreso il trasporto, lo stoccaggio e l'utilizzo, la sanificazione e il riutilizzo; c) lo sviluppo di tecnologie e modelli innovativi per la raccolta, il riciclo e la reintroduzione nel ciclo produttivo della plastica, nonché' per l'intercettazione selettiva e l'avvio al riciclo e al riuso dei prodotti in plastica monouso e delle alternative riutilizzabili; d) l'informazione sui sistemi di restituzione dei prodotti usati da parte del consumatore. Le informazioni riguardano i sistemi di restituzione, di raccolta, di sanificazione e di recupero dei prodotti di plastica monouso, il ruolo degli utenti e dei consumatori in detti sistemi, nonché' il significato dei marchi apposti sui prodotti di plastica monouso*".

<sup>319</sup>L'allegato PARTE B (articolo 5), del d.lgs. 196/2021 dispone che sono: *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, vale a dire recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti che soddisfano congiuntamente i seguenti criteri: a) sono destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto; b) sono generalmente consumati direttamente dal recipiente; c) sono 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 o bicchieri per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi.*

<sup>320</sup> CONFINDUSTRIA, *Schema di decreto di recepimento della Direttiva Sup*, in <https://www.confindustria.it/wcm/connect/b1d4909b-6044-4008-be13-a7fd05e9c0e9/Memoria+Confindustria+recepimento+Direttiva+SUP.pdf?MOD=AJPERES&CON>



Le novità più importante adottata dal decreto legislativo 196/2021 riguarda la possibilità di immettere nel mercato i prodotti monouso in plastica biodegradabile e compostabile (che rispettano gli standard europei UNI EN 13432 o UNI EN 14995) realizzati con almeno il 40% di materia prima rinnovabile (60% a partire dal 1° gennaio 2024), ove non sia possibile l'uso di alternative riutilizzabili.<sup>321</sup>

Infatti nel suo iter di recepimento, l'Italia ha scelto, come alternativa all'utilizzo di plastica tradizionale, anche la possibilità di utilizzare le c.d. "bioplastiche"<sup>322</sup> discostandosi così dalle linee guida emanate dalla Commissione Europea.<sup>323</sup> Con ciò il legislatore italiano ha aperto un dibattito circa l'utilizzo o meno di bioplastiche, la loro classificazione come materiali, nonché la loro inclusione o meno nel nuovo Decreto legislativo 196/2021, ritardando, di fatto, la pubblicazione dello stesso.<sup>324</sup>

Il legislatore italiano non ha voluto assolutamente sostituire il monouso con alternative più ecosostenibili, ma ha suggerito, laddove non sia possibile eliminarlo del tutto, una possibile "delega"<sup>325</sup> per l'utilizzo di prodotti in bioplastica, plastica

---

VERT\_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-b1d4909b-6044-4008-be13-a7fd05e9c0e9-nM8Otbs, settembre 2021.

<sup>321</sup> Si veda il comma 3 dell'articolo 5 del d.lgs. 196/2021 secondo cui è consentita l'immissione nel mercato dei prodotti di plastica in materiale biodegradabile e compostabile: a) ove non sia possibile l'uso di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati ad entrare in contatto con gli alimenti; b) qualora l'impiego sia previsto in circuiti controllati quali ad esempio mense, strutture sanitarie e residenze socio-assistenziali; c) laddove tali alternative non forniscano adeguate garanzie in termini di igiene e sicurezza, o qualora l'impatto ambientale sia peggiore delle alternative mono uso; d) sulla base di un'analisi del ciclo di vita; e) in considerazione della particolare tipologia di alimenti o bevande; f) nonché in circostanze che vedano la presenza di elevato numero di persone; g) qualora l'impatto ambientale sia peggiore delle alternative mono uso, sulla base di un'analisi del ciclo di vita.

<sup>322</sup> La bioplastica è, secondo la definizione data dalla European Bioplastics, un tipo di plastica che può essere biodegradabile, a base biologica o possedere entrambe le caratteristiche.

<sup>323</sup> Il legislatore europeo aveva messo le bioplastiche sullo stesso piano della plastica tradizionale.

<sup>324</sup> Questo perché se è vero che le bioplastiche hanno un minor impatto ambientale in quanto vengono più facilmente riassorbite dall'ambiente riducendo così l'inquinamento e l'impatto sull'ecosistema, provenendo da fonti rinnovabili, i loro costi di produzione sono ancora piuttosto elevati. Inoltre, le bioplastiche, sulla base che le stesse possano essere considerate una buona alternativa alle plastiche tradizionali, sono ancora lontane dal requisito di totale sostenibilità: anch'esse producono rifiuti e contribuiscono ad inquinare. in MONDOFFICE, *Bioplastiche: cosa sono, vantaggi e svantaggi*, <https://www.mondoffice.com/mondoffice-informa/consigli-pratici/bioplastiche-cosa-sono-vantaggi-e-svantaggi.html>.

<sup>325</sup> Giustificata anche dal fatto che in Italia il settore della bioplastica è in crescita. Infatti, l'industria italiana delle plastiche biodegradabili e compostabili chiude il 2021 con i principali indici in positivo rispetto all'anno precedente, superando per la prima volta il miliardo di euro di fatturato (1.061 milioni di euro, +30,2%) con un tasso di crescita media annua che si conferma superiore al 10%, secondo quanto emerge dall'ottavo rapporto annuale di Assobioplastiche, effettuato – come di

biodegradabile e compostabile, salvaguardando il settore delle bioplastiche in Italia.<sup>326</sup>

Un'ulteriore novità del d.lgs. 196/2021, sempre intervenendo sulla definizione del perimetro delineato dalla Direttiva Europea, riguarda il fatto che il decreto esclude dal suo ambito di applicazione i prodotti che presentano un rivestimento in materiale plastico con una quantità in peso totale inferiore al 10%, che non sono considerati prodotti in plastica.

Successivamente, all'articolo 6 e 7 vengono schedati i requisiti necessari per i prodotti e l'etichettatura. Ad esempio, le bottiglie in PET (polietilene tereftalato) "devono contenere almeno il 25% di plastica riciclata" dal 2025, che diventerà il 30% dal 2030; inoltre, gli articoli di plastica monouso elencati nella parte D dell'allegato<sup>327</sup> devono contenere tutte le informazioni utili ai consumatori al fine di evitare la loro diffusione nell'ambiente. Parimenti, per ogni prodotto di plastica monouso, sono previste le responsabilità estese dei produttori, l'obbligo di raccolta differenziata, le sanzioni previste in caso di violazione delle norme, nonché le misure di sensibilizzazione previste dal Ministero dell'Ambiente. Infatti il Ministero dell'Ambiente deve comunicare annualmente alla Commissione Europea: i dati relativi alla riduzione del consumo di articoli di plastica monouso, i dati relativi agli "attrezzi da pesca contenenti plastica immessi sul mercato e gli attrezzi da pesca dismessi raccolti annualmente" nonché "i dati nazionali sui rifiuti post-consumo da prodotti in plastica monouso".<sup>328</sup> Con l'entrata in vigore del decreto è prevista anche l'abrogazione, ai sensi dell'art. 15, dell'articolo 1, comma 545, legge 27 dicembre 2017, n. 205 e del suddetto articolo 226-quater, commi 1, 2, e 3, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. ("Plastiche monouso").

---

consueto – da Plastic Consult. PLASTIX, REDAZIONE, *Cresce l'Italia delle bioplastiche*, in <https://www.plastix.it/cresce-litalia-delle-bioplastiche/>, 16 giugno 2022.

<sup>326</sup> TURCO A., *Stop alla plastica monouso? Ecco cosa prevede l'adeguamento italiano alla direttiva Sup*, in <https://economiecircolare.com/direttiva-sup-recepimento-italiano-cosa-prevede/>, 14 gennaio 2022.

<sup>327</sup> "Prodotti di plastica monouso di cui all'articolo 7 sui requisiti di marcatura 1) Assorbenti e tamponi igienici e applicatori per tamponi; 2) salviette umidificate, ossia salviette pre-inumidite per l'igiene personale e per uso domestico; 3) prodotti del tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco; 4) tazze o bicchieri per bevande."

<sup>328</sup> TURCO A., *Stop alla plastica monouso? Ecco cosa prevede l'adeguamento italiano alla direttiva Su*, in <https://economiecircolare.com/direttiva-sup-recepimento-italiano-cosa-prevede/>, 14 gennaio 2022.

Per promuovere la commercializzazione e la produzione di alternative ai prodotti realizzati con plastica monouso, dal 2022 al 2024, alle aziende che acquistano e utilizzano prodotti delle tipologie elencate nella parte A e B dell'allegato, è riconosciuto un credito d'imposta di tre milioni l'anno, purché tali prodotti siano riutilizzabili o realizzati in materiali biodegradabili o compostabili, certificati secondo la normativa Uni En 13432:2002. Il credito d'imposta spetta nella misura del 20% delle spese sostenute e documentate per i citati acquisti ed è riconosciuto fino all'importo massimo annuale di euro diecimila per ciascun beneficiario.

Tuttavia, nonostante con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196, la direttiva comunitaria sia stata fedelmente recepita nel nostro ordinamento, è stata allo stesso tempo svuotata di contenuti.<sup>329</sup>

A riprova di ciò, si osserva come il suo recepimento, all'interno del territorio italiano, non ha per niente soddisfatto il mondo ambientalista, circostanza testimoniata anche da *Greenpeace*<sup>330</sup> che quale condanna l'introduzione di "deroghe ed esenzioni ingiustificate che violano i dettami comunitari e che spongono il nostro Paese a una procedura d'infrazione". Per i prodotti destinati ad entrare in contatto con gli alimenti, come le stoviglie, il provvedimento italiano consente infatti di aggirare il divieto europeo ricorrendo ad alternative in plastica biodegradabile e compostabile che, in base alla norma comunitaria, dovrebbero, invece, essere considerate al pari di quelle ricavate da plastiche derivate da petrolio e gas fossile.<sup>331</sup>

Occorre menzionare il rapporto di luglio 2021 (*moving on from single-use plastics: how is Europe doing?*) del Movimento internazionale *Break free from plastic*<sup>332</sup> che aveva fatto il punto sullo stato di attuazione fino ad allora della direttiva 2019/904/UE. Secondo tale rapporto solo pochi Paesi avevano

---

<sup>329</sup> CIAVOLA R., *L'inquinamento da plastica tra divieti e raggiri*, in <https://www.altalex.com/documents/news/2022/11/04/inquinamento-plastica-divieti-raggiri>, 4 novembre 2022.

<sup>330</sup> Greenpeace è un'organizzazione non governativa ambientalista e pacifista che agisce direttamente per la difesa del clima, delle balene, dell'interruzione dei test nucleari e dell'ambiente in generale.

<sup>331</sup> ESG360, *Addio alla plastica monouso: entra in vigore in Italia la Direttiva SUP*, in <https://www.esg360.it/environmental/addio-alla-plastica-monouso-entra-oggi-in-vigore-in-italia-la-direttiva-sup/>, 14 gennaio 2022.

<sup>332</sup> <https://www.breakfreefromplastic.org/>.

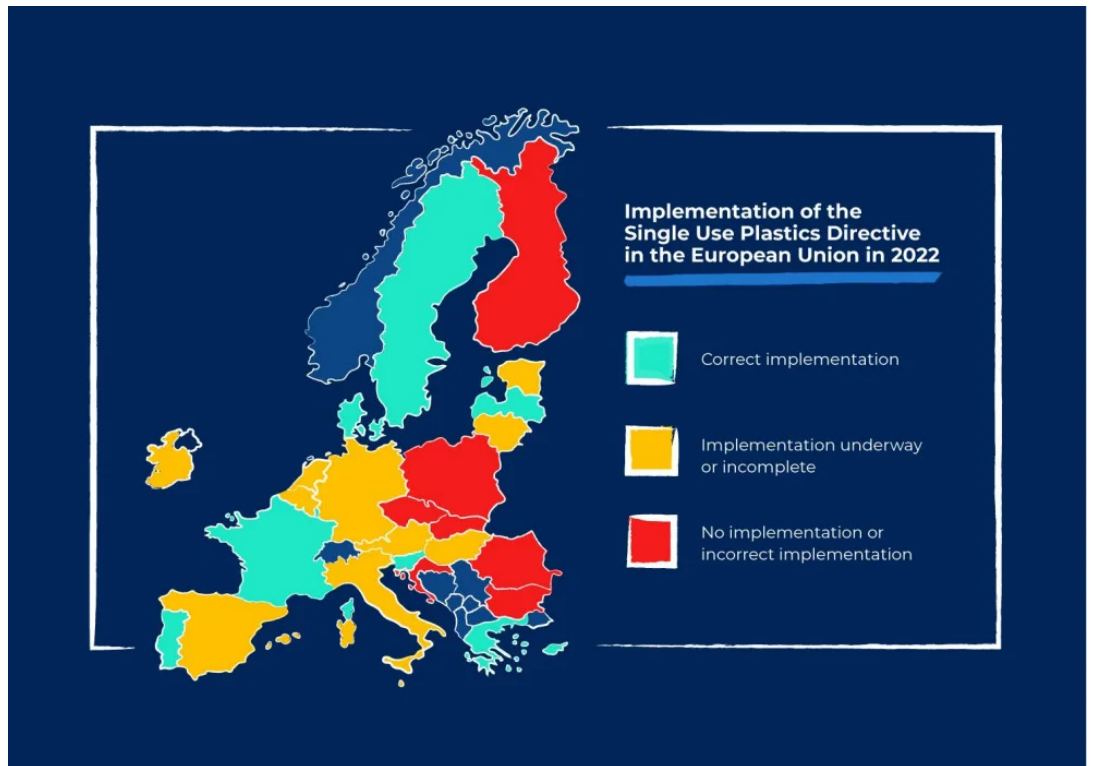
approfondito il potenziale offerto dalla direttiva, recependo, più che altro, i requisiti essenziali e i principi base per conformarsi ad essa, senza implementare però le misure.<sup>333</sup>

Di seguito, interessante al riguardo, è il report pubblicato da *Rethink Plastic* nel settembre del 2022, che fornisce una panoramica dei progressi (nonché, purtroppo, degli “errori”) che gli Stati membri, e in particolare l’Italia, hanno commesso nella trasposizione della direttiva comunitaria e nell’adozione di misure a livello nazionale. Tale lavoro, lungo e dettagliato, è denominato “*Single Use Plastics: directive implementation Assesment Report*”.<sup>334</sup> La sua introduzione evidenzia come “*rarely*” una direttiva europea è stata soggetta a un’attenzione e una copertura così tanto elevata da parte dei media a livello europeo. Il report sottolinea che gli Stati membri, come Francia, Grecia, Lussemburgo, Svezia, Irlanda, Cipro o Portogallo, si sono impegnati per recepire adeguatamente la Direttiva, altri l’hanno recepita in modo incompleto o inadeguato, altri ancora non l’hanno recepita completamente.

---

<sup>333</sup> PETRUCCI F., *Direttiva plastica monouso, recepimento “soft” da Stati membri UE*, in *ReteAmbiente*, <https://www.reteambiente.it/news/45359/direttiva-plastica-monouso-recepimento-soft-da-stati-membri/>, 14 luglio 2021.

<sup>334</sup> Si veda <https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2022/09/SUP-Implementation-Assessment-Report.pdf>.



335

L'Italia, tuttavia, rientra tra i paesi che hanno in qualche modo “ammorbidito”, come abbiamo visto, l'applicazione della Direttiva SUP, testimoniato dal fatto che *“l'Italia si distingue per aver introdotto deroghe all'articolo 5 delle misure SUPD per la plastica biodegradabile e compostabile certificata secondo la norma europea UNI EN 13432 e per le plastiche monouso con meno del 10% di plastica”*. Dunque, si accusa l'Italia di violare il testo comunitario.<sup>336</sup>

Per concludere, l'idea alla base del decreto, è sempre quella secondo cui preservando il più possibile il valore dei prodotti e dei materiali e riducendone gli sprechi, si possa rendere l'economia più competitiva e resiliente, moderando al contempo la pressione sulle risorse naturali e sull'ambiente. In sintesi, nonostante l'Italia, nell'applicazione della direttiva comunitaria, abbia provato a intraprendere una strada “indipendente”, le finalità del decreto legislativo rimangono una base solida nella lotta nell'inquinamento di plastiche nell'ambiente: prevedendo la

<sup>335</sup> Immagine: report di Rethink Plastic settembre 2022, <https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2022/09/SUP-Implementation-Assessment-Report.pdf>.

<sup>336</sup> TURCO A., *Il report di Rethink Plastic smaschera gli errori dell'Italia nell'applicazione della direttiva Sup*, in <https://economiecircolare.com/direttiva-sup-report/>, 26 settembre 2022.

riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, in particolare l'ambiente acquatico, e sulla salute umana; incoraggiando la transizione verso un'economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo in tal modo alla riduzione della produzione di rifiuti, nonché al corretto funzionamento del mercato; promuovendo comportamenti responsabili rispetto alla corretta gestione dei rifiuti in plastica e infine favorendo l'utilizzo di plastica riciclata idonea al diretto contatto alimentare nelle bottiglie per bevande.

### 3. La c.d. "Plastic Tax" (Legge di bilancio 2020)

Si è constatato come l'utilizzo della plastica è oggi in gran parte riservato ad applicazioni di breve durata che non prevedono né il riutilizzo né un riciclaggio efficiente.<sup>337</sup>

In Italia, tramite la legge di bilancio 2020 (L. 27 dicembre 2019, n. 160) è stata introdotta la c.d. "*Plastic Tax*", definendola, ai commi 634-658, come "l'imposta *sul consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego*" ("MACSI").<sup>338</sup> Tale tassa avrebbe dovuto essere attuata con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli entro maggio 2020.

Tuttavia, l'entrata in vigore di tale tributo è stata prima differita al 1° gennaio 2021 (art. 133, D.L. 19 maggio 2020 n. 34 - D.L. Rilancio) e poi al 1° luglio 2021 (legge n. 178/2020, art. 1, comma 1084).

La legge di bilancio 2021 oltre a differire l'entrata in vigore dell'imposta, prevede alcune correzioni alle sanzioni, all'ambito soggettivo nonché a quello oggettivo.

Con la legge di bilancio 2023, è stata nuovamente rinviata l'entrata in vigore dell'imposta sulla plastica al 1° gennaio 2024.<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup> LIACI M., *La Plastic Tax è legge dello stato*, in <https://www.diritto.it/la-plastic-tax-e-legge-dello-stato/>, 3 settembre 2021.

<sup>338</sup> Art. 1, comma 634, Legge 27 dicembre 2019, n. 160.

<sup>339</sup> GAVI T., *Plastic tax e sugar tax, rinvio al 2024 nel Disegno di Legge di Bilancio 2023*, in <https://www.informazionefiscale.it/plastic-tax-e-sugar-tax-applicazione-2024-Legge-di-Bilancio-2023>, 29 novembre 2022.

L'introduzione della "Plastic Tax" nasce dalla convinzione che tale provvedimento possa contribuire alla diminuzione dei rifiuti di plastica leggera che inquinano l'ambiente, terrestre e marino, sulla base delle "equazioni", per altro validate anche dalla Commissione Europea<sup>340</sup> relative a: meno prodotti in plastica = meno rifiuti impropriamente dispersi nell'ambiente in post-consumo e: "Prodotti monouso = Usa e getta". L'obiettivo della suddetta sarebbe quello di tutelare l'ambiente disincentivando l'uso dei prodotti in plastica monouso attraverso un'imposta di 0.45 centesimi di euro per chilogrammo di materia plastica<sup>341</sup>, essendo applicata su tutti quei prodotti in plastica monouso che hanno lo scopo di contenere, manipolare o proteggere merci e prodotti alimentari, anche se sotto forma di fogli o pellicole.<sup>342</sup>

Tali assunti, fatti propri dalla Direttiva 2019/904/UE del 5 giugno 2019, traggono la propria radice dalla Comunicazione della Commissione europea COM(2018)28 del 16 gennaio 2018<sup>343</sup>, senz'altro influenzata dall'entità dell'impatto di tali rifiuti sull'ambiente, e in particolare su quello marino, e dalla Direttiva 2015/720/UE "Direttiva che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero", (trasfusa, come abbiamo visto, nell'ordinamento nazionale dall'art. 9-bis, comma 1, D.L. 20 giugno 2017, n. 91 "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno", così come convertito, con modifiche, nella Legge 3 agosto 2017, n. 123).

Gli stati membri dell'Unione Europea devono versare ogni anno una somma proporzionale alla quantità di rifiuti di imballaggio non riciclati (moltiplicati per 0,8 euro al chilo<sup>344</sup>). Solo nel 2021 l'Italia ha versato al bilancio dell'Unione Europea circa 744 milioni di euro. Con l'introduzione della plastic tax da un lato le somme versate dai produttori di imballaggi in plastica andrebbero implicitamente

---

<sup>340</sup> Art. 4, par.1, Direttiva 2019/904/UE del 5 giugno 2019.

<sup>341</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente*, op. cit., p. 12.

<sup>342</sup> ARISTEI L., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019/904/UE*, in *Federalismi.it*, 9 settembre 2020, numero 25, p. 28. (Articolo su rivista).

<sup>343</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, COM (2018) 28 final, Strasburgo, 16 gennaio 2018.

<sup>344</sup> Art, comma 1, lettera C, Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.

ad attenuare l'onere per il contributo che l'Italia deve versare all'Unione Europea, dall'altro andrebbe a disincentivare la produzione di imballaggi in plastica.

Stando ai dati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, lo scorso anno l'Italia non è riuscita a riciclare 1,16 milioni di tonnellate di imballaggi di plastica, in leggera diminuzione rispetto al 2019, quando erano 1,27 milioni. I dati Eurostat hanno messo in luce che due anni fa il Paese produceva 2,31 tonnellate di rifiuti plastici (38,75 chili pro capite, il settimo Paese peggiore dietro a Irlanda, Estonia, Lussemburgo, Portogallo, Danimarca e Germania) e allo stesso tempo ne riciclava un milione, ovvero il 45 per cento (17,46 chili pro capite, il quinto Paese peggiore dopo Lituania, Spagna, Irlanda ed Estonia).<sup>345</sup>

L'imposta sulla plastica colpisce i manufatti che hanno o sono destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari, ad esclusione dei manufatti compostabili, dei dispositivi medici e dei MACSI (acronimo di "imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego") adibiti a contenere e proteggere medicinali.<sup>346</sup>

Si tratta dei manufatti che rispondono alle seguenti caratteristiche: realizzati, anche in forma di fogli, pellicole o strisce, con l'impiego, anche parziale, di materie plastiche, costituite da polimeri organici di origine sintetica; non 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.<sup>347</sup>

Il soggetto passivo dell'imposta è il fabbricante per i MACSI realizzati nel territorio nazionale, l'acquirente nell'esercizio dell'attività economica per i MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione Europea, il cedente qualora i MACSI siano

---

<sup>345</sup> BACCINI F., *Elezioni e Ue/Aumentare il tasso di riciclo della plastica per pagare meno all'Europa. Molto passa dalla plastic tax*, in Eunews.it, 26 agosto 2022.

<sup>346</sup> Art. 1, comma 634, Legge n.160/2019.

<sup>347</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 635, Legge n. 160/2019, sono inclusi: "1) *i dispositivi, realizzati con l'impiego, anche parziale, delle materie plastiche, che consentono la chiusura, la commercializzazione o la presentazione dei medesimi MACSI o dei manufatti costituiti interamente da materiali diversi dalle stesse materie plastiche;*

*2) i prodotti semilavorati, realizzati con l'impiego, anche parziale, delle materie plastiche, impiegati nella produzione di MACSI.*

*3) le preforme (manufatti ottenuti dallo stampaggio di PET atto a diventare bottiglia o contenitore per bevande, tramite apposito processo di soffiatura).*

*Sono esclusi:*

*1) i MACSI compostabili;*

*2) i dispositivi medici;*

*3) i MACSI adibiti a contenere e proteggere preparati medicinali.*



acquistati da un consumatore privato, l'importatore per i MACSI provenienti da Paesi terzi, il committente e cioè il soggetto residente o non residente nel territorio nazionale che intenda vendere MACSI ottenuti per suo conto in un impianto di produzione ad altri soggetti nazionali.<sup>348</sup>

È prevista la predisposizione di dichiarazioni trimestrali<sup>349</sup> "contenenti tutti gli elementi necessari per determinare il debito d'imposta" poste direttamente a carico dei fabbricanti di MACSI prodotti nel territorio nazionale, ovvero dei soggetti acquirenti di MACSI nell'esercizio dell'attività economica, oppure dei cedenti non residenti in Italia, qualora si tratti di MACSI provenienti da altri Paesi dell'Unione Europea acquistati da un consumatore privato. In questo ultimo caso, però, la dichiarazione va presentata dal cedente attraverso il "rappresentante fiscale" di cui all'art. 1, comma 645, Legge n. 160/2019.

Viceversa, nel caso di MACSI provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, l'imposta è accertata e riscossa dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Inoltre, sono previste una serie di sanzioni in caso di mancata applicazione o ritardo nell'applicazione dell'imposta.<sup>350</sup>

L'imposizione di tale tassa, com'era prevedibile, non è stata accolta con favore da tutti.

Sembra inoltre che il nuovo Governo sia intenzionato a cancellare del tutto la "Plastic Tax" in due fasi, dapprima con un rinvio di un ulteriore anno e successivamente, una volta stabilizzati gli equilibri di bilancio, con la sua abolizione definitiva.<sup>351</sup>

---

<sup>348</sup> Art. 1, comma 637, Legge n. 160/2019.

<sup>349</sup> Art. 1, comma 641, Legge n. 160/2019."

<sup>350</sup> L'Art. 1, comma 650, Legge n. 160/2019 sancisce che: "1) per il mancato pagamento dell'imposta: una sanzione amministrativa dal doppio al quintuplo dell'imposta evasa, non inferiore comunque a euro 250,00;

2) in caso di ritardato pagamento dell'imposta: una sanzione amministrativa pari al 30% dell'imposta dovuta, non inferiore comunque a euro 250,00.

3) in caso di tardiva presentazione della dichiarazione trimestrale, sanzione amministrativa da euro 250 ad euro 2.500."

<sup>351</sup> MOBILI M., TROVATI G., *Plastic e sugar tax sospese anche nel 2023, poi l'abolizione*, in <https://www.ilsole24ore.com/art/plastic-e-sugar-tax-sospese-anche-2023-poi-l-abolizione-AET1ThCC>, 30 ottobre 2022.

In realtà, l'imposizione della suddetta *plastic tax* non è stata esente da critiche. Per esempio, secondo autorevole dottrina<sup>352</sup>, tale tassa sarebbe un vero e proprio sistema volto ad incassare denaro senza essere impiegato per innovazioni tecnologiche nell'ambito del riciclo. Le associazioni imprenditoriali di prodotti e imballaggi in plastica hanno poi criticato tale tassa perché si prevede una riduzione notevole del fatturato delle aziende (tra 10% e 15%) con conseguenze negative per investimenti e occupazione.<sup>353</sup>

Inutile ribadire che la "*plastic tax*" venga vista da una parte della società come un'imposta che non aiuta affatto l'ambiente, ma che colpisce solo le imprese.

Tale imposta risulta sulla base di un semplice postulato, secondo cui, se la plastica inquina, allora un'imposta pesante sulla plastica monouso ne diminuirà l'uso e di conseguenza l'inquinamento.

Si ritiene che se la vera intenzione è quella di ottenere risultati positivi per l'ambiente sostituendo i prodotti nocivi con altri meno impattanti, sarebbe più efficace incentivare l'innovazione tecnologica per creare alternative sostenibili (dai *packaging* biodegradabili agli impianti di riciclo), piuttosto che penalizzare un comportamento (ossia l'utilizzo di plastica). Una tassa sulla plastica non promuoverebbe pratiche specifiche di sostenibilità ambientale, ma servirebbe solo a raccogliere soldi da spendere per altri capitoli della spesa pubblica.<sup>354</sup>

Bisognerebbe procedere con la ricerca di soluzioni migliori e più favorevoli all'ambiente pur se già gli ultimi interventi, sebbene criticabili per certi aspetti, dimostrano una sensibilità nazionale rinnovata su questa delicata tematica.<sup>355</sup>

---

<sup>352</sup> MURATORI A., *La plastic tax: dopo liti e revisioni, è ora legge dello stato: ma è utile o no?* In *Ambiente & Sviluppo*, n. 1\2020, p.5.

<sup>353</sup> BALOCCO G., *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, op. cit., p. 480.

<sup>354</sup> FELETIG P., *L'Iva occulta dietro alle tasse su plastica e zucchero*, in <https://www.ilsussidiario.net/news/spillo-liva-occulta-dietro-alle-tasse-su-plastica-e-zucchero/1941689/>, 28 ottobre 2019.

<sup>355</sup> MURATORI A., *La Plastic Tax, dopo liti e revisioni, è ora legge dello Stato: ma è utile, o no?* in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, n. 1, p 11.

**CAPITOLO QUARTO**  
**LA DISCIPLINA DELL'INQUINAMENTO DA PLASTICA A LIVELLO**  
**REGIONALE E LOCALE**

**Sommario:** 1. *L'attuazione della disciplina europea sulla plastica da parte delle Regioni e dei Comuni* - 2. *Ordinanze e giurisprudenza amministrativa: i casi virtuosi della Regione Puglia e della Regione Sicilia* - 3. *Casi di studio* - 3.1. *I casi dei Comuni di Teramo e di Andria* - 3.2. *Le case dell'acqua come mezzo di riduzione degli imballaggi in plastica.*

**1. L'attuazione della disciplina europea sulla plastica da parte di Regioni e Comuni**

Oltre agli interventi di carattere sovranazionale e statale, merita attenzione l'esperienza normativa delle Regioni e dei Comuni italiani che hanno approvato leggi regionali e atti amministrativi che vietano l'utilizzo o la messa in commercio di prodotti in plastica monouso.

La tutela dell'ambiente è stata, ed è tuttora, tra gli obiettivi maggiormente sentiti dall'intera popolazione. In considerazione di ciò, i rappresentanti dei nostri Enti territoriali si sono resi attori della battaglia ambientale in atto contro la plastica. Ancora prima dell'entrata in vigore della legge di recepimento della Direttiva comunitaria n. 904/2019, alcune Regioni e Comuni italiani sono stati solleciti nell'anticipare i divieti imposti dall'Unione Europea sull'utilizzo di plastica monouso, adottando diversi strumenti giuridici.<sup>356</sup> In ogni caso, quello italiano rimane uno degli ordinamenti più lenti nel recepimento e nell'attuazione delle norme comunitarie.

Gli obiettivi di tutela introdotti dalla Direttiva 2019/904/UE, sono stati oggetto di tentativi, più o meno riusciti, di applicazione anticipata da parte di Regioni e Comuni italiani, infatti il termine per gli Stati membri di recepire la Direttiva sopra citata scadeva il 3 luglio 2021.<sup>357</sup>

---

<sup>356</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente*, op. cit. p.12.

<sup>357</sup> CAPONE E., *La direttiva (UE) 2019/904 (SINGLE USE PLASTICS- SUP O "PLASTIC FREE") e la protezione del territorio da parte degli enti locali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, numero 5, settembre 2019, p.3.(Articolo su Rivista).

Ciò a riprova della particolare attenzione che vige sul territorio nazionale su materie come quella ambientale, con particolare riguardo al divieto di plastica monouso e alla necessità di adottare modelli di economia circolare.<sup>358</sup> Questo è testimoniato anche da un'indagine sul clima fornita dalla Banca Europea Degli Investimenti (Bei<sup>359</sup>), in cui si evince che il 96% degli italiani intende acquistare meno prodotti imballati con plastica. Nello specifico le donne sembrano essere più disposte degli uomini a limitare il consumo di plastica: il 65% delle italiane dichiara di aver smesso di consumare buste di plastica, contro il 55% degli uomini; in più il 79% dei giovani italiani dai 15 ai 29 anni ha dichiarato di aver partecipato o di voler partecipare a manifestazioni per il clima.<sup>360</sup>

Tra i più significativi interventi normativi che hanno anticipato il recepimento della Direttiva SUP, ricordiamo la legge regionale 28 giugno 2019, n. 37, della Regione Toscana, rubricata "*Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente*"<sup>361</sup>, presentata appena ventitré giorni dopo la pubblicazione della Direttiva 2019/904/UE.<sup>362</sup>

Tale atto normativo nasce dalla volontà da un lato di andare a realizzare interamente il piano "*Toscana plastic free*"<sup>363</sup> dall'altro di consentire ai Comuni di dotarsi dei necessari strumenti normativi per affrontare il problema della plastica come rifiuto.<sup>364</sup>

Nella parte introduttiva viene sottolineata la necessità di introdurre specifici divieti e sanzioni per l'utilizzo o la somministrazione di prodotti in plastica monouso, al fine di limitarne l'uso e il loro eventuale abbandono. Inoltre, allo scopo di consentire l'immediata applicazione dei divieti e per una maggior

---

<sup>358</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente*, op. cit. p.12.

<sup>359</sup> La Banca europea degli investimenti (Bei) è la banca dell'Unione Europea e tutti gli Stati membri dell'Unione ne sono gli azionisti.

<sup>360</sup> *Oltre 9 italiani su 10 vogliono smettere di usare bottiglie di plastica*, 14 gennaio 2020, in <https://www.ildenaro.it/oltre-9-italiani-su-10-vogliono-smettere-di-usare-bottiglie-di-plastica/>.

<sup>361</sup> B.U.R. Toscana n. 31, parte prima, del 28 giugno 2019.

<sup>362</sup> Al preambolo della legge regionale 28 giugno 2019, n. 37, si legge "*Vista la direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*".

<sup>363</sup> Toscana Plastic Free #spiaggepulite è una campagna di comunicazione per la promozione della legge regionale 28 giugno 2019, n. 37 che bandisce stoviglie ed oggetti di plastica monouso dalle spiagge toscane.

<sup>364</sup> LUCCHI C., "*Toscana plastic free*": approvata una legge regionale, 26 giugno 2019, in <https://www.gigliotnews.it/toscana-plastic-free-approvata-una-legge-regionale>,

salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema costiero, si è disposta l'entrata in vigore della presente legge il giorno successivo alla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana. La Legge si preoccupa anche di ponderare l'interesse ambientale con quello degli operatori economici poiché, ai sensi dei considerando, è necessaria la previsione di una disciplina transitoria per l'applicazione di tali restrizioni che” *tenga conto dei contratti di fornitura già stipulati e validi fino alla loro naturale scadenza, nonché delle scorte già in possesso dei soggetti destinatari delle restrizioni*”.<sup>365</sup>

La legge è composta da tre brevi articoli, tra i quali merita la nostra attenzione l'art. 1, rubricato “*Restrizioni all'uso di prodotti in plastica monouso*”.

Al primo comma si prevede il divieto di utilizzare contenitori, mescolatori per bevande, aste a sostegno di palloncini, cannucce e stoviglie, quali posate, forchette, coltelli, cucchiari, bacchette e piatti, in plastica monouso nell'ambito delle manifestazioni fieristiche, sagre, fiere, organizzate o finanziate, anche in parte, dalla Regione, dagli enti locali, dagli enti ed aziende soggette alla vigilanza degli stessi.

Il secondo comma vieta l'uso e la somministrazione degli stessi prodotti, escluse le aste per palloncini, nei parchi, nelle aree protette, nei lidi e nelle spiagge del demanio marittimo.

Al terzo comma si dispone che qualora vi sia l'inosservanza dei divieti di cui al comma 2 è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100,00 ad euro 1.000,00, se la violazione avviene nei parchi o nelle aree protette; se avviene nei lidi e nelle spiagge del demanio marittimo, è previsto il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 1164, comma 1, del Codice della navigazione.<sup>366</sup> Singolarmente, tuttavia, nel caso di inosservanza del divieto

---

<sup>365</sup> Considerando n°2, Legge Regionale 28 giugno 2019, n. 37.

<sup>366</sup> L'art. 1164, comma 1, del Codice della Navigazione prevede: “*Chiunque non osserva una disposizione di legge o regolamento, ovvero un provvedimento legalmente dato dall'autorità competente relativamente all'uso del demanio marittimo o aeronautico ovvero delle zone portuali della navigazione interna è punito, se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire due milioni a lire sei milioni. Salvo che il fatto costituisca reato o violazione della normativa sulle aree marine protette, chi non osserva i divieti fissati con ordinanza dalla pubblica autorità in materia di uso del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative dalle quali esuli lo scopo di lucro, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 100 euro a 1.000 euro*”.

di uso di plastica monouso in manifestazioni fieristiche, sagre, fiere, mercato, non viene prevista nessuna sanzione.

La Regione Marche, invece, ha approvato la l. reg. 1° agosto 2019, n. 27, “*Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica*”, diventando tra le prime Regioni in Italia a recepire le norme europee in materia di divieto di plastica monouso.<sup>367</sup> La legge intende disciplinare le modalità di utilizzo dei prodotti in plastica affinché la produzione dei medesimi possa essere ridotta e, contemporaneamente, diffondere un’educazione sociale e ambientale nei confronti dei cittadini. Si vieta in questo modo l'utilizzo dei prodotti in plastica monouso come per esempio le cannucce, piatti, bicchieri e bastoncini cotonati, e dei prodotti di plastica oxo-degradabile,<sup>368</sup> ad eccezione di quelli utilizzati per finalità medico-sanitarie.<sup>369</sup> Ne è tuttavia consentito l’utilizzo in caso di emergenze igienico-sanitarie, diete personalizzate con certificazione medica non confezionabili in loco e interruzioni del servizio di acquedotto o calamità naturali.<sup>370</sup>

La Regione Marche ha in questo modo esplicitamente fatto riferimento alla direttiva 2019/904/UE dichiarando di “*dare attuazione ai principi dell’Economia circolare*” contenuti nella direttiva.<sup>371</sup>

L’articolo 3 della legge determina, invece, l’ambito di applicazione della stessa, destinato: alla Regione, alle Province ed ai Comuni, in forma singola o associata secondo le modalità previste dalla legislazione statale vigente in materia; ai soggetti partecipati dagli enti della Regione e dei Comuni, in modo maggioritario, e agli enti, aziende ed agenzie sottoposti alla vigilanza delle amministrazioni medesime; alle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate; alle università, agli istituti pubblici di educazione ed istruzione e agli enti di formazione accreditati; a chiunque svolga un’attività economica in area demaniale marittima; a chiunque

---

<sup>367</sup> REGIONE MARCHE, Comunicato Stampa, *Legge sulla riduzione dei rifiuti derivati dalle plastiche*, Sciapichetti: “*Le Marche prima regione d’Italia a recepire la direttiva europea per il divieto delle plastiche monouso*, 31 luglio 2019, in <https://www.regione.marche.it/In-Primo-Piano/ComunicatiStampa?id=28023>.”

<sup>368</sup> Sono prodotti oxo-degradabili quelli composti da plastica oxodegradabile, ossia da materie plastiche contenenti additivi che attraverso l’ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica.

<sup>369</sup> Art. 2, comma 1, Legge Regionale 1° agosto 2019, n. 27 “*Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica*”.

<sup>370</sup> Art. 5, comma 1, Legge Regionale 1° agosto 2019, n. 27 “*Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica*”.

<sup>371</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell’ambiente*, op. cit. p.13.

organizzati manifestazioni ed eventi avvalendosi di contributi regionali o del patrocinio della Giunta regionale o dell'Assemblea legislativa regionale.

L'articolo 4 precisa invece che è vietato fumare sulle spiagge del litorale marchigiano, qualora non siano presenti dei contenitori specifici per la raccolta dei rifiuti post-consumo dei prodotti del tabacco con filtri contenenti plastica. Ai sensi dell'art 7 la Giunta regionale deve promuovere diversi progetti di ricerca industriale e di sviluppo sperimentale finalizzati a sostituire i prodotti di plastica di cui all'articolo 2; in particolare, ciò deve essere perseguito utilizzando materiali diversi dalla plastica, biodegradabili o compostabili. Per quanto riguarda invece i prodotti in plastica che non vengono elencati all'art 2, la Giunta regionale ne incoraggia la riduzione e ne favorisce il riutilizzo o il riciclo mediante l'incentivazione di sistemi di cauzione-rimborso. La Regione deve promuovere, inoltre, campagne di comunicazione al fine di informare i cittadini circa benefici che derivano dall'applicazione di tale legge, sensibilizzandoli e incentivandoli ad adottare uno stile di vita in linea con una società "*plastic free*".

Altra regione virtuosa è la Regione Campania che, con l'approvazione della legge regionale n. 26/2019 "*Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente e modifiche legislative*" entrata in vigore il 3 luglio 2021 (ossia il giorno entro cui gli Stati membri avrebbero dovuto recepire la direttiva 2019/904/UE). Come le altre Regioni, anche il legislatore della Regione Campania, all'articolo 1 elenca tutti i prodotti in plastica monouso di cui l'utilizzo deve essere limitato all'interno del territorio.<sup>372</sup> Tuttavia, a differenza della Regione Toscana, mentre si fa espresso riferimento ai divieti di prodotti in plastica monouso

---

<sup>372</sup> L'art. 1 della legge Regionale 26/2019 (Restrizioni all'uso di prodotti in plastica monouso sul territorio della Regione Campania), al comma 1 sancisce che: "*Nell'ambito delle manifestazioni fieristiche e di comunicazione organizzate o finanziate, anche in parte, da Regione, Enti locali, Enti ed Aziende soggette alla vigilanza degli stessi, a partire dal 3 luglio 2021 è fatto divieto di utilizzare contenitori, mescolatori per bevande, aste a sostegno di palloncini, cannucce e stoviglie, quali posate, forchette, coltelli, cucchiari, bacchette e piatti, in plastica monouso*".

Il comma 2 dello stesso articolo sancisce "*Nei parchi, nelle aree protette, a partire dal 3 luglio 2021 è fatto divieto di utilizzo per la somministrazione di cibi e bevande di contenitori, mescolatori per bevande, cannucce e stoviglie, quali posate, forchette, coltelli, cucchiari, bacchette e piatti in plastica monouso*".

L'articolo 2 della medesima legge rubricato "*Disposizioni transitorie per l'applicazione delle restrizioni all'uso dei prodotti di plastica monouso*" dispone che "*il divieto di cui all'articolo 1, comma 1, si applica previo esaurimento dei contratti già stipulati alla data di entrata in vigore della presente legge e che il divieto di cui all'articolo 1, comma 2 si applica previo esaurimento delle scorte di magazzino che, comunque, deve essere compiuto entro la data del 30 giugno 2021*".

nell'ambito delle manifestazioni fieristiche e di comunicazione e nei parchi e nelle aree protette, non si accenna né ai lidi né alle spiagge del demanio marittimo.

Il comma 3 dell'art. 1 della legge regionale n. 26/2019 dispone il divieto di utilizzo di oggetti in plastica monouso<sup>373</sup> nelle sedi e negli uffici delle Amministrazioni regionali e degli Enti strumentali regionali, nelle attività di somministrazione di cibi e bevande, anche tramite distributori automatici. Al comma 7 si legge che, a partire dal 3 luglio 2021, l'inosservanza dei divieti previsti dal comma 2 nei parchi e nelle aree protette<sup>374</sup> sarà punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 euro a 1.000 euro.

La Regione Emilia-Romagna, tramite la sua Giunta, ha adottato, l'11 novembre 2019, la deliberazione n. 2000. Questa ha dato vita alla Strategia *#Plastic-freeER*<sup>375</sup>, ovvero un piano che si propone di limitare su tutto il territorio regionale l'impatto negativo delle plastiche sull'ambiente. Con tale Strategia la Regione Emilia-Romagna intende sostenere l'adozione di un sistema articolato ed integrato di misure dirette a favorire un'economia circolare della plastica che privilegi sistemi e prodotti riutilizzabili e che sia in grado di preservare il valore dei materiali più a lungo possibile. Il piano si compone di quindici azioni che prevedono la graduale riduzione della distribuzione delle bottiglie di plastica dai distributori automatici di bevande, la riduzione dell'uso di posate monouso in occasione di eventi e/o riunioni organizzate nelle sedi della Regione, oltre al rilascio del patrocinio regionale solo ad eventi Plastic-free. Sono state poi intraprese iniziative di sensibilizzazione rivolte a tutti i collaboratori regionali, promuovendo l'opportunità di utilizzare bottiglie d'acqua o altri contenitori riutilizzabili da riempire presso gli erogatori di acqua presenti nelle sedi regionali, nonché la necessità di evitare imballaggi in plastica monouso.<sup>376</sup>

---

<sup>373</sup> Quali contenitori per alimenti e bevande, piatti, bicchieri, posate, cannucce, mescolatori per bevande, sacchetti ed imballaggi monouso.

<sup>374</sup> Art. 1, Legge Regionale n. 26/2019, comma 2. V. nota 13.

<sup>375</sup> Ossia la "*Strategia regionale per la riduzione dell'incidenza delle plastiche sull'ambiente*", approvata con DGR 2000/2019, è un piano articolato che si propone di ridurre su tutto il territorio regionale l'impatto negativo delle plastiche sull'ambiente, accompagnando la fase di transizione verso sistemi di produzione, consumo e gestione post-consumo più sostenibili.

<sup>376</sup> REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Strategia #PlasticFreeER*, in <https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/rifiuti/temi/rifiuti/economia-circolare/strategia-plasticfreer-1>, 22 novembre 2019.



Secondo recente dottrina<sup>377</sup>, come si evince dall'analisi dell'attuazione statale e regionale del modello comunitario, a livello nazionale si preferisce un approccio più rigoroso volto a impedire la commercializzazione di alcuni prodotti contenenti materie plastiche ritenute potenzialmente dannose per l'ambiente e la salute umana. A livello regionale, a seconda dei casi, gli orientamenti in materia avevano adottato una serie di divieti di commercializzazione dei prodotti in plastica o standard di riciclo; tuttavia, la conclusione tratta dall'analisi delle normative locali è che la sensibilizzazione e l'informazione dei cittadini o dei funzionari pubblici sono considerati i veri pilastri per costruire efficacemente una società “*plastic free*”.

## **2. Ordinanze e giurisprudenza amministrativa: i casi virtuosi della Regione Puglia e della Regione Sicilia**

L'applicazione anticipata della direttiva 2019/904/UE in Regioni e Comuni ha portato allo sviluppo di una giurisprudenza in materia che, tuttavia, ha portato alla disapplicazione di una serie ordinanze amministrative.

Meritano l'attenzione i casi delle Regioni Puglia e Sicilia.

La Regione Puglia ha, infatti, adottato nell'aprile del 2019 un'ordinanza balneare<sup>378</sup>, vietando la distribuzione, la messa in commercio e l'uso di prodotti in plastica monouso<sup>379</sup> nelle spiagge pugliesi, allo scopo di favorire la sostenibilità ambientale e preservare l'ambiente marino. Con la stessa ordinanza la Puglia ha 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; mentre 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 realizzati in materiale compostabile.

---

<sup>377</sup> ARISTEI L., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019/904/UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, op. cit. p. 32.

<sup>378</sup> 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.

<sup>379</sup> Vietava l'utilizzo di contenitori per alimenti, piatti, bicchieri, posate, cannucce, mescolatori per bevande non realizzati in materiale compostabile, se monouso.

Questa ordinanza è stata impugnata dinanzi al TAR Puglia da parte di diverse associazioni e imprese produttrici di plastica, considerandola illegittima e gravemente pregiudizievole. Il TAR Puglia ha accolto l'istanza e con ordinanza cautelare 30 luglio 2019, n. 315, ha sospeso l'efficacia del provvedimento.

In primo luogo, secondo il TAR Puglia, è certa la competenza regionale a regolamentare l'uso *“delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative, mediante ordinanze amministrative”*<sup>380</sup>. Tuttavia, la Regione nella sua ordinanza ha posto come base giuridica di tali divieti di utilizzo soltanto la direttiva 2019/904/UE, la quale richiede però un anteriore recepimento da parte degli Stati membri, e nel caso concreto, da parte dell'Italia, intervenendo sulla concorrenza e ponendo restrizioni al mercato dei prodotti monouso in plastica; tuttavia, nella situazione contingente, la direttiva non era stata ancora recepita. Il TAR Puglia ha aggiunto inoltre che non sembra esserci spazio affinché la Regione (a livello legislativo e direttamente nell'esercizio delle funzioni amministrative) sfrutti la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione<sup>381</sup>, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma<sup>382</sup>, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale; infatti, il TAR esclude che la Regione possa emanare delle norme di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art 117 ,comma 2, lettera s), della Costituzione.<sup>383</sup> Questo principalmente perché l'intervento regionale non può

---

<sup>380</sup> Art. 6, comma 1, lettera b), legge regionale 10 aprile 2017, n.15, rubricata *“Disciplina della tutela e dell'uso della costa”*, secondo cui: *“La Regione esercita le seguenti funzioni amministrative che necessitano di unitario esercizio a livello regionale, disciplina dell'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, mediante ordinanze amministrative”*.

<sup>381</sup> Art 117, comma 3, Costituzione: *“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.”*

<sup>382</sup> Art 117, comma 4, Costituzione *“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.”*

<sup>383</sup> Art 117, comma 2, lettera s), Costituzione: *“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.”*

*“compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato tanto meno in uno stadio in cui tale punto di equilibrio non è stato ancora trovato.”*<sup>384</sup> Inoltre, la direttiva non possedeva le caratteristiche per ritenerla *self-executing*.<sup>385</sup>

Il TAR Puglia ha negato sia che la Regione possa adottare un atto amministrativo per la riduzione della plastica in assenza di una normativa statale di recepimento della direttiva 2019/904/UE, sia che la stessa regione possa farlo con legge regionale.<sup>386</sup>

La Regione Puglia ha promosso appello e il Consiglio di Stato, Sezione Quarta, prima con decreto monocratico cautelare 7 agosto 2019, n. 4032, e poi con ordinanza 30 agosto 2019, n.4274, ha riformato la decisione del TAR Puglia e ha respinto l'istanza di sospensione cautelare dell'efficacia dell'ordinanza balneare nella parte relativa ai divieti imposti a gestori di stabilimenti balneari e agli utenti delle spiagge. Con il decreto 7 agosto 2019, n. 4032, si è argomentato come in realtà il fondamento normativo dei divieti in questione contenuti all'interno dell'ordinanza balneare si trovi nell'art. 6, comma 1, lettera b), legge regionale 10 aprile 2017, n.15.<sup>387</sup> Inoltre, dal Consiglio di Stato, viene evidenziato che l'Ordinanza è stata adottata in applicazione della normativa che demanda alla Regione la gestione del demanio marittimo; in aggiunta, si ricorda che le Regioni possono dettare delle norme più restrittive rispetto a quelle previste a livello statale e infatti *“possono dettare, nell'ambito di materie rientranti nella propria competenza, disposizioni che indirettamente determinino standard di tutela più elevati di quelli fissati da norme statali”*. Anche in base ad una giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale<sup>388</sup>, si può affermare che, anche se la materia

---

<sup>384</sup> TAR PUGLIA, ordinanza 30 luglio 2019, n. 315, p.4.

<sup>385</sup> Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, in questo caso, la norma dovrebbe essere chiara, precisa e suscettibile di applicazione immediata e dunque non condizionata da un provvedimento formale dell'autorità nazionale.

<sup>386</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente*, op. cit. p.15.

<sup>387</sup> Art. 6, comma 1, lettera b), legge regionale 10 aprile 2017 n.15, rubricata *“Disciplina della tutela e dell'uso della costa”*, secondo cui: *“La Regione esercita le seguenti funzioni amministrative che necessitano di unitario esercizio a livello regionale, disciplina dell'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico- ricreative, mediante ordinanze amministrative”*.

<sup>388</sup> In questo caso, ai sensi della sentenza 17 gennaio 2019, n. 7, la collocazione – con la riforma del Titolo V della Costituzione – della materia *“tutela dell'ambiente”* e *“dell'ecosistema”* tra quelle di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.), non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere *“trasversale”* della materia,

“tutela dell’ambiente” rientra tra quelle di competenza esclusiva statale ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera s), Costituzione, le Regioni mantengono un grado di autonomia che consente di dettare norme di tutela più elevate.<sup>389</sup>

Un caso simile ha come protagonista la Regione Sicilia. L’Assessorato del Territorio e dell’Ambiente della Regione Sicilia ha emanato il 6 dicembre 2018 una circolare che dettava alcune linee guida per la riduzione della plastica monouso nelle zone demaniali marittime.<sup>390</sup> La circolare poneva le sue basi sulla grave problematica dei rifiuti marini, facendo riferimento alla già citata “Strategia europea per la plastica nell’economia circolare” della Commissione Europea. Infatti, anche in Sicilia il problema della plastica è assai rilevante e urgente da affrontare per il quantitativo di rifiuti di materiale plastico dispersi nell’ambiente marino, quantità in costante aumento con conseguente danno agli ecosistemi, alla biodiversità e, potenzialmente, alla salute dell’uomo.<sup>391</sup>

In più, viene precisato che *“La presente Circolare, nelle more dell’iter di approvazione della Direttiva europea “Plastic free” di cui alla “Strategia europea per la plastica nell’economia circolare” intende ridurre progressivamente, fino alla eliminazione totale entro il 31 dicembre 2019, l’utilizzo dei prodotti di plastica*

---

e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell’ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell’esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate. (Corte costituzionale 17 gennaio 2019, n. 7. Cfr. anche: Corte cost., sentenza 19 giugno 2018, n.198; sentenza 21 febbraio 2018, n.66; sentenza 16 luglio 2014, n.199; sentenza 21 ottobre 2013, n.246; sentenza 17 giugno 2013, n.145; sentenza 22 febbraio 2010, n.67; sentenza 14 aprile 2008, n.104; sentenza 5 novembre 2007, n.378.

<sup>389</sup> ARISTEI L., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019/904/UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, op. cit. p. 34.

<sup>390</sup> REGIONE SICILIANA ASSESSORATO DEL TERRITORIO E DELL’AMBIENTE, *“Linee guida per la riduzione della plastica monouso nelle zone demaniali marittime” Direttiva “Plastic free”* (COM (2018) 28 final), Circolare, Prot. n. 4846/Gab del 06 dicembre 2018.

<sup>391</sup> La circolare in questione dispone quanto segue: *“a far data dal 1° gennaio 2019, è fatto divieto a tutti i soggetti titolari di concessioni demaniali marittime di utilizzare - per la somministrazione di cibi e bevande - i seguenti articoli di plastica monouso: 1. posate, piatti, cannucce, mescolatori; 2. contenitori per alimenti; 3. bicchieri e tazze per bevande; i soggetti titolari di concessioni demaniali marittime ed i gestori di aree marine protette, provvederanno ad installare, nelle aree oggetto di concessione, appositi contenitori di dimensioni congrue alla potenziale utenza che dovranno essere in numero non inferiore a 3 (tre) per le concessioni di aree di estensione inferiore a mq 1.000 ed in numero non inferiore a 5 (cinque) per le aree di estensione superiore a mq 1.000. L’inosservanza delle superiori disposizioni contenute in essa sarà punita con il pagamento della sanzione, ai sensi dell’articolo 1164 del Codice della Navigazione. I concessionari sono tenuti inoltre, ai sensi della Legge n. 123/2017, all’utilizzo esclusivo di plastica biodegradabile per i sacchetti “ultraleggeri”.*

*monouso nelle aree soggette a concessione, ricadenti all'interno del Demanio Marittimo, e nelle aree marine e costiere soggette a tutela.*"<sup>392</sup>

Così il Comune di Trapani e il Comune di Santa Flavia (PA), dando attuazione alla circolare dell'Assessore regionale della Sicilia, avevano adottato rispettivamente due ordinanze: l'ordinanza sindacale 29 marzo 2019, n. 32, e l'ordinanza sindacale 5 febbraio 2019, n. 5.

Entrambe le ordinanze vietavano la distribuzione, la commercializzazione e l'uso di prodotti monouso per contenere alimenti e bevande realizzati con materiali non compostabili o biodegradabili. Tale divieto era stato esteso anche ai giorni festivi, alle manifestazioni e ad ogni altro evento pubblico.

L'ordinanza del Comune di Trapani viene impugnata dinnanzi al TAR Sicilia da società produttrici di stoviglie in plastica monouso. Il TAR Sicilia sospende con ordinanza cautelare 20 giugno 2019, n. 744,<sup>393</sup> l'ordinanza sindacale del Comune di Trapani ritenendo sussistente il *periculum* nelle more dell'adempimento istruttorio di acquisizione della citata circolare dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia.<sup>394</sup>

La decisione cautelare viene, poi, confermata dallo stesso TAR Sicilia con la successiva ordinanza 5 luglio 2019, n.798, con la quale si ritiene sussistere carenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri contingibili e urgenti esercitati dal Sindaco del Comune di Trapani ( ex art. 50, D.lgs. 267/2000) tenuto conto che i divieti previsti dall'Unione Europea sono efficaci "*a partire dal 2021*" e che "*allo stato non risulta essere stata adottata, né è richiamata, alcuna disposizione nazionale o regionale in fase "discendente" rispetto alla disciplina comunitaria*".

Anche l'ordinanza sindacale del Comune di Santa Flavia viene impugnata dinanzi al TAR Sicilia il quale, con ordinanza 6 luglio 2019, n.807, la sospende in quanto "*il contenuto dispositivo dell'ordinanza impugnata appare in evidente contrasto con la normativa nazionale vigente (art. 1, comma 802, l. 145/2018 che*

---

<sup>392</sup> REGIONE SICILIANA ASSESSORATO DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, "*Linee guida per la riduzione della plastica monouso nelle zone demaniali marittime*" Direttiva "*Plastic free*" (COM (2018) 28 final), Circolare, Prot. n. 4846/Gab del 06 dicembre 2018, p.2.

<sup>393</sup> TAR Sicilia, ordinanza 20 giugno 2019, n. 744.

<sup>394</sup> TAR Sicilia, ordinanza 20 giugno 2019, n. 744.

ha introdotto nel d.lgs. 152/2006 il nuovo art. 226 quater, dedicato alle “Plastiche monouso”) e con la normativa comunitaria in materia, appunto, di plastiche monouso”. In aggiunta “difettano i presupposti di legge per il ricorso all’ordinanza contingibile ed urgente, sia sotto il profilo della mancanza del requisito della eccezionalità e imprevedibilità della situazione che con essa si intenderebbe fronteggiare, sia sotto il profilo della mancata previsione di un limite temporale di efficacia”.

In brevis, tali regolamenti fanno riferimento alla direttiva 2019/904/UE quando stabiliscono tali divieti. Tuttavia, il TAR ha ritenuto di sospendere l'esecuzione in vista l'inesistenza di presupposti normativi tali da giustificare l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti, non rilevando nel caso specifico imprevisti ed eccezionalità e non sussistendo tempi per prevedere i limiti dell'ingiunzione. Le ordinanze contingibili e urgenti<sup>395</sup> sono uno strumento *extra ordinem* e mal si conciliano con i divieti che riguardano l'uso della plastica, che sono per natura permanenti. È condivisibile, secondo autorevole dottrina<sup>396</sup>, la giurisprudenza che afferma che le ordinanze sindacali, difettanti dei presupposti di legge per il ricorso all'ordinanza contingibile e urgente<sup>397</sup>, debbano essere sospese dovendo essere preferite “*delibere/ordine del giorno Plastic Free*” non contenenti divieti ma misure di politica ambientale.

### 3. Casi di studio

Non solo le Regioni ma anche i Comuni sono intervenuti con una serie di atti amministrativi per affrontare il problema della plastica. Questo testimonia, come già visto, la particolare attenzione nel territorio nazionale, sia da parte dei cittadini, sia da parte delle istituzioni pubbliche, circa la materia ambientale. Ulteriore caso di studio che sarà approfondito nel paragrafo 3.2, riguarda invece le c.d. “case dell’acqua”, distributori di acqua pubblica dalle quali è possibile un

---

<sup>395</sup> Sono dei provvedimenti a contenuto “atipico” che il Sindaco, sulla base di specifiche previsioni legislative, è abilitato ad adottare per fronteggiare situazioni eccezionali.

<sup>396</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell’ambiente*, op. cit. p.19.

<sup>397</sup> Sia sotto il profilo della mancanza del requisito della eccezionalità e imprevedibilità della situazione che con essa si intenderebbe fronteggiare, sia sotto il profilo della mancata previsione di un limite temporale di efficacia.

rifornimento giornaliero negli orari e nei limiti previsti dai Comuni (usando preferibilmente bottiglie di vetro, accuratamente lavate prima dell'uso) per ridurre i consumi di plastica.

### ***3.1 Casi dei Comuni di Teramo e Andria***

Il Comune di Teramo con l'adozione dello strumento dell'ordinanza "contingibile e urgente" ex artt. 50 e 54, decreto legislativo n.267/2000, ossia l'ordinanza sindacale 9 aprile 2019, n. 63, disponeva il "*Divieto di utilizzo di contenitori e stoviglie monouso in materiale non compostabile e/o biodegradabile negli esercizi commerciali e in occasione di feste pubbliche e sagre e nell'uso quotidiano dei cittadini*". Con tale ordinanza si vietava l'uso di prodotti in plastica monouso, consentendo, comunque, lo smaltimento progressivo degli eventuali stock presenti nei punti vendita e nei magazzini.

Tuttavia, la sovra citata ordinanza era stata impugnata da diverse imprese produttrici di plastica monouso in quanto ritenuta illegittima. Il TAR Abruzzo, nella Camera di Consiglio 10 luglio 2019 con ordinanza 11 luglio 2019, n. 123<sup>398</sup>, ha respinto la richiesta di sospensione dell'ordinanza sindacale, dichiarandola infondata, mentre il Consiglio di Stato, Sezione Quarta, con ordinanza 30 agosto 2019, n.4273, ha accolto l'appello cautelare, sospendendo l'efficacia del provvedimento del comune di Teramo. Secondo il giudice, l'ordinanza comunale varata non era conforme alla legge e mancava "*delle necessarie istruttorie e della motivazione circa l'esistenza di una valida emergenza o di una situazione di grave pericolo*", uniche a giustificare, ai sensi degli artt. 50 e 54, d.lgs. n.267/2000 e art. 191, d.lgs. n. 152/2006, l'adozione di un provvedimento *extra ordinem*; inoltre, mancava l'indicazione di un termine di efficacia insito nell'eccezionalità dell'atto. Si può dunque affermare che i giudici avevano sospeso la '*Plastic free*' a Teramo.

Anche il sindaco del Comune di Andria, con ordinanza sindacale 12 aprile 2019, n. 185, avvalendosi anch'egli dello strumento dell'ordinanza contingibile e urgente ex artt. 50 e 54, d.lgs. n.267/2000, tenendo conto della volontà dell'Amministrazione Comunale di rendere la Città di Andria "*Plastic Free*", aveva

---

<sup>398</sup> TAR Abruzzo, Sez. I, ordinanza cautelare, 10 luglio 2019, n. 123.

ordinato alle imprese titolari di distributori automatici di cibi e bevande di “*utilizzare esclusivamente bicchieri, posate, mescolatori, in materiale biodegradabile e compostabile certificato*”.<sup>399</sup>

L’ordinanza era stata impugnata sempre da società produttrici di beni in plastica monouso. In questo caso, il TAR Puglia con sentenza breve 23 luglio 2019, n.1063, aveva accolto il ricorso e annullato l’ordinanza sindacale.

Secondo il TAR al momento dell’adozione dell’ordinanza suddetta, né per gli Stati membri, e di conseguenza nemmeno per gli enti locali, sussisteva alcuna fonte normativa europea, non potendosi fare nemmeno riferimento alla Strategia Europea sulla plastica nell’economia circolare approvata dalla Commissione europea il 16 gennaio 2018 e alla risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019, in quanto atti non vincolanti. Il Comune, pertanto, non aveva alcuna competenza a regolamentare in via autonoma l’utilizzo dei materiali plastici, in difetto di normativa primaria. Non poteva essere infatti essere richiamata la direttiva (UE) 2019/904, poiché entrata in vigore il 4 luglio 2019<sup>400</sup> e da recepire entro il 3 luglio 2021. L’ordinanza era poi è stata adottata ai sensi dell’articolo 50 del T.U.E.L.<sup>401</sup>, ma in totale assenza dei presupposti ivi richiesti per l’esercizio del potere *extra ordinem*, in quanto non avrebbe evidenziato alcuna situazione di pericolo in grado di arrecare grave pregiudizio sanitario o per l’igiene pubblica; in

---

<sup>399</sup> CITTÀ DI ANDRIA, Ordinanza sindacale 12 aprile 2019, n. 185, “*Disposizioni alle attività commerciali operanti sul territorio comunale per la minimizzazione dei rifiuti, l’incremento della raccolta differenziata e la riduzione dell’impatto ambientale della plastica*” in [https://www.comune.andria.bt.it/wp-content/uploads/2019/04/16-04-2019\\_ord\\_00185\\_12-04-2019.pdf](https://www.comune.andria.bt.it/wp-content/uploads/2019/04/16-04-2019_ord_00185_12-04-2019.pdf), p. 4.

<sup>400</sup> La direttiva (UE) 2019/904 innanzi citata, ai sensi dell’articolo 18, è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, avvenuta il 12 giugno 2019 e, dunque, il 2 luglio 2019.(ndr 4 luglio) Quanto al termine di recepimento, l’articolo 17, comma 1, prima parte, dispone che “Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 3 luglio 2021.” TAR PUGLIA, Bari, Sez. 2, 23 luglio 2019, n. 1063.

<sup>401</sup> Ex art 50 T.U.E.L., “[...] le ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l’adozione dei provvedimenti d’urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell’emergenza e dell’eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali”.



aggiunta non vi era alcuna indicazione del limite temporale di efficacia delle prescrizioni in essa previste.

L'ordinanza, peraltro, non aveva imposto alcun divieto per bicchieri e posate monouso e per mescolatori in plastica, ma si era limitata a prevedere la riduzione del consumo dei bicchieri sulla base di piani nazionali da adottarsi in base agli obiettivi che la Commissione avrebbe poi definito; in aggiunta, il divieto di immissione di mescolatori e posate in plastica era previsto solo a partire dal 2021. Infatti, in assenza di attività istruttoria, aveva richiamato generici impegni di raccolta differenziata e di sostenibilità ambientale del territorio, senza specificarne alcun profilo di urgenza, risultando così privo di base normativa, anche considerando che la normativa europea sul punto non aveva acquisito ancora efficacia (sottolineando inoltre che non spetterebbe agli enti locali recepire eventuali direttive, bensì solo ai singoli Stati membri).

Sulla normativa interna, il TAR Puglia rilevava, dunque, che *“al momento dell'adozione dell'atto gravato l'unico divieto vigente era quello della commercializzazione di borse di plastica di cui all'articolo 226-bis del codice dell'ambiente, introdotto dall'articolo 9-bis, comma 1, lett. g), del decreto legge 20 giugno 2017 n. 91, rubricato “Disposizioni di attuazione della direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero. Procedura d'infrazione n. 2017/0127”*”. La conclusione del TAR Puglia era, pertanto, l'annullamento dell'ordinanza del Comune di Andria, in quanto il Comune non aveva alcuna competenza a regolamentare in via autonoma l'utilizzo dei materiali plastici, in difetto di normativa primaria. In astratto, l'unico strumento utilizzabile da parte del Comune sarebbe stato il potere *extra ordinem*, del quale, tuttavia, *“nel caso di specie ricorre un mero richiamo formale, del tutto sganciato dai presupposti concreti che ne legittimano l'esercizio”*.<sup>402</sup>

In conclusione, per quanto concerne il fondamento normativo delle ordinanze sindacali dei Comuni, secondo autorevole dottrina<sup>403</sup>, è condivisibile la

---

<sup>402</sup> TAR PUGLIA, Bari, Sez. 2, 23 luglio 2019, n. 1063, punto 2.2.4.

<sup>403</sup> BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente*, op. cit. p.14.

giurisprudenza che si è formata a riguardo, secondo cui difettano i presupposti di legge per il ricorso all'ordinanza contingibile e urgente. Questo perché il contenuto "atipico" delle ordinanze sindacali che il Sindaco, sulla base di specifiche previsioni legislative, è abilitato ad adottare per fronteggiare situazioni eccezionali, mal si concilia con un possibile divieto o riduzione dell'uso di plastica, che per natura è permanente.

### ***3.2 Le case dell'acqua come mezzo di riduzione degli imballaggi in plastica***

La diffusione delle cosiddette "case dell'acqua" sta, ormai, diventando consueta; in molti comuni italiani, infatti, capita, sempre più spesso, di vedere queste piccole strutture, versione moderna delle vecchie fontanelle.

Ma a differenza delle vecchie fontanelle, l'acqua erogata è affinata, refrigerata e, addirittura, frizzante, cioè addizionata di anidrite carbonica.

La Circolare del Ministero della Salute 17 febbraio 2011, n. 4283, afferma che tale attività si configura come somministrazione di bevande, soggetta, pertanto, alla specifica legislazione alimentare.

I gestori di questi chioschi sono considerati degli OSA (Operatori del Settore Alimentare) e devono garantire la sicurezza igienico-sanitaria dell'acqua nel rispetto del Regolamento CE 852/2004. Ciò implica il mantenimento costante di tutti i parametri di potabilità dell'acqua (D.lgs. 31/2001 "*Attuazione della Direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano*" e successive modifiche) anche attraverso la stesura e applicazione di uno specifico Piano di Autocontrollo alimentare redatto secondo i principi del sistema Hazard Analysis and Critical Control Points (H.A.C.C.P.) Essendo le case dell'acqua delle strutture che affinano l'acqua già potabile devono rispondere anche ai requisiti del D.M. 7 febbraio 2012, n. 25 recante "*Disposizioni tecniche concernenti apparecchiature finalizzate al trattamento dell'acqua destinata al consumo umano*"  
“404

---

<sup>404</sup> ATZORI L.O. "*Le case dell'acqua*", 2020, in <https://www.isqalimentari.it/2020/02/23/le-case-dellacqua/>.

Sono diverse le contiguità delle case dell'acqua nel rapporto con l'ambiente e il territorio. La possibilità di acquisire a prezzi estremamente contenuti acqua trattata, refrigerata, naturale o gassata, facilita il consumo di acqua della rete idrica pubblica e limita l'impatto ambientale legato alla produzione e al trasporto di bottiglie di plastica, agevolando un risparmio, anche notevole, per le famiglie rispetto all'acquisto di acqua in bottiglia.

Le amministrazioni locali più attente e sensibili ai temi ambientali stanno promuovendo sempre di più i chioschi dell'acqua, sensibilizzando i cittadini verso comportamenti virtuosi e, quindi, verso forme di consumo convenienti sia dal punto di vista ambientale che economico. Infatti, l'utilizzo di tali impianti consente una riduzione: della produzione di rifiuti di imballaggio (prevalentemente bottiglie di plastica), delle emissioni di CO<sub>2</sub> legate ai processi di produzione e del trasporto delle stesse e dell'attività di gestione del rifiuto che ne deriva.

La diffusione della rete idrica, senza necessità di alcun trasporto, consente di considerare l'acqua erogata dai chioschi sostanzialmente a "Km 0". Evitando di fatto, la produzione di un rifiuto e i costi legati alla sua corretta gestione. In aggiunta, si evita la necessità di una nuova bottiglia di plastica e, quindi, il consumo delle risorse necessarie alla sua produzione.

Non a caso, il Ministero dell'Ambiente ha inserito nel *“Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti<sup>405</sup>”* per ridurre la produzione dei rifiuti da imballaggio, la promozione del consumo dell'acqua della rete pubblica, anche attraverso l'installazione di "Cassette dell'acqua".

Dunque, molte Regioni hanno previsto nella propria pianificazione specifiche misure per promuovere l'utilizzo (nelle case, nelle scuole, nelle mense, negli esercizi pubblici, in occasione di manifestazioni ed eventi) dell'acqua "del rubinetto" anche attraverso l'installazione di erogatori e chioschi.

Ad esempio, la Regione Sicilia ha pubblicato, tra le prime regioni, l'O.P.C.M 9 luglio 2010, n. 3887, *“Programma per la Prevenzione della Produzione dei Rifiuti in Sicilia”* che, al paragrafo 7.3 *“Misure che possono incidere sulla fase del consumo e dell'utilizzo”* ha previsto la *“Incentivazione all'utilizzo*

---

<sup>405</sup> Con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha adottato il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNGR), predisposto in base all'ex art. 180 del Dlgs 152/2006.

dell'acqua del rubinetto” anche mediante “l'istallazione di punti di distribuzione di acqua “casa dell'acqua”<sup>406</sup>

Del resto, come si è visto, tra le strategie più efficaci per contrastare il *marine litter*, vi è la proprio la prevenzione della produzione di rifiuti di plastica.

Una riduzione dei rifiuti domestici, resa possibile anche grazie all'utilizzo dei chioschi dell'acqua, può essere infatti ottenuta considerando che l'acqua da essi prelevata consente di evitare un ugual consumo di acqua confezionata e, quindi, la produzione di imballaggi (e dei conseguenti rifiuti) normalmente utilizzati per la sua distribuzione al consumatore finale.

Considerando quindi la ripartizione fra i diversi formati di bottiglia normalmente utilizzati per la distribuzione a livello nazionale e le masse medie dei relativi imballaggi (bottiglie, tappi, etichette e il film per imballaggio termoretraibile) è possibile stimare una mancata produzione di rifiuti domestici pari a 22,5 kg per ogni metro cubo (1000 litri) di acqua prelevata dai chioschi. Per determinare la riduzione effettiva si dovrà però considerare il contributo aggiuntivo delle bottiglie utilizzate per il prelievo dell'acqua che, al termine della loro vita utile, diverranno anch'esse un rifiuto. Ipotizzando che il prelievo avvenga tramite bottiglie in vetro da 1,5 litri e che queste ultime siano utilizzate mediamente per 100 cicli, la produzione aggiuntiva di rifiuto che si determina risulta pari a 4,6 kg per metro cubo di acqua prelevata.

L'utilizzo dei chioschi consente quindi una riduzione complessiva della produzione di rifiuti domestici pari a circa 18 kg per ogni metro cubo di acqua prelevata e consumata in sostituzione di quella confezionata.<sup>407</sup>

Per fornire una prima idea della portata concreta dei benefici ambientali ed economici connessi all'utilizzo delle case dell'acqua, si è voluto contattare l'azienda che gestisce il Servizio Idrico Integrato nel Comune di Siracusa, la SIAM S.p.A., in considerazione dell'avvio dei primi impianti dal mese di giugno 2022.

La SIAM S.p.A. si è impegnata a installare e gestire sette “cassette dell'acqua”. In tutto, dal 29 giugno 2022 al 30 settembre 2022, sono stati erogati

---

<sup>406</sup> “O.P.C.M 9 luglio 2010, n. 3887 “Programma per la Prevenzione della Produzione dei Rifiuti in Sicilia” 2010, p. 60

<sup>407</sup> REFRICELLSERVICE, *Benefici cassette dell'acqua*, in <https://www.refricellservice.it/it/page/153-benefici-cassette-dell-acqua.html>.

469.662 litri di acqua. Facendo dunque una statistica sul risparmio di contenitori di plastica grazie alle case dell'acqua, prendendo in considerazione le bottiglie da 1,5 litri, è stato stimato il risparmio di 313.108 bottiglie di plastica, che segna un significativo risultato per quel che riguarda la tutela dell'ambiente e la riduzione dei rifiuti in plastica. Inoltre, calcolando un costo medio per ogni bottiglia di acqua di circa 15 centesimi di euro al litro, il risparmio complessivo nella spesa dei siracusani è di 70.449 euro. Si tratta di numeri significativi che dimostrano il successo di questa iniziativa presso la popolazione, che evidentemente ha compreso l'importanza di scegliere le cassette messe a disposizione per risparmiare denaro e tutelare l'ambiente, usufruendo della qualità e della sicurezza dell'acqua controllata. Le importanti novità offerte dal nuovo servizio avranno un impatto positivo non solo in termini di economicità, vista la gratuità della fornitura di acqua pura e il leggero sovrapprezzo per le altre tipologie, ma anche di sostenibilità, perché utilizzare le 'cassette dell'acqua' al massimo della loro funzionalità vuol dire meno plastica, meno rifiuti, più tutela dell'ambiente.

In base a questi dati, l'utilizzo delle case dell'acqua, in un Comune come Siracusa di circa 130.000 abitanti, consente in un solo anno una riduzione della produzione di rifiuti di imballaggio pari a oltre 1.250.000 bottiglie di plastica, oltre a un risparmio per le famiglie pari a oltre 280.000 euro; a ciò si aggiungono le riduzioni delle emissioni di CO2 connesse alla fabbricazione e al trasporto delle bottiglie.

Se poi, come abbiamo visto, oltre al risparmio economico, si aggiunge un comportamento virtuoso verso l'ambiente, si può affermare che l'utilizzo delle "case dell'acqua" è certamente da incentivare.

## ***Appendice***

Si riporta di seguito l'Intervista all'ING. Enrico Jansiti, direttore generale della Servizi Integrati Acque del Mediterraneo, (S.I.A.M), S.p.A.

D: La sua società ha avviato le case dell'acqua spontaneamente o era un adempimento contrattuale?

R: *In base al contratto sottoscritto con il Comune di Siracusa nello scorso dicembre, la SIAM S.p.A. si è impegnata a installare e gestire sette "casette dell'acqua"*

D: Quando sono stata avviate le vostre case dell'acqua?

R: *A giugno 2022 in numero di 4 che a fine giugno sono diventate 7.*

D: Ha una statistica dei prelievi di acqua dall'avvio dell'attività?

R: *"Dal 29 giugno 2022 al 30 settembre 2022 sono stati erogati 469.662 litri di acqua."*

D: L'acqua erogata è identica a quella che esce dai rubinetti o ha un trattamento particolare?

R: *"No, in realtà l'acqua erogata subisce ulteriori trattamenti rispetto a quella della rete; infatti, è dapprima sottoposta ad un sistema di filtrazione e quindi sottoposta ad ulteriore trattamento mediante osmosi inversa."*

D: Avete una statistica sul risparmio di contenitori di plastica grazie alle case dell'acqua?

R: *"Prendendo in considerazione le bottiglie da 1,5 litri, è stato stimato il risparmio di 313.108 bottiglie di plastica, che segna un significativo risultato per quel che riguarda la tutela dell'ambiente e la riduzione dei rifiuti in plastica. Inoltre, altro elemento importante, calcolando un costo medio per ogni bottiglia di*

*acqua di circa 15 centesimi al litro, il risparmio complessivo nella spesa dei siracusani è di 70.449 euro.”*

D: Come valterebbe questa prima esperienza?

*R: “Sono numeri significativi, che dimostrano il successo di questa iniziativa presso la popolazione, che evidentemente ha compreso l’importanza di scegliere le cassette messe a disposizione, risparmiando denaro e tutelando l’ambiente, usufruendo inoltre della qualità e della sicurezza dell’acqua, che viene controllata”*

D: Cosa significa, quindi utilizzare le case dell’acqua?

*R: “Utilizzare le cassette vuol dire meno plastica, meno rifiuti, più tutela dell’ambiente*

*Le importanti novità offerte dal nuovo servizio avranno un impatto positivo non solo in termini di economicità, vista la gratuità della fornitura di acqua pura ed il leggero sovrapprezzo per le altre tipologie; ma anche di sostenibilità perché utilizzare le ‘cassette dell’acqua’ al massimo della loro funzionalità vuol dire meno plastica, meno rifiuti, più tutela dell’ambiente”.*

## CONCLUSIONI

Nella presente trattazione si è avuto modo di analizzare l'insieme delle norme e delle soluzioni poste a tutela dall'inquinamento da plastiche nell'ambiente da parte della legislazione comunitaria e nazionale, alla luce della disciplina dell'economia circolare.

In particolare, al capitolo I, si è evidenziato che il modello di economia tradizionale (ossia il modello di "economia lineare") ha comportato un elevato spreco di risorse naturali, producendo un impatto fortemente negativo nei confronti non solo dell'ambiente, ma anche della salute umana. Inoltre, il modello di economia lineare ha generato un'eccessiva e incontrollabile produzione di rifiuti conseguente a una estrazione delle materie prime, e conseguente produzione di beni, ingente.

Differentemente, il modello dell'economia circolare, si propone, di apportare significativi effetti positivi a livello economico, sociale e ambientale, trasformando non più il rifiuto in uno scarto, ma in una vera e propria risorsa. Come si è avuto modo di dimostrare, la transizione verso questo nuovo modello economico è necessaria, non disponendo la Terra di risorse illimitate. Sulla base di questo studio, è risultata conferente l'elaborazione della prospettiva proposta da Kenneth Ewart Boulding,<sup>408</sup> che ha definito la Terra come un sistema chiuso, paragonandola ad una "navicella spaziale", dove tutto può finire e le risorse sono limitate.

È stata poi evidenziata, con favore, la teoria dei "colori dell'economia" proposta da autorevole dottrina (De Leonardis)<sup>409</sup>; sulla base di tale teoria, vi è stato un passaggio da una "red economy" (realtà dove i rifiuti sono delle vere e proprie *res derelictae*<sup>410</sup>, equivalente alla nostra economia lineare), ad una "green economy" (un'economia basata su scelte verdi, che richiede alle imprese di investire

---

<sup>408</sup> Kenneth Ewart Boulding era un economista, educatore, attivista per la pace e filosofo interdisciplinare americano di origine inglese.

<sup>409</sup> DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, p. 198.

<sup>410</sup> "Cose abbandonate". Nel diritto romano, le *res derelictae* si riferivano ai beni volontariamente abbandonati dal proprietario.



di più e ai consumatori di spendere di più per preservare al meglio l'ambiente) fino alla c.d. "*blue economy*" (ossia, l'economia circolare, che rispecchia il modello del "*vivere in modo sostenibile*"). Di conseguenza, l'economia circolare è stata definita come un modello di produzione e consumo che implica "*condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti affinché vivano il più a lungo possibile*".<sup>411</sup>

Pertanto, il cambiamento imposto dal modello circolare è dunque radicale, non ragionando più per segmenti ma per interconnessioni. Si tratta, infatti, di un'economia all'interno della quale è necessaria l'unione profonda tra tutti i soggetti coinvolti (attori istituzionali, imprese, terzo settore e cittadinanza) e in cui già nel momento della produzione di un bene o di un servizio si dovrà pensare al suo fine vita, in modo che ne possa essere garantito il riciclo o il recupero (la c.d. "*progettazione ecocompatibile*"). Risulta chiaro come si passi da una visione a breve termine, che tiene in considerazione solo il singolo bene, ad una visione di lungo termine, che considera l'intera filiera. In un'ottica di economia circolare, quindi, si auspica un diverso modello economico diverso, volto a rispettare i "limiti" imposti dal nostro Pianeta. Tuttavia, come si è chiarito nel corso della trattazione, tutto ciò richiede una rielaborazione degli strumenti giuridici che regolano il funzionamento dell'economia.

Sono state analizzate poi le soluzioni che la disciplina dell'economia circolare può offrire riguardo a uno degli agenti più inquinanti degli ultimi tempi: la plastica.

Nel secondo capitolo, si è messo in risalto da un lato le proprietà e le qualità note delle materie plastiche, dall'altro le problematiche legate alle stesse (come, per esempio, la sua lunga decomposizione e prolungata frammentazione).

Infatti, anche se teoricamente si tratta di un materiale "miracoloso" date le sue qualità (si pensi alla facilità di lavorazione, alla versatilità, alla resistenza, all'economicità e alla sua modellabilità), il modo lineare in cui la plastica è prodotta, utilizzata e smaltita, non consente di cogliere i vantaggi legati ad un approccio più "circolare", cagionando anzi danni all'ecosistema.

---

<sup>411</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Economia circolare: definizione, importanza e vantaggi*, 2015, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circolare-definizione-importanza-e-vantaggi>.

Si è così osservata la crescita esponenziale dei problemi legati ai milioni di tonnellate di rifiuti di plastica che ogni anno finiscono nell'ambiente e negli oceani, ma anche un crescente interesse dell'opinione pubblica verso tale problema. Infatti, si sono analizzati alcuni studi che hanno dimostrato come addirittura le microparticelle di plastica (o microplastiche), scomponendosi, finiscono sulle nostre tavole, rendendoci dunque direttamente coinvolti.

In seguito, si è voluto approfondire l'evoluzione del concetto di economia circolare all'interno della legislazione comunitaria e nazionale, da cui poi si è mossa l'analisi della più specifica disciplina avente ad oggetto la tutela dell'inquinamento da plastica nell'ambiente.

Si è potuto concludere come sia necessaria un'attività normativa efficiente e completa, tendente allo sviluppo di norme a tutela dell'ambiente, unitamente al contributo delle autorità sovranazionali e nazionali, che possono adottare soluzioni opportune ed efficienti.

A ciò, come soluzione, si aggiunge il coinvolgimento della società e della cittadinanza, tramite l'informazione e la sensibilizzazione circa il corretto uso e smaltimento dei rifiuti in plastica.

Tali aspetti sono stati colti a partire dall'*iter* europeo, dal quale è risultato chiaro l'interesse alla materia ambientale e alle sue componenti, ed il legame tra sviluppo economico e protezione dell'ambiente. Come può evincersi dal capitolo II, lo sviluppo del concetto di economia circolare nell'ordinamento comunitario è avvenuto in modo graduale. Si è partiti dall'identificazione della stessa con la nozione di spreco e con la gerarchia dei rifiuti (Direttiva 2008/98/CE), fino ad arrivare alla consapevolezza che l'economia circolare dovesse includere anche ulteriori settori. Si è così voluto evidenziare quel doppio *fil rouge* sopracitato (ossia, cittadini e coinvolgimento di autorità sovranazionali), che mostra, sullo sfondo, lo scopo ultimo di una riaffermazione del concetto del "*vivere in modo sostenibile*".

Sono stati esaminati vari documenti comunitari in materia. Con il Libro Verde "*Una strategia europea per i rifiuti in plastica*", il legislatore comunitario ha avviato una riflessione sulla tematica dei rifiuti di plastica e, per garantirne un corretto uso e consumo, ha richiesto una maggiore cooperazione da parte di tutti i principali soggetti coinvolti, dai produttori di materie plastiche ai gestori del

riciclaggio, fino ai consumatori. La comunicazione del 16 gennaio 2018, “*Strategia europea per la plastica nell’economia circolare*”<sup>412</sup>, presenta una serie di impegni fondamentali che l’Unione Europea deve mettere in atto affinché possa realizzarsi “un’economia circolare della plastica”, che mira ad allungare la vita dei prodotti attraverso il riuso o il riciclo, incoraggiando di conseguenza l’impiego di materiali sostenibili. Da tale Comunicazione si possono facilmente desumere le “soluzioni circolari”, capaci di apportare notevoli benefici, che la Commissione ha cercato di presentare: il miglioramento della produzione e della progettazione di plastica (e degli articoli fatti di questi materiali) con l’obiettivo di fare in modo che entro il 2030 tutti gli imballaggi di plastica immessi sul mercato dell’Unione Europea siano riutilizzabili o facilmente riciclabili; la proposta di potenziamento del riciclaggio della plastica; l’avvio di campagne di sensibilizzazione nei confronti dei cittadini; l’adozione di misure volte a prevenire la dispersione di rifiuti plastici nell’ambiente.

Anche la Comunicazione della Commissione “*Un nuovo piano di azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva*”<sup>413</sup> si concentra sulla circolarità al servizio delle persone, delle regioni e delle città, facendo evincere il necessario allineamento e la necessaria cooperazione tra tutti i portatori di interessi a tutti i livelli — internazionale, sovranazionale, nazionale, regionale e locale.

Da ultimo, al termine dell’*excursus* europeo, si approda alla Direttiva 2019/904/UE “*sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente*” (direttiva SUP), la quale offre soluzioni più specifiche nei confronti delle conseguenze causate dall’inquinamento da plastiche nell’ambiente.

La trattazione ha fatto emergere che la direttiva punta ad elencare tutti quei prodotti in plastica che possono più facilmente disperdersi nell’ambiente, e dato i lunghi tempi di decomposizione, inquinano maggiormente. Di questi ultimi vieta

---

<sup>412</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell’economia circolare*, COM (2018) 28 final, Strasburgo, 16 gennaio 2018.

<sup>413</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo piano di azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11 marzo 2020, COM (2020) 98 final.

l'utilizzo e il commercio, proponendo delle alternative valide ma meno invasive per l'ambiente e per la salute umana. Per tutti quei prodotti per i quali, invece, non sono previste alternative ecologicamente efficienti, viene imposta una riduzione del consumo, ponendo allo stesso tempo delle prescrizioni di etichettatura idonee ad agevolare la raccolta differenziata e il riciclaggio.

In particolare, la direttiva prevede di limitare la produzione dei prodotti particolarmente dannosi, come per esempio *cotton-fioc*, coperchi e tappi e di istituire un regime di responsabilità estesa del produttore per tutti i prodotti che contengono plastica. Tuttavia, nonostante si estenda la responsabilità dei produttori o si migliorino i sistemi di raccolta differenziata, i soggetti che rimangono i principali autori di comportamenti scorretti nell'uso e nell'impiego della plastica sono i cittadini, con la conseguenza che occorrono campagne di sensibilizzazione volte ad indurli ad un cambio di stile di vita per incentivarli ad assumere comportamenti responsabili nei confronti dell'ambiente.

Nel successivo capitolo III si è posta poi l'attenzione sull'analisi degli stessi concetti di circolarità ma a livello nazionale, il cui impegno normativo nazionale, inizialmente "pigro", sta prendendo pian piano consapevolezza della necessità di uno sforzo per migliorare l'ambiente che ci circonda.

Dall'analisi effettuata emerge che il legislatore italiano si è discostato dall'approccio delle normative europee. In particolare, in Italia sono stati introdotti forme di disincentivi sulla plastica (si pensi ai sacchetti di plastica a pagamento o ai tentativi di introdurre la *plastic tax*) con ripercussioni economiche in un settore produttivo decisamente importante (come quello degli imballaggi in plastica). Inutile ribadire che tali interventi vengano visti da una parte della società come oneri che non aiutano affatto l'ambiente, ma che colpiscono solo le imprese o i cittadini. Questo perché, se la vera intenzione è quella di ottenere risultati positivi per l'ambiente, appaiono condivisibili le critiche al *modus operandi* del legislatore italiano, potendo ritenere più efficace incentivare l'innovazione tecnologica per creare alternative sostenibili, piuttosto che penalizzare un comportamento (ossia l'utilizzo di plastica).

Infine, si è passati all'esame del recentissimo d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196. Tale decreto nel recepire la Direttiva SUP, ha introdotto una particolare novità:

la possibilità di immettere sul mercato prodotti monouso in plastica biodegradabile e compostabile (il legislatore europeo aveva posto le bioplastiche sullo stesso piano della plastica tradizionale.) Anche in questo caso vi è la conferma di come gli interventi da parte del legislatore nazionale hanno, di fatto, intrapreso una via “indipendente” rispetto all’ordinamento comunitario.

Nel quarto e ultimo capitolo si è approfondita, infine, l’esperienza di alcune Regioni e Comuni italiani, i quali, ancor prima del recepimento della Direttiva SUP da parte dell’Italia, hanno anticipato i divieti imposti dall’Unione Europea sull’utilizzo di plastica monouso, riuscendo a cogliere una serie di aspetti che non erano stati colti all’interno della Direttiva. La trattazione ha così enfatizzato il fatto che, a differenza della Direttiva SUP, che più che altro si concentra sull’elencazione dei prodotti di cui diminuire o vietare totalmente l’uso, le normative locali si sono focalizzate sull’educazione e la sensibilizzazione dei cittadini, e dei dipendenti pubblici, poiché solo da loro si possono costruire le basi per “*vivere in modo sostenibile*”.

Inoltre, tramite questi provvedimenti si è cercato di orientare verso corrette modalità di utilizzo dei prodotti in plastica, affinché la loro produzione e il loro uso possa essere ridotte stimolando al contempo un’educazione sociale.

Alcune Regioni sono state virtuose. Ad esempio, la Toscana, le Marche, la Campania e l’Emilia-Romagna, tramite l’elenco di serie di prodotti in plastica monouso, ne hanno limitato l’utilizzo all’interno dei rispettivi territori. Il tentativo di anticipare la legge di recepimento della direttiva ha però indotto una reazione della giurisprudenza che ha portato all’annullamento, da parte dei Tribunali Amministrativi Regionali, di alcune ordinanze in materia. Si pensi alle ordinanze balneari emanate dalla Regione Puglia e dalla Regione Sicilia, nonché alle ordinanze sindacali dei Comuni di Teramo e Andria che, vietando l’uso della plastica in modo più o meno stringente, hanno finito per violare interessi opposti a quello ambientale.

Ciò che è emerso è che per la realizzazione di una società *Plastic Free* è necessario sia una produzione normativa idonea, che consenta di limitare o ridurre il consumo delle materie plastiche, sia soprattutto l’educazione del consumatore ad un corretto uso delle stesse.

Sono, infatti, proprio i consumatori ad essere in prima persona artefici dell'inquinamento, utilizzando senza scrupoli prodotti monouso in plastica e non differenziandoli correttamente al momento dello smaltimento.

Per tali ragioni, si è voluta approfondire il caso delle c.d. “case dell’acqua”, anche tramite un pratico esempio: l’intervista al Direttore Generale della società che gestisce il Servizio Idrico Integrato nel Comune di Siracusa, che ha da pochi mesi introdotto le “case dell’acqua”. Sono stati evidenziati, *in brevis*, i benefici e il funzionamento delle “case dell’acqua”, distributori di acqua pubblica dalle quali è possibile il rifornimento giornaliero, utile a ridurre i consumi di bottiglia di plastica monouso.

In conclusione, citando lo storico americano Howard Zinn *“Non dobbiamo impegnarci in azioni grandiose ed eroiche per partecipare al cambiamento. Piccole azioni, se moltiplicate per milioni di persone, possono trasformare il mondo”*.<sup>414</sup> Solo comprendendo che il cambiamento deve partire da noi, si può arrivare a raggiungere l’obiettivo di un “futuro sostenibile”, che contempli un cambio del modello economico (preferendo la soluzione circolare), un pieno rispetto delle norme ambientali, e soprattutto, un impegno costante e continuo da parte nostra capace di ridurre la produzione di rifiuti e di conseguenza l’inquinamento da essi prodotto.

---

<sup>414</sup>NOSMAGAZINE, *Facciamo la rivoluzione*, 2021, <https://www.nosmagazine.it/editoriale-dettaglio/51/0/facciamo-rivoluzione.html>.

## BIBLIOGRAFIA

ANDERSON ABEL DE SOUZA MACHADO, *Microplastics as an Emerging Threat to Terrestrial Ecosystems*, in *Global Change Biology* 24, no. 4, 2018 pp. 1405–16, <https://doi.org/10.1111/gcb.14020>. p 1-30

ARISTEI L., *Verso una società plastic free. La Direttiva 2019\904\UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Articolo su rivista, n. 25, 2020, pp. 1-38

ATZORI L.O., *Le case dell'acqua*, in [www.isqalimenti.it](http://www.isqalimenti.it), 2020

BACCINI F., *Elezioni e Ue/Aumentare il tasso di riciclo della plastica per pagare meno all'Europa. Molto passa dalla plastic tax*, 2022, in [www.eunews.it](http://www.eunews.it)

BALOCCO G., *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4, 2020, pp. 474 ss.

BARAN B., *Plastic waste as a challenge for sustainable development and circularity in the European Union*, in *Ekonomia I Prawo – Economics and Law*, n. 19(1), 2020, pp. 8-20

BARELLI U., *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 18 febbraio 2020, pp. 1-20

BAROLINI A., *Nel 2050 nel mare ci sarà più plastica che pesce*, 25 gennaio 2016, in <https://www.lifegate.it/plastica-mare-2050>

BELVISO L., *Lotta alla plastica ed ecosistemi marini. Il quadro giuridico all'indomani della direttiva UE\2019\904*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 1(24), 2019, pp. 183-192

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

BOMPAN E., *Economia circolare: definizione ed esempi*, 2021, in <https://www.ideegreen.it/economia-circolare-definizione-ed-esempi-95289.html>

BONAIUTI M., *Introduzione a Nicholas Georgescu Roegen*, in *Bioeconomia*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, pp. 7-62

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



BOULDING K. E., *The Economics of the Coming Spaceship Earth* Kenneth, in JARRETT H. (eds.), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1966, pp. 7-9

BOURGUIGNON D., *La plastica nell'economia circolare*, settembre 2018, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625163/EPRS\\_ATA\(2018\)625163\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625163/EPRS_ATA(2018)625163_IT.pdf)

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

CAPONE E., *La direttiva (UE) 2019/7904 (SINGLE USE PLASTICS-SUP O "PLASTIC FREE") e la protezione del territorio da parte degli enti locali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, Articolo su rivista, n. 5, 2019, pp. 1-7

CASA M., *Blue economy, il Sogno di Gunter Pauli*, 25 ottobre 2019, in <https://energycue.it/gunter-pauli-sogno-blue-economy/13528/> 2019

CARRINGTON D., *Plastic pollution discovered at deepest point of ocean*, in *The Guardian*, 2018, in [www.theguardian.com/environment/2018/dec/20/plasticpollution-mariana-trench-deepest-point-ocean](http://www.theguardian.com/environment/2018/dec/20/plasticpollution-mariana-trench-deepest-point-ocean)

CASULA B., *Spiagge italiane, una media di 834 rifiuti ogni 100 metri: l'84% in plastica, il 46% oggetti monouso*, 2022, in *Ecodallecittà.it*

CAU E., *Riciclare la plastica ha davvero senso?* 2020, in <https://www.ilpost.it/2020/09/19/plastica-riciclaggio/>

CHARLTON A., KELLY, S., MORRIS, M., CLARK, Q., “*Growing the European bioeconomy*”, *Third Bioeconomy Stakeholders Conference*, 2014, Torino

CHESI F., *Vantaggi e svantaggi della plastica*, 2021, in *Penshare.it*

CIAVOLA R., *L'inquinamento da plastica tra divieti e raggiri*, 2022, in <https://www.altalex.com/documents/news/2022/11/04/inquinamento-plastica-divieti-raggiri>

CIRILLO A., *Cos'è il Pacchetto Economia Circolare?* 2020, in <https://www.dife.it/magazine/cos-e-il-pacchetto-economia-circolare>

CRAIG A. A., *Fourth Generation Environmental Law: Integrationist and Multimodal*, William. & Mary Envtl. L. & Policy Rev, Volume 35, Issue 3, pp. 771-884, <https://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol35/iss3/3>

D'ANNA P., *Earth day: Il Pacific Trash Vortex, l'isola di plastica*, in *Passion Astronomia*, 2022, in <https://www.passioneastronomia.it/earth-day-il-pacific-trash-vortex-lisola-di-plastica/>

DE LEONARDIS F., *Economia circolare (diritto pubblico), Digesto delle Discipline pubblicistiche, diretto da Rodolfo Sacco a cura di Raffaele Bifulco – Alfonso Celotto – Marco Olivetti*, Utet Giuridica, 2021, pp. 161-183

DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?* in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2017, pp. 164-207

DE LEONARDIS F., ROSSI G. (a cura di), *Trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in ROSSI G., *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2008, pp 131-147

DI CILLO E., *Plastica: ne mangiamo più di 100 microparticelle per pasto, i risultati dello studio*, in *Il Giornale del cibo*, 2018, in <https://www.ilgiornaledelcibo.it/plastica-negli-alimenti-ricerca/>

DI LEO A., *Sostenibilità: ai clienti piace nelle intenzioni, ma meno nelle azioni*, 2022, in <https://www.mark-up.it/sostenibilita-ai-clienti-piace-nelle-intenzioni-ma-meno-nelle-azioni/>

FANTI S., *“Solo il 9% della plastica viene riciclata”*: i dati allarmanti del nuovo rapporto Ocse, 2022, in *EconomiaCircolare.com*, <https://economiecircolare.com/inquinamento-plastica-report-ocse>

FASCETTI LEON N., *Che cos'è la bioeconomia e perché ci aiuterà a fare a meno dei combustibili fossili*, 2021, in <https://economiecircolare.com/bioeconomia-fossil-free/>

FELETIG P., *L'Iva occulta dietro alle tasse su plastica e zucchero*, 2019, in <https://www.ilsussidiario.net/news/spillo-liva-occulta-dietro-alle-tasse-su-plastica-e-zucchero/1941689/>

FERRARA R., *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Il Piemonte delle autonomie, rivista quadrimestrale della scienza dell'Amministrazione*, 2014, pp. 1-27

GALLETTI A., *La politica di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea e la nuova Strategia Europea in materia ambientale*, in *ForoEuropa.it*, Articolo su rivista, n.3, 2020

GAVI T., *Plastic tax e sugar tax, rinvio al 2024 nel Disegno di Legge di Bilancio 2023*, 2022, in <https://www.informazionefiscale.it/plastic-tax-e-sugar-tax-applicazione-2024-Legge-di-Bilancio-2023>

GEORGESCU-ROEGEN N., *La Décroissance*, Sang de la terre, Paris, 1995, pp. 1-254

GEORGESCU-ROEGEN N., *Energia e miti economici*, Torino, Bollati Boringhieri, 1986

GERVASONI C., *Quanta plastica a testa produciamo ogni giorno?* 2019, in <https://www.sportoutdoor24.it/lifestyle/ambiente/quanta-plastica-a-testa-produciamo-ogni-giorno/>

GEYER R., JAMBECK JENNA R., LAVENDER LAW K., *Production, use, and fate of all plastics ever made*, in *Science Advances*, Vol. 3 N. 7, 2017

GRAMEGNA C., *Il nemico invisibile: la microplastica*, 2022, in [www.2handsorganization.com](http://www.2handsorganization.com)

GUAGNINI G., *La Cassazione ritorna sulla nozione “oggettiva” di rifiuto*, in *TuttoAmbiente*, 2020, in [www.tuttoambiente.it](http://www.tuttoambiente.it)

KURRER C., *Politica ambientale: i principi generali e quadro di riferimento*, 2021, in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento>

LAMBIASE N., *Il nuovo piano d'azione per l'economia circolare in chiave pop*, 2021, <https://www.mercatocircolare.it/economia-circolare-piano-azione>

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

LEAHY S., *Microplastics are raining down from the sky*, *National Geographic*, 2019, in

[www.nationalgeographic.com/environment/article/microplastics-pollution-falls-from-air-even-mountains](http://www.nationalgeographic.com/environment/article/microplastics-pollution-falls-from-air-even-mountains)

LIACI M., *La Plastic Tax è legge dello stato*, 2021, in <https://www.diritto.it/la-plastic-tax-e-legge-dello-stato>

LUCCHI C., *"Toscana plastic free": approvata una legge regionale*, 2019, in <https://www.gigliionews.it/toscana-plastic-free-approvata-una-legge-regionale>

MAESTRI L. - MAGLIA S., *Obbligo sacchetti di plastica a pagamento: molto rumore per nulla?* 2017, in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/obbligo-sacchetti-di-plastica-a-pagamento-molto-rumore-per-nulla/>

MICHIELIN D., *Storia della plastica, un fallimento di successo*, in *Radar magazine*, 2021, <https://www.radarmagazine.net/plastica-fallimento-di-successo/>

MOBILI M., TROVATI G., *Plastic e sugar tax sospese anche nel 2023, poi l'abolizione*, 2022, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

MOFFA A., *La differenza tra economia lineare e circolare*, 2020, in <https://www.sogeam.it/differenza-tra-economia-lineare-e-circolare/>

MOLESTI R., *Introduzione. La rivoluzione della scienza e della Bioeconomia*, in MOLESTI R. (a cura di), *Economia dell'ambiente e Bioeconomia*, Franco Angeli, Milano, 2003, pp. 1-256

MONTI L., *Dall'economia lineare all'economia circolare, facile a dirsi?* 2013, in <https://lucianomonti.wordpress.com/2013/07/10/dalleconomia-linearae-alleconomia-circolare-facile-a-dirsi/>

MORATH, S. J., *Our plastic problem and how to solve it*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022

MOSCA G., *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile ed Economia Circolare*, in *ASVIS*, 2017, <https://asvis.it/goal12/articoli/461-1802/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile-ed-economia-circolare>

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

MURATORI A., *La plastic tax: dopo liti e revisioni, è ora legge dello stato: ma è utile o no?* in *Ambiente & Sviluppo*, n. 1, 2020, pp. 5-1

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

NEBBIA G., *Introduzione a: Nicholas Georgescu-Roegen, "Energia e miti economici"*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998, pp. 1-9

PARKER L., *Tutto quello che c'è da sapere sull'inquinamento da plastica*, 2022, in *National Geographic*, <https://www.nationalgeographic.it/ambiente/2020/01/tutto-quello-che-ce-da-sapere-sullinquinamento-da-plastica>

PAULI G., *Blue economy 2.0*, Edizione Ambiente, 2015

PETRUCCI F., *Direttiva plastica monouso, recepimento "soft" da Stati membri UE*, 2021, in *ReteAmbiente*, <https://www.reteambiente.it/news/45359/direttiva-plastica-monouso-recepimento-soft-da-stati-membri/>

PILLITU P.A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione Europea*, in FOIS P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007

PIONTEK W., *The circular Plastic Economy and the Instruments to Implement It*, in *Ekonomia I Środowisko*, n. 3 (70), 2019, pp. 19-3

PRESTIGIACOMO D., *Sacchetti ultraleggeri, l'Europa non ci ha chiesto un bel nulla*, 2018, in <https://europa.today.it/euro-fake-fact/sacchetti-ultraleggeri-l-europa-non-ci-ha-chiesto-un-bel-nulla.html>

RIGGIO G., *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, in *Aggiornamenti Sociali*, Articolo su Rivista, 2018, pp. 254-255



ROTA R., *Profili di Diritto comunitario dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, Volume primo, 2012, pp.151-225

RUSSO D. S., *La "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare" presupposti, obiettivi e strumenti*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2, 2019, pp. 155-176

SALIU F., VERONELLI M., RAGUSO C., BARANA D., GALLI P., LASAGNI M., *The release process of microfibers: from surgical face masks into the marine environment*, in *Environmental Advances*, Articolo su rivista, n. 4, 2021

STERPA A., *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell'ambiente?* 2014, in *Federalismi.it*, Articolo su Rivista, n.22, pp. 1-19

TURCO A., *Il report di Rethink Plastic smaschera gli errori dell'Italia nell'applicazione della direttiva Sup*, 2022, in <https://economiecircolare.com/direttiva-sup-report/>

TURCO A., *Stop alla plastica monouso? Ecco cosa prevede l'adeguamento italiano alla direttiva Su*, 2022, in <https://economiecircolare.com/direttiva-sup-recepimento-italiano-cosa-prevede/>

VAROTTO M., *Verso un'economia circolare: il programma per un'Europa a zero rifiuti*, 2015, in

<https://maurovarottoblog.com/2015/03/06/verso-uneconomia-circolare-il-programma-per-uneuropa-a-zero-RIFIUTI/>

*TALIGNANI G., Ogni settimana ingeriamo microplastiche pari al peso di una carta di credito, 2019, in [https://www.repubblica.it/ambiente/2019/06/12/news/\\_ogni\\_settimana\\_ingeriamo\\_microplastiche\\_pari\\_al\\_peso\\_di\\_una\\_carta\\_di\\_credito\\_-228623257/](https://www.repubblica.it/ambiente/2019/06/12/news/_ogni_settimana_ingeriamo_microplastiche_pari_al_peso_di_una_carta_di_credito_-228623257/)*

## **FONTI NORMATIVE EUROPEE**

Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 5 giugno 2019, n. 904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 30 maggio 2018, n. 852 che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 30 maggio 2018, n. 851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, n. 850 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 30 maggio 2018, n. 849 che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e

accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015, n. 720 che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, n. 98 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive

Direttiva del Consiglio del 18 marzo 1991, n. 156 che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti

Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975, n. 442 relativa ai rifiuti

Regolamento (Ce) N. 1907/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)

## **ALTRE FONTI EUROPEE**

AGENZIA EUROPEA PER L'AMBIENTE, *Un oceano di plastica*, 2019, in <https://www.eea.europa.eu/it/segnali/segnali-2018/articoli/un-oceano-di-plastica>

COMITATO DELLE REGIONI, *Parere sul «Libro verde - Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente»*, Bruxelles, 8 ottobre 2013, (in G.U. 05/12/2013, C 356).

COMMISSIONE EUROPEA, *Green Deal: nuove proposte per rendere i prodotti sostenibili la norma e rafforzare l'indipendenza delle risorse dell'Europa*, Comunicato Stampa, Bruxelles, 30 marzo 2022

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo piano di azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11 marzo 2020, COM (2020) 98 final

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un'Europa sociale forte tra transizioni giuste*, Bruxelles, 14 gennaio 2020, COM (2020) 14 final

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica*

*nell'economia circolare*, COM (2018) 28 final, Strasburgo, 16 gennaio 2018

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Programma di lavoro della Commissione per il 2018, Un programma per un'Unione più unita, più forte e più democratica*, COM (2017) 650 final, Strasburgo, 24 ottobre 2017

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final, Bruxelles, 2 dicembre 2016

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni Verso un'economia circolare: Programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM (2014)398 final/2, Bruxelles, 25 settembre 2014

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, Bruxelles, 20 Settembre 2011 COM (2011) 571 def

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020*, Bruxelles, 26 gennaio 2011, COM (2011)21 def

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM (2010) 2020 definitivo

COMMISSIONE, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma delle Comunità europee per l'ambiente*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. C. 52/1, 26 maggio 1972

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" - Sesto programma di azione per l'ambiente*, 24 gennaio 2001, COM/2001/31 def.

COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde, Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente*, Bruxelles, 7 marzo 2013, COM (2013) 123 final

COMMISSIONE EUROPEA, *Plastica monouso: nuove norme UE per ridurre i rifiuti marini*, 28 maggio 2018, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_18\\_3927](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_3927)

CONSIGLIO EUROPEO – CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Green Deal Europeo*, 2022, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal>

CONSIGLIO, *Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale*, Gazzetta Ufficiale n. C 112 del 20 dicembre 1973

COMITATO DELLE REGIONI, *Parere sul «Libro verde - Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente»*, Bruxelles, 8 ottobre 2013, (in G.U. 05/12/2013, C 356)

PARLAMENTO EUROPEO, *Politica ambientale: i principi generali e quadro di riferimento*, 2021, in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento>

PARLAMENTO EUROPEO, *Economia circolare: definizione, importanza e vantaggi*, 2015, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circolare-definizione-importanza-e-vantaggi>



## **FONTI NORMATIVE NAZIONALI**

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 giugno 2019, n. 97 recante *“Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione.”*

Decreto Ministeriale 7 febbraio 2012 n. 25 recante *“Disposizioni tecniche concernenti apparecchiature finalizzate al trattamento dell'acqua destinata al consumo umano “*

Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73 recante *“Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali.”*

Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 recante *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*

Decreto-Legge 20 giugno 2017, n. 91 recante *“Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”*

Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 196 recante *“Attuazione della 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”

Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 116 recante “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*”

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “*Norme in materia ambientale*”

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*”

Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 recante “*Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*”

Delibera 22 novembre 2019, n. 2287, Regione Emilia-Romagna, Seduta n. 43

Legge 27 dicembre 2019, n. 160 recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*”

Legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*”

Legge 3 agosto 2017, n. 123 recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, recante disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno “

Legge Regione Puglia 10 aprile 2017, n.15 recante “*Disciplina della tutela e dell'uso della costa*”

Legge Regione Campania 4 dicembre 2019, n. 26 recante “*Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente e modifiche legislative*”

Legge Regione Marche 1° agosto 2019, n. 27 recante “*Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica*”

Legge Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 37 recante “*Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente*”

Ordinanza Balneare Regione Puglia 5 aprile 2019, n. 251

Ordinanza Sindacale Comune di Santa Flavia 5 febbraio 2019, n. 5

Ordinanza Sindacale Comune di Andria 12 aprile 2019, n. 185 recante “*Disposizioni alle attività commerciali operanti sul territorio comunale*”

*per la minimizzazione dei rifiuti, l'incremento della raccolta differenziata e la riduzione dell'impatto ambientale della plastica”*

Ordinanza Sindacale Comune di Teramo, 9 aprile 2019, n. 63 recante  
*“Divieto di utilizzo di contenitori e stoviglie monouso il materiale non compostabile e/o biodegradabile negli esercizi commerciali e in occasione di feste pubbliche e sagre e nell’uso quotidiano dei cittadini”*

Ordinanza Sindacale Comune di Trapani, 29 marzo 2019 n. 32

## **FONTI GIURISPRUDENZIALI**

Cassazione, Sez. Pen., 16 novembre 2016, n. 48316

Consiglio di Stato, Sez. IV, ordinanza 30 agosto 2019, n. 4274

Consiglio di Stato, Sez. IV, ordinanza 30 agosto 2019, n. 4273

Consiglio di Stato, Sez. IV, decreto monocratico cautelare 7 agosto 2019, n. 4032

Corte Costituzionale 19 giugno 2018 n. 198

Corte Costituzionale 21 febbraio 2018, n. 66

Corte Costituzionale 17 gennaio 2018, n. 7

Corte Costituzionale 16 luglio 2014, n. 199

Corte Costituzionale 21 ottobre 2013, n. 246

Corte Costituzionale 17 giugno 2013, n.145

Corte Costituzionale 22 febbraio 2010, n. 67

Corte Costituzionale 14 aprile 2008, n. 104

Corte Costituzionale 5 novembre 2007, n. 378

TAR ABRUZZO, Sez. I, ordinanza cautelare 10 luglio 2019, n. 123

TAR PUGLIA, ordinanza 30 luglio 2019, n. 315

TAR PUGLIA, Bari, Sez. 2<sup>^</sup>, sentenza 23 luglio 2019, n. 1063

TAR SICILIA, ordinanza 6 luglio 2019, n. 807

TAR SICILIA, ordinanza 20 giugno 2019, n. 744

## ALTRE FONTI

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, 2022, in <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>

ASVIS, *L'Italia e il Goal 12: premiare le scelte di consumo e produzione virtuose*, 2016, in <https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-13776/litalia-e-il-goal-12-premiare-le-scelte-di-consumo-e-produzione-virtuose>

BEVERFOOD.COM, RAPPORTO *Aquitalia 2020-2021 acque minerali*, 2021, in <https://www.beverfood.com/downloads/acquitalia-annuario-acque-minerali/>

BEVERFOOD.COM, *Rapporto Bevitalia 2020-2021 bevande analcoliche*, 2021, <https://www.beverfood.com/downloads/bevitalia-annuario-bevande-analcoliche/>

BUY CIRCULAR, *Il Pacific trash vortex: la gigantesca isola di plastica nel Pacifico*, 2022, [www.buycircular.it](http://www.buycircular.it)

CHANGE FOR PLANET, *Dall'economia lineare alla circolarità sostenibile*, 2021,

<https://www.changeforplanet.it/2021/04/27/dalleconomia-lineare-alla-circularita-sostenibile/>

CIRCULARITY, *Economia circolare applicata: Plastica*, in <https://circularity.com/economia-circolare-applicata/economia-circolare-plastica/>.

CONSORZIO NAZIONALE PER LA RACCOLTA, IL RICICLO E IL RECUPERO DEGLI IMBALLAGGI IN PLASTICA (COREPLA), *I diversi tipi di plastica*, editoriale, 2018, in <http://www.corepla.it/i-diversi-tipi-di-plastica>.

CSROGGI, *L'Italia e il goal 12 dell'agenda ONU 2030*, 2017, in <https://www.csroggi.org/litalia-e-il-goal-12-dellagenda-onu-2030/>

ECOMONDO, *Il punto sull'Economia Circolare in Europa e Italia*, 2022, in <https://www.ecomondo.com/blog/19986291/punto-economia-circolare-europa-italia>

ELLEN MAC ARTHUR FOUNDATION, *Towards the circular economy*, 2013

ENEL GREEN POWER, *Economia Circolare*, <https://www.enelgreenpower.com/it/learning-hub/sviluppo-sostenibile/economia-circolare>

ERION, *Plastica, solo il 9% viene riciclata a livello globale*, in <https://erion.it/it/news/plastica-solo-il-9-viene-riciclata-a-livello-globale/>



ESG360, *Addio alla plastica monouso: entra in vigore in Italia la Direttiva SUP*, in 2022, <https://www.esg360.it/environmental/addio-alla-plastica-monouso-entra-oggi-in-vigore-in-italia-la-direttiva-sup/>

EUROPEAN CHEMICAL AGENCY (ECHA), *ECHA proposes to restrict intentionally added microplastics*, 2019, in <https://echa.europa.eu/it/-/echa-proposes-to-restrict-intentionally-added-microplastics>.

FOCUS, *Plastica: perché riciclarla è così complesso?* 2022, in <https://www.focus.it/ambiente/ecologia/plastica-perche-riciclarla-e-cosi-complex>

GREEN PEACE, *L'insostenibile peso delle bottiglie di plastica*, 2021, [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org)

ISTITUTO OIKOS ONLUS, *Un mondo di plastica, Il perché e le cause del problema*, 2018, in [https://www.istituto-oikos.org/static/sito/landing/mare\\_in\\_classe/allegati/cosa-dice-la-scienza/3\\_Il\\_perche\\_e\\_le\\_cause\\_del\\_problema.pdf](https://www.istituto-oikos.org/static/sito/landing/mare_in_classe/allegati/cosa-dice-la-scienza/3_Il_perche_e_le_cause_del_problema.pdf)

M.C.N., *Classificazione delle plastiche*, in *Sons of the Ocean*, 2021, <https://www.sonsoftheocean.it/classificazione-delle-plastiche/>

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, *Riforma 1.1 - Strategia nazionale per l'economia circolare*, 30 dicembre 2022, in <https://www.mite.gov.it/pagina/riforma-1-1-strategia-nazionale-l-economia-circolare>

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, *Shopper: ecco la circolare ministeriale interpretativa*, 2018, in <https://www.mite.gov.it/comunicati/shopper-ecco-la-circolare-ministeriale-intepretativa>

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE – MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Verso un modello di economia circolare per l'Italia Documento di inquadramento e di posizionamento strategico*, 2017, in [https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/national\\_strategy\\_for\\_circular\\_economy\\_11\\_2017\\_it1.pdf](https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/national_strategy_for_circular_economy_11_2017_it1.pdf)

MINISTERO DELLA SALUTE, *Nuovo regolamento relativo ai materiali e agli oggetti di materia plastica riciclata destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari*, 2022, in [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)

MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, *Strategia nazionale per l'economia circolare, Linee Programmatiche per l'aggiornamento Documento per la consultazione*, 2021, in [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia\\_circolare/SEC\\_30092021\\_1.pdf](https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia_circolare/SEC_30092021_1.pdf)

NAZIONI UNITE, CENTRO REGIONALE DI INFORMAZIONI DELLE NAZIONI UNITE, *Obiettivo 12: Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*, 2015, in <https://unric.org/it/obiettivo-12-garantire-modelli-sostenibili-di-produzione-e-di-consumo/>

NIEDITTAS, *Cosa sono le isole di plastica?* 2022, in <https://www.nieddittas.it/2022/08/cosa-sono-le-isole-di-plastica/>.

NOSMAGAZINE, *Facciamo la rivoluzione*, 2021, <https://www.nosmagazine.it/editoriale-dettaglio/51/0/facciamo-rivoluzione.html>

RECYCLING INDUSTRY, *Anche l'Europa dice basta alle buste della spesa in plastica*, 2015, in <https://www.recyclingindustry.it/ita/1526/ancheleuropadicebastaallebustedellaspesainplastica/>

REDAZIONE ANSA, *Ministro dell'Ambiente Costa lancia Plastic Free Challenge - Ambiente & Energia*, 2018, in [https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/rifiuti\\_e\\_riciclo/2018/06/12/ministro-dellambiente-a-fico-e-di-maio-siate-plastic-free\\_47b86c3c-6026-4787-8010-51a4a6338fda.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/rifiuti_e_riciclo/2018/06/12/ministro-dellambiente-a-fico-e-di-maio-siate-plastic-free_47b86c3c-6026-4787-8010-51a4a6338fda.html)

REFRICELLSERVICE, *Benefici casette dell'acqua*, in <https://www.refricellservice.it/it/page/153-benefici-casette-dell-acqua.html>

REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Strategia #PlasticFreeER*, 2019, in <https://ambiente.regione.emilia-romagna.it/it/rifiuti/temi/rifiuti/economia-circolare/strategia-plasticfreer-1>

REGIONE MARCHE, Comunicato Stampa, *Legge sulla riduzione dei rifiuti derivati dalle plastiche, Sciapichetti: “Le Marche prima regione d’Italia a recepire la direttiva europea per il divieto delle plastiche monouso*, 2019, in <https://www.regione.marche.it/In-Primo-Piano/ComunicatiStampa?id=28023>

REGIONE SICILIANA ASSESSORATO DEL TERRITORIO E DELL’AMBIENTE, *“Linee guida per la riduzione della plastica monouso nelle zone demaniali marittime” Direttiva “Plastic free” (COM 2018 28 final)*, Circolare, Prot. n. 4846/Gab del 06 dicembre 2018

RETHINK PLASTIC, *Single Use Plastics Directive Implementation Assessment Report*, settembre 2022, in <https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2022/09/SUP-Implemetation-Assessment-Report.pdf>

SPAZIOTTANTOTTO S.R.L., *Ambiente- Economia circolare, Agenda 2030*, 2022, *bilancio di sostenibilità*, in <https://www.spazio88.com/ambiente-economia-circolare-agenda-2030-bilancio-di-sostenibilita/>

TUTTOAMBIENTE, *Direttiva SUP, emanato il decreto di recepimento*, 2021, in <https://www.tuttoambiente.it/leggi/direttiva-sup-plastica-decreto-recepimento/>

WWF, *Inquinamento da plastica negli oceani*, 2022, in <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/inquinamento-da-plastica-negli-oceani>

WWF, *Italia chiama Europa – L'ambiente ritrovato*, dossier presentato da WWF Italia, 2021, in [https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/elezioni\\_europee\\_\\_dossier\\_wwf\\_italia\\_chiama\\_europa\\_def.pdf](https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/elezioni_europee__dossier_wwf_italia_chiama_europa_def.pdf)

WWF ITALIA, *Responsabilità e rendicontazione, le chiavi per risolvere l'inquinamento da plastica*, giugno 2019, in <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/responsabilita-e-rendicontazione-report-wwf-sulla-plastica/>