

## Il ciclo di vita dei prodotti di plastica nell'era dell'economia circolare: uno studio giuridico sistematico

Riccardo Stupazzini, Alessio Martini\*

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari circa l'emersione del tema della plastica nell'ordinamento giuridico europeo e nazionale. – 2. La chiusura delle “porte d'ingresso” del mercato: le misure di divieto dei prodotti in plastica. – 2.1. Le prime misure di divieto: la direttiva 2015/720/UE. – 2.2. Le misure di restrizione nella direttiva 2019/904/UE. – 2.2.1. La mobilitazione degli enti territoriali antecedente al recepimento della direttiva 2019/904/UE. – 2.2.2. Il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196: riflessioni a margine di alcune norme di recepimento controverse. – 2.3. Le “nuove” misure di divieto nella proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. – 3. Le possibili “alternative” alla plastica tradizionale: bioplastiche e prodotti riutilizzabili. – 3.1. La plastica biodegradabile e compostabile. – 3.2. I prodotti riutilizzabili. – 4. L'eco-progettazione e la plastica: le prospettive *de iure condendo*. – 5. Etichettatura, sensibilizzazione e le altre misure tra prevenzione e corretto conferimento. – 5.1. L'etichettatura dei prodotti in plastica. – 5.1.1. La marcatura dei prodotti SUP. – 5.1.2. Le altre disposizioni in materia di etichettatura. – 5.2. Le campagne di sensibilizzazione, comunicazione e formazione. – 5.3. Le misure di riduzione del consumo di plastica quale nuovo strumento di sensibilizzazione ambientale. – 6. La gestione del prodotto in plastica dopo il consumo. – 6.1. Raccolta e riciclo: due attività connesse. – 6.2. Il crescente ruolo dei sistemi di responsabilità estesa del produttore. – 7. La gestione dei rifiuti delle navi: considerazioni alla luce della direttiva 2019/883/UE e del relativo recepimento. – 8. Strade alternative alla gestione tradizionale: sottoprodotti ed *end of waste*. – 9. Il regime giuridico dei rifiuti in plastica dispersi nell'ambiente marino. – 10. Conclusioni.

\* Il presente contributo è il frutto di una collaborazione tra i due autori nell'ambito di un progetto di avvio alla ricerca finanziato dall'Università “La Sapienza” di Roma. In particolare, i §§ 1, 2, 2.1, 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.3, 3.1, 4, 7 e 9 sono stati redatti dal dott. Stupazzini e i §§ 3.2, 5, 5.1, 5.1.1, 5.1.2, 5.2, 5.3, 6, 6.1, 6.2, 8 e 10 dal dott. Martini.

## 1. *Considerazioni preliminari circa l'emersione del tema della plastica nell'ordinamento giuridico europeo e nazionale*

Come noto, la plastica è un materiale la cui produzione è vertiginosamente aumentata negli ultimi cinquant'anni: si è passati da un ammontare di 15 milioni di tonnellate nel 1964 a circa 311 milioni di tonnellate nel 2014, con una previsione di raddoppiamento nei prossimi venti anni<sup>1</sup>. In Europa, la produzione di plastica si attesta sulle 58 milioni di tonnellate ogni anno<sup>2</sup>; un quantitativo che posiziona il Vecchio Continente al secondo posto, dopo la Cina, nella classifica mondiale di produzione della plastica<sup>3</sup>. Si tratta di cifre che non sorprendono se si considera che siffatto materiale è ritenuto essenziale per gran parte dei processi produttivi e, di riflesso, per lo stile di vita dei cittadini, che solo nell'area dell'Europa occidentale fanno registrare un consumo medio annuo pro-capite di plastica pari a 136 Kg<sup>4</sup>. Non è comunque certamente questa la sede per ricordare che il "successo" di questo materiale sia dovuto alle sue caratteristiche di versatilità, leggerezza e durabilità, che ne hanno favorito un'estesa applicazione, in particolare nel settore della manifattura degli imballaggi<sup>5</sup>, che insieme al settore dell'edilizia e a quello automobilistico costituisce la destinazione principale del materiale medesimo<sup>6</sup>.

Sebbene sia riconosciuto che l'impiego di tale materiale contribuisca in parte a rispondere a esigenze concrete e attuali<sup>7</sup>, la produzione e il consumo di pla-

<sup>1</sup> D.E. MacArthur, D. Waughray, M.R. Stuchtey, *The New Plastics Economy - Rethinking the future of plastics*, World Economic Forum, 2016, 17. Secondo le più recenti stime condivise in PlasticEurope, *Plastics - The Facts of 2022*, nel 2021 l'ammontare complessivo di produzione globale di plastica è stimato a circa 390,7 milioni di tonnellate di plastica.

<sup>2</sup> D. Calleja, *Why the "New Plastics Economy" must be a circular economy*, in *Field Actions Science Reports*, Special Issue 19, 2019, 22 ss.

<sup>3</sup> Così secondo i dati condivisi nel rapporto PlasticEurope, *Plastics - The Facts of 2019: An Analysis of European Plastics Production, Demand and Waste Data*, consultabile sul sito [www.plasticseurope.org](http://www.plasticseurope.org). Nel più recente rapporto PlasticEurope, *Plastics - The Facts of 2022*, l'ammontare stimato di plastica prodotta in Europa nel 2021 è pari a 57.2 milioni di tonnellate.

<sup>4</sup> Così secondo i dati condivisi in Plastics Insight, *Global consumption of plastic materials by region (1980-2015)*, Market statistics, 2016, richiamati nel rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente L.F. Mortensen, I. Tange, Å. Stenmarck, A. Frâne, T. Nielsen, N. Boberg, F. Bauer, *Plastics, the circular economy and Europe's environment-A priority for action*, 2021, 15.

<sup>5</sup> Secondo i dati condivisi nel rapporto PlasticEurope, *Plastics - The Facts of 2022*, rispetto alla produzione globale di plastica, quello degli imballaggi costituisce il maggiore settore di applicazione, con una percentuale pari al 44% del totale.

<sup>6</sup> Così nel rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente L.F. Mortensen, I. Tange, Å. Stenmarck, A. Frâne, T. Nielsen, N. Boberg, F. Bauer, *Plastics, the circular economy and Europe's environment-A priority for action*, 2021, 15, nell'ambito del quale viene peraltro precisato che il più grande settore di utilizzo delle materie plastiche è quello relativo agli imballaggi, che costituisce circa il 40% della domanda europea.

<sup>7</sup> Così nella COM (2018) 28 final, facendo riferimento al contributo che la plastica apporta nell'ambito della sicurezza alimentare, nella riduzione degli sprechi alimentari, nell'utilizzo di nuovi materiali in automobili e aerei che consentono di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, nella riduzione del consumo energetico, etc.

stica pongono complesse e intricate problematiche in termini di impatti ambientali. Chiaramente, tra questi ultimi va annoverato il significativo ammontare di anidride carbonica rilasciata ai fini della produzione di plastica nell'Unione, pari a circa 13,4 milioni di CO<sub>2</sub> all'anno, che corrisponderebbe al 20% delle emissioni europee dell'intera industria chimica<sup>8</sup>. Sempre con riferimento alle emissioni di gas serra, all'ammontare derivante dai processi produttivi va altresì aggiunto il quantitativo di CO<sub>2</sub> emesso nella fase del fine vita del prodotto. Invero, con riferimento a ciò, è stato stimato che ogni anno in Europa vengano inceneriti tra i 20 e i 30 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica, producendo emissioni di CO<sub>2</sub> pari a circa 50-80 milioni di tonnellate all'anno<sup>9</sup>.

Mantenendo lo sguardo sul fine vita del prodotto, il consumo di plastica pone altresì delle sfide in termini di gestione del rifiuto, considerando che solo nel 2018 sono stati raccolti in Europa circa 29 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica, di cui solo il 32% è stato raccolto per l'avvio al riciclo<sup>10</sup>. Rispetto a tale dimensione, la sfida presumibilmente più nota che pone la plastica è la dispersione del materiale medesimo nell'ambiente, in particolare quello marino. Invero, secondo le stime più recenti, questo rappresenterebbe oltre l'80% dei rifiuti marini, considerando che ogni anno tra i 4,8 e i 12,7 milioni di tonnellate di plastica finiscono dalla terraferma negli oceani<sup>11</sup>. Si tratta dei rifiuti che derivano dalle attività terrestri<sup>12</sup>, dalle navi, ovvero da altre installazioni nelle acque e che, dopo aver percorso distanze anche considerevoli, finiscono per stabilizzarsi nei fondali, nelle spiagge, ovvero sulla superficie delle acque<sup>13</sup>. Chiaramente, la decomposizione di tali materiali per opera di processi fisici, chimici e biologici, che avviene principalmente attraverso reazioni di foto-ossidazione indotte dalle radiazioni solari UV, è un processo particolarmente lento, sul quale incidono le diverse con-

<sup>8</sup> Così nel già citato rapporto L.F. Mortensen, I. Tange, Å. Stenmarck, A. Fråne, T. Nielsen, N. Boberg, F. Bauer, *Plastics, the circular economy and Europe's environment-A priority for action*, cit., 36, che richiama i dati del rapporto inseriti nell'ulteriore rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente del 2020 'Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2018 and inventory report 2020'.

<sup>9</sup> L.F. Mortensen, I. Tange, Å. Stenmarck, A. Fråne, T. Nielsen, N. Boberg, F. Bauer, *Plastics, the circular economy and Europe's environment-A priority for action*, cit., 44.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> J.R. Jambeck *et al*, *Plastic waste inputs from land into the ocean*, in *Science*, Febbraio 2015, vol. 347, 768-771. Si precisa che lo studio si riferisce ai dati relativi al consumo di plastica del 2010.

<sup>12</sup> Come evidenziato in F. Galgani *et al*, *Global Distribution, Composition and Abundance of Marine Litter*, in M. Bergmann, L. Gutow, M. Klages (a cura di), *Marine Anthropogenic Litter*, Cham, 2015, 29 ss., le fonti terrestri includono principalmente i rifiuti della popolazione, i rifiuti derivanti dalle attività ricreative sulla costa e dall'industria, porti, discariche, ma anche traboccamenti di acque reflue, ovvero perdite accidentali ed eventi estremi.

<sup>13</sup> Sul tema della derivazione dei rifiuti dispersi nell'ambiente si veda il recente rapporto dell'Agenzia Europea dell'Ambiente n. 5/2022 (J.M. Veiga, A. Winterstetter, C. Murray, G. Šubelj, S. Birk, A. Lusher, B. van Bavel, Ü. Aytan, J.H. Andersen, A. Sholokhova, A. Kideys, M.J. Smit, M. Arnold, M. Aydın, *Marine litter in Europe – An integrated assessment from source to sea*, ETC/ICM Technical Report 05/2022: European Topic Centre on Inland, Coastal and Marine Waters, 2022).

dizioni ambientali. Da ciò deriva l'inevitabile persistenza per un periodo di tempo maggiore di tali materiali nei fondali marini più profondi, che chiaramente si trovano al di sotto della zona eufotica<sup>14</sup>.

L'impatto ambientale derivante dalla dispersione di tali detriti plastici è, come intuibile, particolarmente nocivo e la portata del fenomeno è tale da aver condotto il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP - United Nations Environment Programme) a identificare tale situazione come una delle questioni di emergenza ambientale di maggior preoccupazione<sup>15</sup>. L'effetto dannoso più visibile riguarda l'aggravamento della fauna selvatica in tali rifiuti, spesso in strumenti di pesca, corde e reti, che impediscono agli organismi marini di muoversi, nutrirsi e respirare. Ma l'impatto ambientale che maggiormente si impone come fonte di preoccupazione, trattandosi di un fenomeno che sfugge all'umana visibilità e al pieno controllo, deriva dalla frammentazione della plastica in piccole particelle: scambiate come cibo, vengono ingerite dalla fauna, entrano nella catena alimentare marina e finiscono per produrre conseguenze negative anche per gli esseri umani, che sono i consumatori finali della diversità ittica<sup>16</sup>.

Quella della microplastica è una questione destinata ad imporsi con urgenza nell'agenda politica, sia in virtù della proporzione diretta che sussiste tra l'aumento della produzione di plastica e la generazione di nuovi detriti, sia per la presenza nociva degli ingenti quantitativi di detriti plastici che già inquinano le acque marine<sup>17</sup>. Si tratta di danni all'ecosistema marino misurabili anche in termini economici, per un ammontare pari a circa 13 miliardi all'anno, senza tuttavia considerare in tale quantificazione i costi delle ulteriori esternalità generate dalla produzione di plastica dovute al mancato riutilizzo e al conseguente incenerimento, quali il rilascio delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra<sup>18</sup>.

Come riconosciuto da più parti, rispetto a simili sfide non esiste una ricetta idonea ad individuare un'unica risposta integralmente risolutiva, ossia «(a) “*silver bullet*” solution to significantly reduce plastic waste and GHG emissions»<sup>19</sup>. In tal senso, allora, è nel combinato disposto delle misure c.d. “a monte” (*upstream*) e “a valle” (*downstream*) del ciclo produttivo e nella loro relativa complementarità che devono essere ricercate le opportune soluzioni. Con le prime si intendo-

<sup>14</sup> A.L. Andradóttir, *Persistence of Plastic Litter in the Oceans*, in M. Bergmann, L. Gutow, M. Klages, *Marine Anthropogenic Litter*, Cham, 2015, 57 ss.

<sup>15</sup> UNEP, *UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern*, Nairobi, 2016, 32 ss.

<sup>16</sup> Sul tema cfr. S. Kühn, E.L. Bravo Rebolledo, J.A. van Franeker, *Deleterious Effects of Litter on Marine Life*, in M. Bergmann, L. Gutow, M. Klages, *Marine Anthropogenic Litter*, cit., 75 ss.

<sup>17</sup> R.C. Thompson, *Microplastics in the Marine Environment: Sources, Consequences and Solutions*, in M. Bergmann, L. Gutow, M. Klages, *Marine Anthropogenic Litter*, cit., 185 ss.

<sup>18</sup> D.E. MacArthur, D. Waughray, M.R. Stuchtey, *The New Plastics Economy - Rethinking the future of plastics*, cit., 14.

<sup>19</sup> SYSTEMIQ, *ReShaping Plastics: Pathways to a Circular, Climate Neutral Plastics System in Europe*, 2022, 36

no quelle soluzioni che contribuiscono a ridurre o sostituire l'utilizzo di plastica, intervenendo in una fase antecedente al consumo, quali le misure di riduzione, di sostituzione, o di progettazione; queste soluzioni di *upstream* sarebbero efficaci in termini di riduzione della domanda complessiva di plastica fino al 22% entro il 2050, secondo talune previsioni<sup>20</sup>, ma potrebbero comunque presentare degli impatti sociali e ambientali negativi. Gli interventi c.d. "a valle" si riferirebbero invece alle misure successive al consumo di plastica, riguardanti quindi le diverse fasi della gestione del rifiuto, tra cui il riciclo meccanico e chimico. Si tratta di soluzioni comunque ritenute imprescindibili che, tuttavia, sono strutturalmente limitate, *inter alia*, dalla fattibilità economica e dalla capacità di realizzazione in tempi brevi delle infrastrutture necessarie<sup>21</sup>.

Ad analoga conclusione si è peraltro pervenuti con specifico riferimento al problema della dispersione della plastica nell'ambiente. Invero, pur tenendo conto delle diverse peculiarità delle soluzioni individuate all'interno degli Stati membri, è stato ritenuto opportuno individuare una comune strategia che tenga insieme interventi che, per così dire, chiudano le porte d'ingresso e d'uscita dei manufatti realizzati in plastica nel progressivo obiettivo di serrare ermeticamente, per quanto possibile, il ciclo di tale materiale. A tal proposito, diventa essenziale: prevenire l'ingresso sul mercato di taluni prodotti tramite la previsione di divieti espressi; fornire incentivi per un utilizzo circolare, nelle sue diverse accezioni, dei prodotti; scoraggiare la fuoriuscita dei materiali plastici dal sistema, attraverso incentivi finalizzati alla realizzazione di infrastrutture per la cattura dei materiali, l'accesso al sistema di raccolta, selezione e separazione e agli impianti di riciclaggio, ovvero misure per la condivisione di responsabilità delle fasi di fine vita tra produttori e consumatori<sup>22</sup>.

Sullo sfondo delle risposte già individuate sul piano del diritto internazionale<sup>23</sup> e in via di definizione<sup>24</sup>, l'inserimento del tema all'interno dell'agenda programmatica comunitaria è avvenuto solo nell'ultimo decennio. Seguendo una linea di evoluzione cronologica, il primo documento con cui è stato definito un

---

<sup>20</sup> Ivi, 37.

<sup>21</sup> Ivi, 36-37.

<sup>22</sup> UNIDO, *Addressing the challenge of Marine Plastic Litter using Circular Economy methods. Relevant considerations*, Aprile 2019, 42 ss.

<sup>23</sup> Con specifico riferimento all'inquinamento marino, sono diverse le fonti di diritto internazionale attraverso cui si è intervenuti in tal senso. Tra di essi può ricordarsi, *ex multis*: la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino dallo scarico di rifiuti e altre sostanze, adottata a Londra il 13 novembre 1972, così come modificata dal Protocollo del 1996; la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL), firmata il 17 febbraio del 1973; la Convenzione delle Nazioni Unite sul mare (UNCLOS) del 1982. Sul tema si rinvia alla ricostruzione condivisa da I. Tani, *Oceani di plastica: il quadro giuridico internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2018, n. 3, 613 ss.

<sup>24</sup> Il riferimento è alla bozza dell'accordo internazionale giuridicamente vincolante in materia di plastica 'Zero draft text of the international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment' (UNEP/PP/INC.3/4). Intorno a ciò si veda I. Tani, *Riflessioni a margine di un imminente negoziato contro l'inquinamento globale da rifiuti di plastica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, n. 1, 269 ss.

preliminare percorso strategico è stato il ‘Libro Verde - Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell’ambiente’<sup>25</sup>. Si tratta di un atto redatto nel 2013 dalla Commissione, presentato al fine di avviare una riflessione sulle possibili risposte alle sfide poste dai rifiuti di plastica, raccogliere dati, valutare gli interessi coinvolti e conoscere l’opinione delle parti interessate sul fenomeno. Nell’ambito di siffatta elaborazione, veniva apertamente riconosciuto come una scarsa gestione dei rifiuti sulla terraferma, ossia limitati tassi di recupero dei rifiuti di plastica, aggravati significativamente il problema dell’inquinamento marino da plastica. Sulla base di ciò, dunque, veniva posta l’enfasi sulla dimensione preventiva di una gestione efficiente dei rifiuti, insistendo sul ruolo dell’eco-progettazione dei prodotti, quale soluzione idonea, da un lato, a favorire un ciclo di vita più lungo del prodotto, dall’altro, una volta consumato, a semplificarne il riciclo.

Proseguendo lungo questo percorso, è stata successivamente adottata la comunicazione “L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare”<sup>26</sup>, con la quale veniva delineato un ambizioso piano per sostenere la transizione verso un’economia circolare. A tal fine, veniva richiamato l’impegno di tutti i livelli di governo per assicurare maggiore competitività al mercato, tutelare le imprese dalla scarsità delle risorse e dalla volatilità dei prezzi e contribuire ad evitare danni irreversibili al clima, alla biodiversità e all’inquinamento dell’aria, del suolo e dell’acqua. In tale quadro, anche in considerazione delle relative specificità, la Commissione quindi identificava quello della plastica come un settore meritevole di prioritaria attenzione. Dunque, il conseguente impegno della Commissione, appurato che solo il 25% di tali rifiuti fosse riciclato e che il 50% fosse collocato in discarica, era quello di elaborare una strategia per affrontare le sfide poste da tale materiale nelle fasi della catena del valore, tenendo conto del loro ciclo di vita.

Coerentemente con tale ambizione, la Commissione ha successivamente rivolto al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni l’atto programmatico “Strategia europea per la plastica nell’economia circolare”<sup>27</sup>. In piena continuità con i propositi emersi negli atti precedenti, tale documento ha rappresentato l’occasione per promuovere la visione europea di una nuova economia della plastica, nella quale la progettazione e la produzione devono farsi carico delle esigenze di riutilizzo, riparazione e riciclaggio. Sono stati così definiti degli obiettivi entro il 2030, tra i quali *ex multis*: rendere tutti gli imballaggi di plastica immessi sul mercato dell’UE riutilizzabili o facilmente riciclabili; riciclare oltre la metà dei rifiuti di plastica gene-

---

<sup>25</sup> COM(2013) 123 final.

<sup>26</sup> COM(2015) 614 final.

<sup>27</sup> COM(2018) 28 final.

rati in Europa; quadruplicare la capacità di selezione dei rifiuti e di riciclaggio rispetto al 2015. Tra le altre misure che sono state ritenute necessarie dalla Commissione per lo sviluppo di tale strategia si ricordano: lo stimolo della domanda di plastica riciclata; la creazione di un mercato di materie prime secondarie; l'istituzione di un quadro normativo chiaro per la plastica con proprietà biodegradabili, affinché sia riciclata solo all'interno dei flussi che garantiscano le condizioni specifiche di biodegradabilità, senza arrecare danno agli ecosistemi; lo sviluppo di misure a livello comunitario e nazionale per ridurre la produzione inutile di rifiuti di plastica, in particolar modo quella generata da articoli monouso, che rappresentano circa il 50% dei rifiuti di plastica più frequentemente rinvenuti sulle spiagge europee; un maggiore impegno di ricerca finalizzato a sviluppare soluzioni innovative per prevenire la diffusione della microplastica; la promozione di un miglioramento del modello di responsabilità estesa al produttore.

Siffatta traiettoria è stata ribadita anche nel più recente Piano d'azione per l'economia circolare<sup>28</sup>, nell'ambito del quale la Commissione si è impegnata ad adottare disposizioni vincolanti relative al contenuto di riciclato presenti nei prodotti in plastica e misure per la riduzione dei rifiuti per gli imballaggi, i materiali da costruzione e i veicoli. Parallelamente, si è altresì impegnata ad affrontare il problema della presenza di microplastiche nell'ambiente, individuando, tra le altre misure, la limitazione del quantitativo delle microparticelle plastiche aggiunte intenzionalmente, la predisposizione di un'etichettatura, la standardizzazione, la certificazione e ulteriori misure di regolamentazione per il relativo rilascio accidentale delle stesse e la relativa cattura. Oltre a ciò, la Commissione si è infine proposta di predisporre un quadro strategico in materia di approvvigionamento, etichettatura e utilizzo delle plastiche a base organica e di utilizzo di plastiche biodegradabili o compostabili, nonché di assicurare una rapida attuazione della direttiva sui prodotti di plastica monouso.

Spostando il piano di indagine sul livello nazionale, rispetto al tema *de quo* non è stato tracciato un percorso programmatico *ad hoc*. Ciò non significa che lo stesso non abbia trovato spazio all'interno dell'agenda programmatica nazionale. In tal senso, può ad esempio richiamarsi quanto previsto nell'ambito del PNRR, per cui si guarda con interesse allo sviluppo di tecnologie avanzate di riciclo meccanico e chimico delle plastiche, anche per contrastare il *marine litter*; è prevista, infatti, un'apposita misura preposta al potenziamento della rete di raccolta differenziata e degli impianti di trattamento/riciclo necessari per contribuire in particolare al raggiungimento dell'obiettivo del 65% di riciclo dei rifiuti plastici, attraverso il riciclo meccanico e chimico in appositi Plastic Hubs.

---

<sup>28</sup> COM (2020) 98 final - Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva.

Il tema ha altresì trovato discreto spazio nel quadro della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, che ospita misure per la circolarità di tale materiale, sottolineando al contempo la necessità di: garantire un quadro normativo e autorizzativo coerente e abilitante con regole comuni sull'utilizzo del contenuto di riciclato; stabilire requisiti minimi per il calcolo del contenuto di materiale riciclato nei prodotti; sviluppare un quadro normativo che riconosca un approccio basato sul bilancio di massa in cui vengano garantite provenienza, qualità e quantità del contenuto di riciclato da riciclo chimico nei prodotti finali per mezzo di standard *ad hoc*, o attraverso il riconoscimento formale degli schemi di certificazione esistenti.

Inoltre, nell'alveo del medesimo documento programmatico è stata prefigurata la proposta di adottare un documento strategico specificatamente riservato alla plastica, nel proposito tra l'altro di fornire un inquadramento del contesto europeo e nazionale, di definire obiettivi strategici, di approfondire le tecnologie di riciclo delle plastiche e il ruolo delle frazioni non riciclabili come combustibili alternativi, di sviluppare strumenti, non solo finanziari, per il sostegno alle filiere circolari, nonché di definire obiettivi, indicatori, strumenti e *governance* per il monitoraggio degli obiettivi e degli indicatori.

Da questa sintetica ricostruzione circa il quadro programmatico europeo e nazionale rispetto alla produzione della plastica e alla gestione dei relativi rifiuti risulta dunque che, in entrambi i casi, la ricerca di risposte alle sfide derivanti da tali processi prenderebbe forma nel quadro del modello dell'economia circolare, rispetto al quale occorre tuttavia condividere talune precisazioni preliminari. Difatti, nonostante l'economia circolare sia centrale nelle politiche europee, non solo in materia di tutela dell'ambiente, si tratta di un concetto sfuggente, o comunque di un modello in relazione al quale non si dispone di una definizione unitaria e omogenea<sup>29</sup>, neppure attingendo alla dottrina economica<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Certamente non esiste una definizione giuridica di economia circolare, ma la si ricava solo indirettamente nel sistema delle fonti (cfr. S. Antoniazio, *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *federalismi.it*, n. 23/2023, 65).

<sup>30</sup> La dottrina economica ha elaborato una pluralità di definizioni di economia circolare, a seconda del punto focale oggetto d'indagine. Per una rassegna della letteratura economica sul tema si rinvia a: P. Ghisellini, C. Cialani, S. Ulgiati, *A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems*, in *Journal of Cleaner Production*, CXIV, 2016, 11 ss.; R. Merli, M. Preziosi, A. Acampora, *How do scholars approach circular economy? A systematic literature review*, in *Journal of Cleaner production*, CLXXVIII, 2018, 703 ss.; J. Korhonen, C. Nuur, A. Feldmann, S. Eshetu Birkie, *Circular economy as an essentially contested concept*, in *Journal of Cleaner Production*, CLXXV, 2018, 544 ss.; M. Saidani, B. Yannou, L. Leroy, F. Cluzel, A. Kendall, *A taxonomy of circular economy indicators*, in *Journal of Cleaner Production*, CCVII, 2019, 542 ss.; J. Zotti, A. Bigano, *Write circular economy, read economy's circularity. How to avoid going in circles*, in *Economia Politica*, Cham, 2019; M. Frey, *Genesi ed evoluzione dell'economia circolare*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, n. 1, 163 ss.

La mancanza di una definizione puntuale di economia circolare è dovuta al fatto che essa non è, per così dire, una “invenzione” dell'uomo, bensì costituisce la riproduzione all'interno della società, in particolare nell'ambito della produzione e del consumo, di uno schema naturale. L'economia circolare si basa infatti sull'osservazione, o sull'imitazione, dei cicli biologici che caratterizzano la complessità degli ecosistemi, nei quali ogni componente diventa nutrimento per qualcos'altro, ogni “processo” viene alimentato esclusivamente dai nutrienti biologici messi a disposizione dallo stesso ecosistema e, di conseguenza, non c'è produzione di scarti.

Ebbene, va da sé che, tenuto conto del funzionamento dei cicli biologici, il concetto “antropizzato” di economia circolare riguarderà, da un lato, il prelievo delle risorse e, dall'altro, la produzione di scarti. In altri termini, la circolarità impone un prelievo di risorse naturali necessarie per le attività produttive tale da non pregiudicare la loro rigenerazione e richiede la minimizzazione degli scarti, che invece diventano materie prime “secondarie” utili a nuovi cicli produttivi, secondo la filosofia “dalla culla alla culla”.

Tuttavia, i due pilastri poc'anzi delineati celano una molteplicità di aspetti e di questioni che portano l'interprete a considerare quello dell'economia circolare come un modello dinamico, la cui definizione è rimessa ad aggiunte progressive. Si pensi all'emersione solo di recente di temi connessi quali l'eco-progettazione, la bioeconomia, la bioeconomia circolare, la *blue economy*. A cogliere questo dinamismo è, in particolare, la definizione di economia circolare elaborata dalla Ellen MacArthur Foundation, secondo la quale «*A circular economy is an industrial system that is restorative or regenerative by intention and design [...]. It replaces the 'end-of-life' concept with restoration, shifts towards the use of renewable energy, eliminates the use of toxic chemicals, which impair reuse, and aims for the elimination of waste through the superior design of materials, products, systems, and, within this, business models*»<sup>31</sup>. A opinione di chi scrive, questa definizione appare particolarmente proficua per il presente lavoro, che, come già anticipato, si propone nella sua parte finale di verificare se il quadro normativo in materia di plastica, quale materiale che ha alle spalle un settore produttivo dalle dimensioni e dall'impatto ambientale considerevoli, sia effettivamente coerente con il modello dell'economia circolare. Difatti, nell'interpretazione della Ellen MacArthur Foundation il modello circolare è progettato per essere “riparativo o rigenerativo”: la sua finalità è di “riparare” le inefficienze della produzione, prevenendo gli scarti, e di “rigenerare” i cicli biologici, impiegando nella produzione flussi di materiale organico e neutralizzando l'impronta ecologica della stessa sugli ecosistemi.

---

<sup>31</sup> Ellen MacArthur Foundation, *Towards the circular economy. Vol. 1: an economic and business rationale for an accelerated transition*, 2013, 7, disponibile sul sito [www.ellenmacarthurfoundation.org](http://www.ellenmacarthurfoundation.org).

Volendo esemplificare, l'aspetto riparativo guarda alla circolarità dei prodotti, che non può ridursi al mero riciclo o alla riciclabilità, ma richiede l'eco-progettazione degli stessi, affinché la produzione incida il meno possibile sull'ambiente, i manufatti durino il più a lungo possibile, possano essere riutilizzati, anche attraverso operazioni di riparazione e ricondizionamento, o comunque possano essere nuovamente sfruttati all'interno dei processi industriali. L'imitazione della natura nell'economia circolare "riparativa" consiste quindi nella capacità di creare cicli chiusi, gli ecosistemi industriali, che, analogamente a quelli naturali, siano in grado di predeterminare i flussi di energia e di materiale<sup>32</sup> necessari per le proprie funzioni, senza intaccare irrimediabilmente le risorse vergini<sup>33</sup>.

L'aspetto rigenerativo aggiunge un'ulteriore ambizione al modello. Si è detto finora che, come i "nutrienti biologici", ossia i flussi di origine naturale, tornano nella biosfera e vengono reimpiegati nei processi biologici, così i "nutrienti tecnici", di natura industriale, possono rimanere nella tecnosfera ed essere impiegati nei cicli industriali<sup>34</sup>. Tuttavia, appare lecito interrogarsi se esiste una forma di biomimesi più intensa, che consentirebbe, a partire da un *input* di nutrienti biologici, di restituire all'esito dei processi industriali un *output* tale da concorrere alle funzioni ecosistemiche. Trattasi di una valorizzazione sostanziale della biomassa tale per cui le risorse naturali offrono la materia prima organica per realizzare manufatti che, a fine ciclo, forniranno a loro volta materia organica utile nei cicli biologici. Questa costituirebbe la "costola" rigenerativa dell'economia circolare, nonché il principio che sta alla base della bioeconomia e della bioeconomia circolare – secondo le quali la biosfera è l'origine e il fine anche dei processi produttivi<sup>35</sup> – nonché della *blue economy*<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> G. Pauli, *The Blue Economy*, Paradigm Publications, 2010. I riferimenti bibliografici in questo lavoro sono invece riferiti alla terza edizione dell'opera: Id., *Blue economy 3.0*, Milano, 2020.

<sup>33</sup> Sul punto, si veda anche quanto affermato da Francesco de Leonardis, che parla di economia circolare «inorganica», o di «economia del riciclo», distinta dall'economia circolare «organica», o «bioeconomia», che invece è tipica dell'approccio rigenerativo (F. de Leonardis, *Lo Stato ecologico*, Torino, 2023, 110 ss.).

<sup>34</sup> M. Braungart, W. McDonough, *Cradle to cradle*, New York, 2002, 75-76.

<sup>35</sup> N. Georgescu-Roegen, *Bioeconomia: verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, Bologna, 2003, 115. Per un approccio fortemente critico verso il pensiero della bioeconomia in generale, si veda S. Amato, *Bioeconomia e vulnerabilità*, in *Jura gentium*, 2020, 168 ss., nonché, in termini prettamente economici, M. Giampietro, *On the Circular Bioeconomy and Decoupling: Implications for Sustainable Growth*, in *Ecological Economics*, CLXII, 2019, 143 ss.

<sup>36</sup> Secondo Pauli, ideologo della *blue economy*, quest'ultima costituisce un superamento della *green economy*, imperniata sull'assunto che le imprese debbano ridurre il proprio impatto attraverso maggiori investimenti, che si riverberano come maggiori costi a carico degli utenti finali. Tale circostanza non sarebbe, infatti, sufficiente a garantire il disaccoppiamento tra crescita economica e risorse naturali e a impedire l'irreversibilità del degrado ecosistemico (cfr. G. Pauli, *Blue economy*, cit., 302-303). Dello stesso avviso è anche Ferrara, che in una prospettiva giuridica sostiene che la *green economy* non è in grado di conformare attivamente il ciclo economico, ma si limita a piccoli interventi mirati in ambiti strategici, per cui «non ci dirà, ad esempio, che una centrale elettrica dovrà funzionare grazie all'energia eolica, ma forse non interviene direttamente sulla qualità e quantità dei materiali che debbono essere utilizzati per la sua realizzazione e messa in esercizio e nep-

Di questa doppia “anima” dell'economia circolare è consapevole la stessa Unione Europea. Nondimeno, si osserva che le politiche sovranazionali per la transizione verso un'economia circolare nascono con una netta vocazione per l'approccio riparativo, che si sviluppa inevitabilmente insieme all'esigenza originaria di dotare l'Unione di un quadro normativo efficace per la gestione dei rifiuti<sup>37</sup>. Tuttavia, il percorso normativo, che non può dirsi concluso, non ha mancato di esplorare anche la prospettiva rigenerativa, che si ricava soprattutto esaminando gli atti di programmazione per la promozione della bioeconomia in Europa<sup>38</sup>.

Delineato il contesto di riferimento e tenuto conto della complessità normativa di cui si darà evidenza *infra*, il proposito del presente contributo è anzitutto quello di offrire una cornice sistematica che raccolga nel modo più omogeneo possibile le norme che regolano produzione, consumo e gestione dei prodotti in plastica, attraverso una doppia lente di indagine che tenga conto del piano europeo e di quello nazionale. Più precisamente, l'intento è di restituire un'analisi critica del quadro regolatorio europeo e nazionale relativo alle diverse misure che contribuiscono a offrire una risposta alle sfide poste dalla produzione, dal consumo e dalla gestione di prodotti in plastica, con particolare riferimento all'inquinamento derivante dalla dispersione degli stessi nell'ambiente marino.

Sullo sfondo di tale analisi, lo scopo dell'indagine è allora di verificare se la regolazione in materia stia evolvendo in armonia con i capisaldi del paradigma

---

pure ci dirà forse che cosa ne sarà delle materie prime utilizzate, del possibile riutilizzo degli scarti e dei rifiuti e dei materiali nobili», come invece avverrebbe in un vero modello di economia circolare (R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Studi in tema di economia circolare*, 2019, 39 ss.).

<sup>37</sup> Un primo cenno al tema si scorge nella Comunicazione della Commissione “Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti”, COM(2005) 666 definitivo, anche se l'Unione ha concretamente iniziato a occuparsi di economia circolare con il varo della Strategia Europa 2020, contenuta nella Comunicazione della Commissione COM(2010) 2020, nella quale si sottolinea l'esigenza di reimpiegare le risorse in nuovi cicli produttivi, aumentando l'efficienza dell'industria e riducendo la dipendenza dalle materie prime. Tale dichiarazione programmatica viene corroborata nel Settimo programma di azione ambientale (decisione n. 1386/2013/UE), dove il nuovo modello circolare diventa ufficialmente un obiettivo dell'agenda politica delle istituzioni dell'UE. L'economia circolare diventa però centrale con l'adozione della Comunicazione della Commissione COM(2014) 614 “L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”, che pone l'accento sulla necessità di rendere l'economia di mercato europea a basse emissioni e il più possibile neutrale nello sfruttamento delle risorse. Quest'ultima comunicazione apre alla successiva presentazione e adozione del secondo pacchetto di direttive sull'economia circolare (direttive nn. 849, 850, 851 e 852 del 2018), che sempre a partire dalla gestione dei rifiuti provano a dare impulso all'attuazione della gerarchia dei rifiuti e a porre le basi per la creazione di un'industria del riciclo. Infine, si segnala che con la Comunicazione della Commissione COM(2019) 640, “Il Green Deal europeo”, e i relativi atti normativi adottati o in fase di adozione le istituzioni stanno promuovendo il passaggio a un'industria circolare, caposaldo essenziale di un'economia circolare.

<sup>38</sup> Si fa riferimento alla Comunicazione della Commissione COM(2012) 60, “L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa” e alla Comunicazione della Commissione COM(2018) 673, “Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente”. Peraltro, l'Italia, insieme ad altri Stati membri, dispone di una propria Strategia in materia.

dell'economia circolare di cui si è dato evidenza, coerentemente con quanto risulta auspicato all'interno degli atti programmatici unionali e nazionali. Un tale raffronto appare, infatti, tanto più doveroso se si considera che, lo si ribadisce, quello della plastica costituisce un settore strategico per l'economia circolare stessa<sup>39</sup>. Allora, in un'ottica più ampia, alla luce della configurazione di quest'ultimo come un terreno di osservazione privilegiato, una simile indagine costituisce altresì l'occasione per esaminare in senso giuridico, seppur limitatamente ad un singolo settore, lo stato attuale dell'economia circolare, con riferimento all'attuazione dei relativi principi e obiettivi.

Pertanto, si intende condividere una prospettiva di indagine "olistica" sviluppando l'analisi lungo tre linee direttrici. Segnatamente, in una prima linea direttrice, sono esaminate le misure regolatorie che intervengono "a monte" del processo produttivo, ossia quell'insieme di misure che, riferendosi specificatamente al fenomeno della dispersione dei prodotti in ambienti marini, chiudono le c.d. "porte di ingresso" per gli stessi nel mercato. Il riferimento è, in primo luogo, alle misure di divieto in materia, introdotte dapprima con la direttiva 2015/720/UE, limitatamente a un circoscritto novero di prodotti (§ 2.1) e successivamente estese, con la direttiva 2019/904/UE, ad un'ampia gamma di prodotti di plastica monouso (§ 2.2). Rispetto a tali misure, la lente di indagine non potrà che tener conto anche della dimensione *de iure condendo*, onde constatare quali potenziali margini sono riservate alle stesse dalla proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (§ 2.3). Oltre a ciò, talune riflessioni saranno riservate alle strade alternative all'utilizzo della plastica convenzionale e della plastica monouso (§ 3), nonché alle nuove prospettive relative alle misure di eco-progettazione nel settore della plastica (§ 4). Infine, nell'ambito della medesima direttrice, si analizzeranno le misure preposte alla sensibilizzazione, alla responsabilizzazione, all'educazione ambientale, o comunque all'informazione dei consumatori (§ 5).

Lungo una seconda linea direttrice verrà invece sviluppata un'analisi critica del complesso di misure che intervengono post produzione e consumo e, dunque, relative al sistema di gestione dei prodotti in plastica. La gestione opera come un filtro di "secondo livello", preordinato appunto a scongiurare anzitutto la dispersione, o l'improprio smaltimento, di questi beni nell'ambiente. A tal proposito, non sarà oggetto di attenzione esclusivamente il sistema di gestione dei rifiuti generati "a terra" (§ 6), ma anche il sistema di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi, tenuto conto della più recente direttiva 2019/883/UE e del relativo recepimento (§ 7). Ciò si accompagnerà ad un'analisi delle strade alternative alla gestio-

---

<sup>39</sup> Così come risulterebbe dalla Strategia europea per la plastica nell'economia circolare *supra* richiamata.

ne tradizionale, volgendo lo sguardo alla disciplina dei sottoprodotti e dell'*end of waste*, rispetto al materiale qui di interesse (§ 8).

Infine, lungo una terza linea direttrice verrà esaminato il regime giuridico dei rifiuti in plastica dispersi nell'ambiente marino, tenendo conto delle più recenti disposizioni introdotte a livello nazionale con la l. 17 maggio 2022, n. 60, c.d. "legge salvamare" (§ 9).

## 2. *La chiusura delle "porte d'ingresso" del mercato: le misure di divieto dei prodotti in plastica*

Tra le diverse soluzioni che contribuiscono alla progressiva riduzione dell'ingresso nel mercato di prodotti in plastica che possono disperdersi all'interno dell'ambiente sono naturalmente da annoverare le misure di divieto. Si tratta di un'ampia categoria nell'ambito della quale le misure di *policy* possono chiaramente assumere fisionomie differenti, dal divieto del prodotto finale al divieto del prodotto con specifici attributi, dal divieto dell'utilizzo di specifici materiali per la realizzazione dello stesso al divieto di impiego di componenti intermedie<sup>40</sup>. Al di là del contenuto del divieto in senso stretto, si tratta comunque, come intuibile, di misure di *policy* la cui adozione richiede un "costo" di *compliance* particolarmente elevato per il mercato<sup>41</sup> ed è chiaramente condizionata dall'esistenza di alternative per il consumatore o per la filiera di produzione e distribuzione rispetto al prodotto o materiale oggetto del divieto.

### 2.1. *Le prime misure di divieto: la direttiva 2015/720/UE*

Nell'ambito della legislazione europea, un primo provvedimento normativo contenente i margini per l'adozione di simili misure è stata la direttiva 2015/720/UE, che modificava la direttiva 94/62/CE con riguardo all'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero<sup>42</sup>. In particolare, con tale provvedimento, il legislatore comunitario aveva fissato l'obiettivo per gli Stati Membri di adottare le misu-

<sup>40</sup> In tal senso E. Cornago, P. Börkey e A. Brown, *Preventing single-use plastic waste: Implications of different policy approaches*, OECD Environment Working Papers, 2021, No. 182, Paris, OECD Publishing, 32 ss., <https://doi.org/10.1787/c62069e7-en>.

<sup>41</sup> Sul tema dei costi associati alle diverse misure di regolazione, si veda il prezioso contributo di D.H. Cole, P.Z. Grossman, *Beyond compliance costs: comparing the total costs of alternative regulatory instruments*, in K.R. Richards, K. van Zeven (a cura di), *Policy Instruments in Environmental Law*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Cheltenham (UK), 2020, 32-40.

<sup>42</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 1, punto 1-*quater* della direttiva 94/62/CE, per borse di plastica in materiale leggero si intendono quelle borse di plastica aventi uno spessore inferiore a 50 micron.

re necessarie per conseguire sul proprio territorio una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero<sup>43</sup>. Oltre al ricorso a obiettivi di riduzione e al mantenimento/introduzione di strumenti economici, tra le diverse misure potenzialmente adottabili era stata inclusa altresì la possibilità di disporre restrizioni alla commercializzazione in deroga alle previsioni di cui all'art. 18 della direttiva 94/62/CE, che in realtà impediva agli Stati membri di ostacolare l'immissione sul mercato di imballaggi conformi alle disposizioni della direttiva medesima. Rispetto all'ipotetica adozione di siffatte misure di restrizione, il solo limite espressamente indicato era la proporzionalità e la non discriminatorietà del contenuto delle stesse.

Sul piano nazionale, il legislatore aveva mosso i propri passi verso tale tipologia di misure ben prima dell'approvazione della direttiva 2015/720/UE. Difatti, ai sensi dell'art. 1, comma 1129 e 1130, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, era stato avviato un programma sperimentale a livello nazionale per la progressiva riduzione della commercializzazione di sacchi per l'asporto delle merci non biodegradabili che non rispondessero ai criteri fissati dalla normativa comunitaria e dalle relative norme tecniche, che avrebbe condotto ad un divieto definitivo della commercializzazione medesima a decorrere dal 1° gennaio 2010<sup>44</sup>. Tuttavia, ad avviso della Commissione, tali misure erano apparse in violazione della normativa comunitaria, sia per quanto concerneva la mancata previa notifica delle stesse (art. 16, direttiva 94/62/CE e art. 8, direttiva 98/34/CE), sia per quanto riguardava il già richiamato limite di cui all'art. 18 della direttiva 94/62/CE<sup>45</sup>. Risultando comunque in contrasto anche con le successive previsioni della direttiva 2015/720/UE<sup>46</sup>, il legislatore vi aveva posto rimedio con l'approvazione del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2017, n. 123, abrogando tali disposizioni (art. 9-*bis*, comma 3, d.l. n. 91/2017) ed inserendo gli articoli 226-*bis* e 226-*ter* all'interno del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (art. 9 *bis*, comma 1, lett. g, d.l. n. 91/2017).

<sup>43</sup> Cfr. art. 4, par. 1 bis, della direttiva 94/62/CE, così come introdotto con l'art. 1, par. 1, punto 2), della direttiva 2015/720/UE.

<sup>44</sup> Su questo tema si veda la ricostruzione offerta da P. Fierro, *Il caso della plastica. Problematiche ambientali ed esigenze di circolarità* (Tesi di dottorato), Maggio 2022, 58-62.

<sup>45</sup> Sul punto, la Commissione aveva ritenuto che la normativa italiana avrebbe finito indebitamente per escludere dal commercio anche gli imballaggi in linea con le prescrizioni della direttiva ove non avessero presentato i requisiti di biodegradabilità, ponendosi pertanto in contrasto con il principio *ex* art. 18 della direttiva per cui gli Stati membri sono tenuti a consentire la commercializzazione degli imballaggi di plastica qualora gli stessi rechino i requisiti di cui alla direttiva stessa.

<sup>46</sup> Prima dell'approvazione della direttiva 2015/720/UE, la Commissione aveva comunque ritenuto che anche il testo risultante dalle disposizioni di cui all'art. 2 decreto legge 25 gennaio 2012, n. 2, convertito con la l. 24 marzo 2012, n. 28, adottato a seguito della richiamata messa in mora, fosse in contrasto con l'art. 18 della direttiva 94/62/CE, in quanto, pur essendo state previste delle eccezioni al divieto precedente, le deroghe venivano collegate alla sussistenza nel prodotto di ulteriori requisiti tecnici diversi da quelli fissati dalla direttiva 94/62/CE.

Con il primo degli articoli richiamati è stato introdotto il divieto di commercializzazione<sup>47</sup> delle borse di plastica in materiale leggero e delle altre borse di plastica non rispondenti a puntuali caratteristiche definite dalla norma<sup>48</sup>, facendo comunque salva la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, ossia quelle borse di plastica certificate biodegradabili e compostabili da organismi accreditati in presenza dei requisiti stabiliti dal Comitato europeo di normazione e fissati nella norma tecnica EN 13432, recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002<sup>49</sup>. Inoltre, per quanto concerne il novero di borse di plastica escluse dal divieto di commercializzazione, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo è stata negata la possibilità di distribuirle a titolo gratuito. Pertanto, il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti trasportati per il loro tramite.

Nonostante con la già richiamata direttiva 2015/720/UE le borse di plastica in materiale ultraleggero<sup>50</sup> fossero state escluse dagli obiettivi di utilizzo nazionali e da talune misure<sup>51</sup>, il legislatore nazionale ha diversamente inteso avviare una progressiva riduzione della commercializzazione anche di tale categoria di prodotto. Segnatamente, a norma dell'art. 226-ter, d.lgs. n. 152/2006 (TUA), il programma di progressiva riduzione ha riguardato le borse di plastica in materiale ultraleggero che non fossero biodegradabili e compostabili e che non avessero un

---

<sup>47</sup> Ai sensi dell'art. 218, comma 1, lett. dd-*octies*), d.lgs. n. 152/2006, per commercializzazione di borse di plastica deve intendersi la fornitura di borse di plastica a pagamento o a titolo gratuito da parte dei produttori e distributori, nonché dei commercianti nei punti vendita di merci o prodotti.

<sup>48</sup> Le caratteristiche fissate dall'art. 226-bis d.lgs. n. 152/2006 sono le seguenti: a) borse di plastica riutilizzabili con maniglia esterna alla dimensione utile del sacco: con spessore della singola parete che sia superiore a con spessore della singola parete superiore a 200 micron e che contengano una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30% fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari; con spessore della singola parete superiore a 100 micron e che contengano contenenti una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10% 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: con spessore della singola parete superiore a 100 micron e che contengano una percentuale di plastica riciclata di almeno il 30% fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano generi alimentari; con spessore della singola parete superiore a 60 micron e che contengano una percentuale di plastica riciclata di almeno il 10% fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari.

<sup>49</sup> Art. 218, comma 1, lett. dd-*septies*), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>50</sup> A norma dell'art. 218, comma 1, lett. dd-*quinquies*), d.lgs. n. 152/2006, per borse di plastica in materiale ultraleggero si intendono le borse di plastica con uno spessore inferiore a 15 micron richieste a fini di igiene o fornite come imballaggio primario per alimenti sfusi.

<sup>51</sup> Il riferimento è alle misure di cui al quarto periodo del par. 1-bis dell'art. 4 della direttiva 94/62/CE, ossia le misure atte ad assicurare che il livello di utilizzo annuale non avrebbe superato la quota di 90 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2019 e 40 borse di plastica di materiale leggero pro capite entro il 31 dicembre 2025 o obiettivi equivalenti in peso (lett. a)) e gli strumenti preposti ad assicurare che, entro il 31 dicembre 2018, le borse di plastica in materiale leggero non sarebbero state più fornite gratuitamente nei punti vendita di merci o prodotti, fatta salva l'adozione di altri strumenti di pari efficacia (lett. b)).

contenuto minimo di materia prima rinnovabile crescente<sup>52</sup>, da determinare sulla base degli standard internazionali richiamati al comma 4 del medesimo articolo. Come opportunamente osservato dal Consiglio di Stato, il corollario di queste ultime previsioni è dunque stato il conferimento al bene *de quo* di un valore autonomo e indipendente da quello della merce che sarebbe stato destinato a contenere. Dalla qualificazione di tali borse come un prodotto autonomamente acquistabile deriva il fatto che lo stesso non possa sottrarsi alla logica del mercato e che, pertanto, vada esclusa l'eventuale imposizione di un divieto di acquistarlo fuori dall'esercizio commerciale nel quale verrebbe poi utilizzato, anche considerando che l'onerosità necessaria è propriamente preposta a rendere incentivanti l'utilizzo di materiali alternativi alla plastica meno inquinanti<sup>53</sup>.

Formulate secondo analoghe finalità erano altresì le restrizioni che erano state re-introdotte dal legislatore con l'art. 1, comma 545, l. 27 dicembre 2017, n. 205<sup>54</sup>, ossia le misure di divieto di commercializzazione e produzione sul territorio nazionale di bastoncini per la pulizia delle orecchie con supporto in plastica o materiale non biodegradabile o compostabile, secondo quanto disposto dalla norma UNI EN 13432:2002; tali misure erano accompagnate dall'obbligo di indicazione delle informazioni relative al corretto smaltimento del prodotto, nonché dal divieto, disposto a norma del comma 546 del medesimo articolo, di mettere in commercio prodotti cosmetici da risciacquo ad azione esfoliante o detergente contenenti microplastiche<sup>55</sup>. In ogni caso, con il recepimento della

---

<sup>52</sup> La progressiva riduzione delle borse di plastica in materiale ultraleggero era realizzata secondo tale programmazione: dal 1° gennaio 2018, la possibilità di commercializzazione sarebbe stata limitata esclusivamente alle borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 40% (lett. a)); dal 1° gennaio 2020, la possibilità di commercializzazione sarebbe stata limitata esclusivamente alle borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 50% (lett. b)); dal 1° gennaio 2021, la possibilità di commercializzazione sarebbe stata limitata esclusivamente alle borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60% (lett. c)).

<sup>53</sup> Si tratta della posizione del Consiglio di Stato, comm. spec., espressa con il parere del 29 marzo 2018, n. 859, e della successiva circolare del Ministero della Salute del 27 aprile 2018, che è stata più recentemente ribadita dal T.A.R. Lazio - Roma, Sez. stralcio, con la sentenza del 18 aprile 2023, n. 6732. Nella circolare del Ministero della Salute veniva comunque precisato che, nella misura in cui non ogni involucro risulta idoneo all'imballaggio degli alimenti, qualora il consumatore non intenda acquistare la borsa commercializzata dall'esercizio commerciale può utilizzare sacchetti autonomamente reperiti solo se comunque idonei a preservare l'integrità della merce. Su questo specifico aspetto si veda in particolare V. Cavanna, *Il caso degli "shoppers" di plastica: verso un addio alla plastica?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2018, n. 3, 478 ss.

<sup>54</sup> Si parla di re-introduzione nella misura in cui disposizioni dal contenuto analogo erano state già introdotte con l'art. 19 l. 23 marzo 2001, n. 93, ai sensi del quale, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma, i bastoncini per la pulizia delle orecchie commercializzati sul territorio nazionale avrebbero dovuto essere prodotti esclusivamente con l'impiego di materiale biodegradabile, secondo le norme UNI 10785.

<sup>55</sup> Uno sguardo incrociato consente di osservare che tali norme, nello specifico l'art. 1, comma 545, abbiano parzialmente anticipato il contenuto della direttiva (UE) 2019/904 di cui *infra*, limitatamente ai prodotti individuati dal punto 1) della parte B dell'Allegato, con riferimento alle restrizioni all'immissione nel mercato disposta dall'art. 5 della direttiva medesima.

direttiva 2019/904/UE le disposizioni di cui al comma 545 sono state abrogate<sup>56</sup>, dal momento che il prodotto di interesse rientra nelle previsioni di cui all'art. 5 della direttiva, di cui si dirà più approfonditamente *infra*.

## 2.2. *Le misure di restrizione nella direttiva 2019/904/UE*

Riconducendo la lente di indagine al piano euro-unitario, successivamente all'adozione della direttiva 2015/720/UE, è stato definito, come anticipato in sede di considerazioni preliminari, un percorso strategico con l'individuazione di una serie di misure ambiziose per una nuova economia della plastica, in cui la progettazione e la produzione del materiale rispondano a pieno alle esigenze di riutilizzo, riparazione e riciclaggio e in cui il relativo sviluppo avvenga all'insegna della sostenibilità<sup>57</sup>. Nell'ambito di tale Strategia europea per la plastica nell'economia circolare, i riferimenti all'adozione di simili misure sono tutto sommato circoscritti, essendo collegati esclusivamente alla plastica oxo-degradabile<sup>58</sup> e all'utilizzo di microplastica aggiunta intenzionalmente all'interno di taluni prodotti<sup>59</sup>. Nonostante le misure di divieto siano state contemplate in misura limitata all'interno del percorso tracciato dalla Strategia, le stesse hanno comunque rappresentato una parziale risposta al problema della dispersione dei prodotti in plastica monouso nell'ambiente, come testimonia l'approvazione della direttiva 2019/904/UE<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Cfr. art. 15, comma 1, lett. a), d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196.

<sup>57</sup> Cfr. COM (2018) 28 final.

<sup>58</sup> Nella Strategia veniva difatti constatato che, alla luce dei più recente letteratura scientifica, tale materiale non offriva alcun vantaggio ambientale comprovato rispetto alla plastica tradizionale e che, piuttosto, la relativa rapida frammentazione in microplastica costituiva fonte di preoccupazione.

<sup>59</sup> Invero, all'interno della Strategia veniva precisato che, anche considerando che in diversi Stati membri si stesse considerando o pianificando la definizione di divieti che avrebbero potuto condurre alla frammentazione del mercato unico, in linea con le procedure REACH per la limitazione delle sostanze, la Commissione aveva avviato una procedura per limitare l'utilizzo della microplastica aggiunta intenzionalmente e richiesto all'Agenzia europea per le sostanze chimiche di riesaminare la base scientifica per l'adozione di misure normative a livello unionale. La prima bozza di proposta di regolamento è stata pubblicata nell'agosto 2022. Dopo una serie di discussioni con gli Stati membri all'interno della Commissione Reach, nell'aprile 2023 gli Stati membri medesimi hanno votato favorevolmente alla proposta della Commissione. Ai fini dell'adozione, tuttavia, deve essere preliminarmente esaminata da parte del Parlamento europeo e dal Consiglio.

<sup>60</sup> Tra i diversi contributi in cui la direttiva è stata oggetto di trattazione, si ricorda: L. Belviso, *Lotta alla plastica ed ecosistemi marini. Il quadro giuridico all'indomani della direttiva UE/2019/904*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2019, 1 (24), 183 ss.; C. Bovino, *Plastexit, in che termini realizzare la necessaria uscita dalla plastica (parte seconda)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, n. 10, 697-698; E. Capone, *La direttiva (UE) 2019/904 (Single Use Plastics - SUP o "Plastic Free") e la protezione del territorio da parte degli enti locali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 2019, n. 5; U. Barelli, *La strategia e le norme dell'Unione Europea contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia, nelle Regioni e nei Comuni*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, n. 10, febbraio 2020; G. Balocco, *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, fasc. 4, 473 ss.; L. Aristei, *Verso una società plastic free. La direttiva 2019/904/UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 25, 1 ss.; L. Ari-

Il provvedimento appena citato è stato adottato sul presupposto che le direttive 2008/98/CE, 2000/59/CE, 2000/60/CE e 2008/56/CE e il regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio avessero offerto solo alcune risposte al problema dei rifiuti marini<sup>61</sup> e nel proposito di perseguire degli obiettivi di tutela dell'ambiente e della salute umana<sup>62</sup> e, più precisamente, della prevenzione e della riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, sull'ambiente acquatico e sulla salute umana. La direttiva è stata altresì adottata nell'intento di promuovere una transizione verso un'economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, in modo tale da contribuire al corretto funzionamento del mercato interno<sup>63</sup>. Per meglio precisare, in conformità a quanto precisato nel considerando n. 2 della direttiva, la direttiva sarebbe preposta a promuovere approcci circolari che privilegino prodotti e sistemi riutilizzabili sostenibili e non tossici, con l'obiettivo primario di ridurre la quantità di rifiuti prodotti attraverso una forma di prevenzione che si colloca in cima alla gerarchia dei rifiuti di cui alla direttiva 2008/98/CE.

Ai sensi dell'art. 2, par. 1, della direttiva, l'ambito di applicazione della stessa interessa i prodotti di plastica monouso espressamente elencati nell'allegato, i prodotti di plastica oxo-degradabile<sup>64</sup> e gli attrezzi da pesca contenenti plastica<sup>65</sup>, nella consapevolezza, espressa nel considerando n. 5, della pericolosità di tali materiali per gli ecosistemi marini, la biodiversità e la salute umana e del danneggiamento da ciò derivante per attività quali il turismo, la pesca e i trasporti marittimi<sup>66</sup>.

Il quadro normativo definito dalla direttiva non è stato strutturato secondo una rigida standardizzazione della medesima misura estesa a tutti i beni, bensì attraverso l'individuazione di un complesso di soluzioni diversificate in base al

---

stei, *A plastic word. Ups and downs in the national application of Directive 2019/904/EU*, in *Italian Journal of Public Law*, 2022, n. 2, 490 ss.

<sup>61</sup> Così il considerando n. 6 della direttiva 2019/904/UE. In merito al rapporto tra le diverse fonti sul tema, occorre puntualizzare che, come precisato nel considerando n. 10 e nell'art. 2, par. 2, direttiva 2019/904/UE, la direttiva UE/2019/904 integra le direttive 94/62/CE e 2008/98/CE e la direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e rispetto ad esse si pone come *lex specialis*. Pertanto, in caso di conflitto tra queste direttive e la direttiva 2019/904/UE, sarebbe quest'ultima a prevalere.

<sup>62</sup> Così il considerando n. 29 della direttiva UE/2019/904.

<sup>63</sup> Così l'art. 1 direttiva UE/2019/904.

<sup>64</sup> Ai fini della direttiva, per plastica oxo-degradabile, ai sensi dell'art. 3, punto 3) della stessa, si intende «materie plastiche contenenti additivi che attraverso l'ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica».

<sup>65</sup> Ai fini della direttiva, per plastica oxo-degradabile, ai sensi dell'art. 3, punto 3) della stessa, 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>66</sup> Il tema del contrasto alla dispersione della microplastica non ha trovato dunque nella direttiva 2019/904/UE un proprio punto di riferimento normativo. Nel testo normativo, il legislatore europeo si è piuttosto limitato a richiamare la mera opportunità per l'Unione di incoraggiare i produttori a limitarne la dispersione (cfr. considerando n. 8 della direttiva).

tipo di prodotto coinvolto, condizionatamente, si presume, al differente impatto ambientale e alla loro sostituibilità con prodotti maggiormente sostenibili. In altri termini, il legislatore europeo ha definito una serie di obblighi per gli Stati membri variabili per tipologia di prodotto secondo il c.d. schema delle cinque R «*Reduction-Restrictions-Requirements-Responsibility-Recycling*»<sup>67</sup> con termini variabili per il relativo recepimento<sup>68</sup>, ossia prevedendo misure preposte alla riduzione del consumo (art. 4), alla restrizione dell'immissione sul mercato (art. 5), alla definizione di requisiti dei prodotti (art. 6) e di marcatura (art. 7)<sup>69</sup>, all'istituzione di regimi di responsabilità estesa del produttore (art. 8)<sup>70</sup>, nonché alla definizione di obiettivi di raccolta differenziata (art. 9) e di misure di sensibilizzazione (art. 10)<sup>71</sup>.

Le disposizioni di cui all'art. 4 sono state riferite prevalentemente ai contenitori in plastica monouso per alimenti impiegati in specifiche condizioni di consumo per i quali non siano immediatamente disponibili alternative adeguate e sostenibili<sup>72</sup>, prevedendo per tale categoria di prodotti che gli Stati membri adottino le misure necessarie per conseguire una riduzione «ambiziosa e duratura» del consumo degli stessi. Nonostante il legislatore europeo si riferisca al concetto di una «riduzione quantificabile» da conseguire entro il 2026, non viene individuato alcun obiettivo minimo in termini numerici che gli Stati membri saranno tenuti a conseguire, diversamente dagli obiettivi relativi alla raccolta differenziata puntualmente individuati con l'art. 9 della direttiva. Pur nella piena autonomia delle

---

<sup>67</sup> Così S. De Vido, *The European Union Action on Single-use Plastics: A First Assessment*, in *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, 48, 2020, 23-36. Nonostante l'autrice si riferisca ad uno schema a cinque R, non dimentica di richiamare le misure di sensibilizzazione previste dall'art. 10 della direttiva.

<sup>68</sup> Per taluni rilievi critici sulla dilatazione di alcuni dei termini di recepimento, cfr. L. Aristei, *Verso una società plastic free. La direttiva 2019/904/UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, cit., 37-38.

<sup>69</sup> Su tali disposizioni si veda *infra*, § 5.

<sup>70</sup> Per un approfondimento si veda *infra*, § 6.

<sup>71</sup> Ai sensi dell'art. 10 della direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure volte ad informare i consumatori e ad incentivarli ad adottare un comportamento responsabile, nonché misure volte a comunicare ai consumatori di taluni prodotti le informazioni concernenti *ex multis*: la disponibilità di alternative riutilizzabili, di sistema di riutilizzo e delle opzioni di gestione di tali rifiuti, l'incidenza sull'ambiente, in particolare quello marino, della dispersione o altro smaltimento improprio dei prodotti, etc. Le misure preposte alla comunicazione di siffatte informazioni riguardano in particolare gli attrezzi da pesca contenenti plastica e i prodotti di plastica monouso elencati nella parte G dell'allegato, ovverosia: i prodotti indicati nella parte A dell'allegato; i prodotti indicati nel punto 2) e 5) della sezione I della parte E dell'allegato; i prodotti indicati nella parte C dell'allegato con la sola esclusione dei contenitori in vetro o metallo per bevande con tappi e coperchi di plastica; i prodotti elencati nei punti 1), 2) e 3) della parte D dell'allegato; i prodotti indicati nel punto 2) della sezione II della parte D dell'allegato.

<sup>72</sup> Ai sensi dell'art. 4, par. 1 della direttiva UE/2019/904, ci si riferisce ai prodotti di plastica monouso elencati nella parte A dell'allegato, ovverosia a tazze per bevande, inclusi i relativi tappi e coperchi, contenitori per alimenti, ossia recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti: destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto (lett. a)); generalmente consumati direttamente dal recipiente (lett. b)); e pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento (lett. c)), 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.

autorità nazionali di individuare, nel limite della proporzione e della non discriminazione, le misure idonee a conseguire tale finalità, di cui sono state tenute a dar conto<sup>73</sup>, nella direttiva ne viene individuato un elenco non tassativo, includendo tra di esse: la definizione di obiettivi nazionali di riduzione del consumo; disposizioni volte ad assicurare che alternative riutilizzabili dei prodotti interessati siano messe a disposizione nei punti vendita; strumenti economici preposti ad evitare che tali prodotti siano forniti gratuitamente al consumatore finale; accordi tra autorità competenti e settori economici interessati di cui all'art. 17, par. 3, della direttiva. In ogni caso, l'articolo è qui di interesse nella misura in cui, oltre a tale novero di misure, è stata comunque riconosciuta la possibilità per gli Stati membri di imporre restrizioni di mercato in deroga all'art. 18 della direttiva 94/62/CE, nell'ottica di impedire che tali prodotti siano dispersi e per fare in modo che questi ultimi siano sostituiti da alternative riutilizzabili o che non contengano plastica.

A tali previsioni si affiancano le disposizioni di cui all'art. 5, sulla base delle quali il legislatore europeo ha introdotto un obbligo in capo alle autorità nazionali dal livello di dettaglio tale da far ritenere che la norma sia *self-executing*<sup>74</sup>. In specie, con tale norma è stato disposto l'obbligo per gli Stati membri di vietare l'immissione sul mercato, ossia la prima messa a disposizione di un prodotto sul mercato dello Stato membro<sup>75</sup>, dei prodotti indicati nella parte B dell'allegato<sup>76</sup>

<sup>73</sup> A norma dell'art. 4, par. 1, terzo periodo, della direttiva, entro il 3 luglio 2021 gli Stati membri sono stati tenuti a predisporre una descrizione delle misure adottate da notificare alla Commissione e da rendere pubblica.

<sup>74</sup> Un apprezzamento nei confronti di tali misure è stato espresso in particolare da G. Amendola, *La normativa all'italiana contro le plastiche monouso*, in *Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agro-alimentare - Saggi e approfondimenti*, che sottolinea come, con il divieto di cui all'art. 5 della direttiva, il legislatore europeo avesse mosso un primo significativo passo in armonia con la gerarchia comunitaria dei rifiuti, nell'ambito della quale la prevenzione si colloca in posizione primaria. In senso critico sull'estensione limitata del novero dei prodotti sottoposti a tale misura di divieto si v. G. Balocco, *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, cit., 479. Per osservazioni critiche di matrice opposta sul provvedimento, si veda il contributo di A. Muratori, *Prodotti in plastica monouso: dalla direttiva 2019/907/UE, regole "circolari" contro la dispersione nell'ambiente*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7, 1 luglio 2019, 519 ss., che contesta in particolare l'impostazione ideologica della direttiva, basata sull'indimostrata veridicità dell'equazione *'Prodotto monouso = Usa e getta'*, nonché la stesura caotica del provvedimento e la contraddittorietà di alcune sue disposizioni.

<sup>75</sup> Cfr. art. 3, punto 6, direttiva 2019/904/UE.

<sup>76</sup> I prodotti indicati dalla parte B dell'allegato sono: i bastoncini cotonati, eccezion fatta per l'ipotesi in cui rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva 90/385/CEE del Consiglio o della direttiva 93/42/CEE del Consiglio; le posate (forchette, coltelli, cucchiari, bacchette); i piatti; le cannucce, tranne quando rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 90/385/CEE o della direttiva 93/42/CEE; gli agitatori per bevande; le aste da attaccare a sostegno dei palloncini, eccezion fatta per i palloncini per uso industriale o altri usi e applicazioni professionali che non sono distribuiti ai consumatori, e relativi meccanismi; i contenitori per alimenti in polistirene espanso, ossia i recipienti quali scatole con o senza coperchio, usati per alimenti che siano destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto, che siano generalmente consumati direttamente dal recipiente e che siano 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; i contenitori per bevande in polistirene espanso e i relativi tappi e coperchi; le tazze per bevande in polistirene espanso e relativi tappi e coperchi.

e dei prodotti di plastica oxo-degradabile. Come peraltro puntualizzato nel considerando n. 15, il legislatore europeo ha dunque optato per tale soluzione maggiormente restrittiva nella misura in cui si riferisce ad una categoria di prodotti dei quali si è ritenuto che siano maggiormente disponibili soluzioni alternative più sostenibili, più adeguate e, in ogni caso, economicamente accessibili, che non presenterebbero una tale incidenza negativa sull'ambiente.

### 2.2.1. *La mobilitazione degli enti territoriali antecedente al recepimento della direttiva 2019/904/UE*

Prima di esaminare nel dettaglio come il legislatore nazionale abbia provveduto a recepire le disposizioni della direttiva *de quo*, appare opportuno richiamare brevemente la preliminare mobilitazione da parte degli enti territoriali cui si è assistito all'interno dell'ordinamento nazionale intorno a tale tema.

Muovendo il ragionamento a partire dal contributo degli enti regionali, uno dei primi interventi sul punto era stato realizzato dalla Regione Toscana con la legge regionale 28 giugno 2019, n. 37. Con un richiamo esplicito, nel preambolo, alla direttiva 2019/904/UE, il legislatore regionale aveva disposto sul proprio territorio talune restrizioni sull'utilizzo di particolari prodotti di plastica monouso, in parte coincidenti con i prodotti indicati nell'allegato della direttiva, limitatamente a taluni contesti<sup>77</sup>.

L'intervento successivo della Regione Marche, tramite la legge regionale del 1° agosto 2019, n. 27, adottata nell'espressa finalità di disciplinare le modalità di utilizzo dei prodotti di plastica al fine di ridurre la produzione degli stessi, di favorire uno sviluppo sostenibile e di diffondere un'educazione ambientale e sociale, dando attuazione ai principi dell'economia circolare, nel rispetto in particolare della stessa direttiva (UE) 2019/904, aveva ricalcato ancora più fedelmente la disciplina unionale. Oltre all'utilizzo delle medesime definizioni di cui all'art. 3 della direttiva, il legislatore regionale aveva di fatto riprodotto il medesimo schema risultante dagli art. 4 e 5 della direttiva<sup>78</sup>, seppur con riferimento ad un ambi-

<sup>77</sup> Ai sensi dell'art. 1 della direttiva, tali divieti interessavano i contesti delle manifestazioni fieristiche, sagre, fiere di mercato e di comunicazione (co. 1), i parchi, le aree protette, i lidi e le spiagge del demanio marittimo (co. 2 e 4).

<sup>78</sup> Più precisamente, con l'art. 2, comma 1, della legge regionale veniva disposto il divieto all'utilizzo dei prodotti di plastica oxo-degradabile e dei prodotti di plastica monouso individuati nell'Allegato A della legge regionale, che coincidevano con i prodotti individuati nella parte B dell'allegato della direttiva, soggetti alle restrizioni di cui all'art. 5 della stessa. Analogamente, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, veniva sottoposto a misure necessarie a conseguire una riduzione del consumo un novero di prodotti, espressamente indicato nell'Allegato B della legge regionale, che corrispondeva al complesso dei prodotti individuati nella parte A dell'allegato della direttiva.

to di applicazione circoscritto<sup>79</sup>. L'identificazione di questa legge regionale come una forma di anticipato e parziale recepimento a livello regionale delle disposizioni della direttiva 2019/904/UE trovava un'ulteriore conferma nella clausola di cedevolezza inserita all'interno del testo normativo, per cui, a norma dell'art. 12, comma 1, dello stesso, la Regione sarebbe stata tenuta ad adeguare tali disposizioni alla disciplina statale di recepimento per le parti non compatibili, prevedendo comunque, nelle more dell'adeguamento, l'applicazione della disciplina statale in luogo di quella regionale in contrasto con essa.

Pur nell'analogia decisionale di intervenire sulla materia con lo strumento legislativo, la Regione Campania, con la legge regionale 4 dicembre 2019, n. 26, aveva optato per una strategia differente, introducendo analoghi divieti con riguardo all'utilizzo di particolari materiali di plastica monouso nell'ambito di contesti circoscritti<sup>80</sup>, ma prevedendo un differimento dell'entrata in vigore di tali disposizioni di divieto al 3 luglio 2021, ossia il termine di recepimento della direttiva 2019/904/UE.

Nell'ambito della riflessione dottrinale era stato ritenuto che la decisione della Regione Campania circa siffatto differimento fosse stato il frutto di una "ingiustificata prudenza", dal momento che il fondamento normativo dell'intervento legislativo regionale non era da ricondurre alla normativa comunitaria. Invero, era stato sostenuto che il fondamento fosse piuttosto da rinvenire nella facoltà delle Regioni di porre in essere misure più elevate in materia di protezione ambientale rispetto alla disciplina statale, in virtù della trasversalità della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» che avrebbe consentito alla stessa di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali<sup>81</sup>; un fattore, quest'ultimo, che ad avviso della medesima voce dottrinale, avrebbe giustificato anche la mancata impugnazione da parte del Consiglio dei ministri delle prime due leggi regionali. Tuttavia, come già osservato in un'altra sede<sup>82</sup>, la linea di ragiona-

<sup>79</sup> I divieti di cui all'art. 2, comma 1, della legge regionale trovano applicazione, ai sensi del comma 2 dell'art. 3 della medesima legge, nelle spiagge del litorale marchigiano, ma sono stati altresì indirizzati a specifici soggetti individuati dal comma 1 dell'art. 3, quali, a titolo esemplificativo, la Regione stessa (lett. a)), le Province e i Comuni (lett. b)), le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate (lett. d)), etc.

<sup>80</sup> Anche in questo caso, il divieto di utilizzo interessava *ex multis* contenitori, mescolatori per bevande, aste a sostegno di palloncini, etc. nell'ambito delle manifestazioni fieristiche e di comunicazione organizzate o finanziate, anche in parte, da Regione, Enti locali ed Aziende soggette alla vigilanza degli stessi (art. 1, comma 1, della legge regionale), mentre nei parchi e nelle aree protette il divieto concerneva l'utilizzo per la somministrazione di cibi e bevande, di contenitori, mescolatori per bevande, cannucce e stoviglie (art. 1, comma 2, della legge regionale).

<sup>81</sup> In tal senso U. Barelli, *La strategia e le norme dell'Unione Europea contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia, nelle Regioni e nei Comuni*, cit., che, a sostegno della propria tesi, richiama talune pronunce della Corte costituzionale, tra cui la sentenza del 17 gennaio 2019, n. 7.

<sup>82</sup> Il riferimento è alle osservazioni già condivise nell'ambito di un contributo precedente, ossia R. Stupazzini, *Il contrasto ai prodotti in plastica monouso in attesa del recepimento della direttiva 2019/904/UE (SUP)*, in *Diritto e Società*, 2020, n. 4, 777 ss.

mento appena richiamata non appare del tutto convincente. Difatti, le oscillazioni nelle decisioni della giurisprudenza costituzionale sul tema<sup>83</sup> non possono che condurre a qualificare come inopportuno qualsiasi tentativo che non valuti con l'adeguata cautela la possibilità delle Regioni di disporre interventi più restrittivi in materia ambientale. Se, in linea di principio, siffatta possibilità non risulta esclusa, dall'altro il legislatore regionale, con un simile intervento posto in essere nell'ambito delle proprie competenze ma con un'incidenza sulla materia, deve comunque conformarsi ai limiti definiti dalla disciplina statale. In altri termini, la possibilità di incrementare i livelli di tutela non può implicare un'alterazione del punto di equilibrio tra interessi contrapposti individuato dalla norma dello Stato. Nel caso di specie, tuttavia, un punto di equilibrio tra tutela dell'ambiente e interessi economico-produttivi, da definire nel conseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva 2019/904/UE, non era stato ancora individuato. Si potrebbe al contempo ritenere che, limitatamente alle misure di divieto di cui all'art. 5 della direttiva 2019/904/UE, considerato il livello di dettaglio della norma, i margini di interpretazione delle relative disposizioni e la possibilità di individuazione di differenti punti di equilibrio sarebbero stati pressoché inesistenti. In ogni caso, l'anticipazione dell'intervento di recepimento avrebbe comunque limitato l'arco temporale riconosciuto anche al fine di consentire al sistema economico-produttivo un adeguamento al novellato regime giuridico.

L'attivazione degli enti regionali intorno al tema era avvenuta anche attraverso ulteriori strumenti giuridici. Nel caso della Regione Sicilia, ad esempio, l'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente aveva adottato, con una circolare del 6 dicembre del 2018, delle linee guida preposte alla riduzione progressiva, fino all'eliminazione totale, che era prevista entro il 31 dicembre 2019, dell'utilizzo dei prodotti di plastica monouso nelle aree soggette a concessione ricadenti all'interno del demanio marittimo e nelle aree marine e costiere soggette a tutela. Nello specifico, era stato disposto il divieto di utilizzo di articoli in plastica monouso finalizzati alla somministrazione del cibo, prevedendo, in caso di inosservanza, il pagamento di una sanzione<sup>84</sup>. In senso analogo era intervenuta anche la Regione Puglia, prescrivendo il divieto nelle aree demaniali marittime pugliesi di utilizzare prodotti monouso, quali contenitori per alimenti, piatti, bicchieri, etc., che non

---

<sup>83</sup> Sul tema si vedano in particolare le autorevoli ricostruzioni di: S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2017, n. 3, 23 ss.; B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 17 ss.; D. Amirante, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente* (Vol. I), Padova, 2012, 233 ss.

<sup>84</sup> Per rilievi critici sul punto si consenta nuovamente di rinviare a R. Stupazzini, *Il contrasto ai prodotti in plastica monouso in attesa del recepimento della direttiva 2019/904/UE (SUP)*, cit., 788 ovvero, per quanto attiene nello specifico ai profili sanzionatori, a G. Balocco, *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., 477.

fossero in materiale compostabile, in aggiunta all'obbligo di utilizzare contenitori in vetro all'interno dei locali per le bevande somministrate. Diversamente dalle altre esperienze, tuttavia, le prescrizioni erano state introdotte attraverso l'adozione di un'ordinanza balneare da parte dell'Assessorato al Bilancio Sezione Demanio e Patrimonio, approvata con la determinazione del dirigente della medesima sezione del 5 aprile 2019, n. 251<sup>85</sup>.

Sia nei territori regionali appena richiamati che nei territori regionali le cui autorità non avevano provveduto in tal senso, si assistette altresì a una mobilitazione di decine di Comuni della penisola, in special modo costieri, che avevano introdotto, prima e dopo l'entrata in vigore della direttiva 2019/904/UE, una serie di restrizioni nell'utilizzo di prodotti in plastica monouso, prevalentemente tramite lo strumento giuridico delle ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco. In ogni caso, come già precisato nell'ambito del richiamato contributo precedente<sup>86</sup>, benché non si trattasse di un'anticipazione delle disposizioni della direttiva a livello locale bensì di una sperimentazione a livello locale di politiche di riduzione dell'incidenza di determinati prodotti sull'ambiente, nell'ambito della quale venivano comunque fatti salvi i materiali biodegradabili e compostabili, si è dubitato della legittimità dei provvedimenti adottati, specialmente per l'insussistenza dei medesimi presupposti legittimanti e per la mancata conformità rispetto ai limiti ordinamentali all'adozione di siffatti provvedimenti *extra ordinem*. Si è trattato di una tesi che è stata peraltro confermata dalla giurisprudenza amministrativa, in quanto, pur nella non univocità degli esiti delle pronunce, non è risultato che venisse riconosciuta l'effettiva sussistenza degli indefettibili presupposti di necessità, urgenza e contingibilità in siffatti provvedimenti del Sindaco<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Intorno a tale decisione si è assistito ad un contenzioso, che, dopo due decisioni cautelari con esito opposto da parte del T.A.R. Puglia, sez. Unite, con ordinanza del 30 luglio 2019, n. 315, e del Consiglio di Stato, sez. IV, prima con decreto del 7 agosto 2019, n. 4032, e successivamente confermata con l'ordinanza del 30 agosto 2019, n. 4274, si è conclusa con la sentenza del T.A.R. Puglia - Bari, sez. III, del 3 giugno 2020, n. 796, con cui il ricorso è stato dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse. La vicenda è stato oggetto di approfondimento da parte di, *ex multis*: E. Capone, *La direttiva (UE) 2019/904 (Single Use Plastics - SUP o "Plastic Free") e la protezione del territorio da parte degli enti locali*, cit., U. Barelli, *La strategia e le norme dell'Unione Europea contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia, nelle Regioni e nei Comuni*, cit.; L. Aristei, *Verso una società plastic free. La direttiva 2019/904/UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, cit., 33-34; G. Balocco, *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, cit., 477-478.

<sup>86</sup> Cfr. R. Stupazzini, *Il contrasto ai prodotti in plastica monouso in attesa del recepimento della direttiva 2019/904/UE (SUP)*, cit., 790 ss.

<sup>87</sup> Il riferimento è *ex multis*: T.A.R. Abruzzo, sez. I, sentenza del 12 marzo 2020, n. 109; T.A.R. Puglia, sez. II, sentenza del 23 luglio 2019, n. 1063; T.A.R. Sicilia-Palermo sentenza del 21 luglio 2020, n. 1499; T.A.R. Veneto, ordinanza del 18 dicembre 2019, n. 563. Per una più accurata ricostruzione delle posizioni della giurisprudenza sul punto sia comunque consentito nuovamente il rinvio a R. Stupazzini, *Il contrasto ai prodotti in plastica monouso in attesa del recepimento della direttiva 2019/904/UE (SUP)*, cit., 809 ss. e a G. Balocco, *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, cit., 477 ss. e L. Aristei, *Verso una società plastic free. La direttiva 2019/904/UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*, cit., 32 ss.

### 2.2.2. *Il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196: riflessioni a margine di alcune norme di recepimento controverse*

Con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 196, approvato sulla base della legge delega 22 aprile 2021, n. 53 e, in particolare, degli articoli 1 e 22 della stessa e dell'allegato A, punto n. 20, si è provveduto, seppur in ritardo, a recepire la direttiva 2019/904/UE<sup>88</sup>. Sul punto, la Commissione europea ha tuttavia ritenuto che alcune delle disposizioni violino le norme contenute nella direttiva, incidendo sul mercato interno. Alla luce di ciò, pertanto, la Commissione ha rilasciato un parere circostanziato<sup>89</sup>, invitando il legislatore nazionale ad adeguare la propria disciplina di recepimento al fine di non incorrere in una procedura di infrazione *ex art.* 258 del TFUE. Rispetto alle contestate violazioni della direttiva, il Governo italiano, attraverso il Gruppo di Coordinamento Nazionale per la Bioeconomia (GCNB)<sup>90</sup>, ha in seguito presentato delle contro-osservazioni, anche tenendo conto degli Orientamenti della Commissione (Linee guida)<sup>91</sup>. Rispetto a tali questioni controverse, si intende dunque condividere alcune riflessioni.

Le osservazioni della Commissione europea hanno in primo luogo riguardato la definizione di plastica, che l'art. 3, comma 1, lett. a) del decreto qualifica sì come «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, a eccezione dei polimeri naturali che non sono stati modificati chimicamente», ma esclude da tale definizione, diversamente dalla normativa comunitaria, oltre a materiali quali vernici, inchiostri, adesivi, i rivestimenti in plastica aventi un peso inferiore al 10% rispetto al peso totale del prodotto, che non costituiscono componente strutturale principale dei prodotti finiti. Ad avviso della Commissione, anche coerentemente con le precisazioni già espresse nelle Linee guida, la definizione contenuta all'interno della direttiva e quella di prodotto in plastica monouso non imporrebbero alcuna soglia per il quantitativo di plastica da includere nel

<sup>88</sup> Per un'analisi comparata degli atti di trasposizione della direttiva tra i diversi Stati membri, si cfr. L. Aristei, *A plastic word. Ups and downs in the national application of Directive 2019/904/EU*, cit., 504 ss. Per un commento particolarmente critico sul recepimento italiano, si veda invece il contributo di G. Amendola, *La normativa all'italiana contro le plastiche monouso*, cit.

<sup>89</sup> Si tratta del parere della Commissione TRIS/(2021) 04643, in risposta alla notifica 2021/0612/I.

<sup>90</sup> Il Gruppo di Coordinamento Nazionale per la Bioeconomia è stato istituito con decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 14 Gennaio 2021, che ne ha definito, tra l'altro, i compiti (art. 2 del decreto) e la composizione (art. 3 del decreto).

<sup>91</sup> Più precisamente si tratta degli orientamenti della Commissione sui prodotti di plastica monouso conformemente alla 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 di cui alla C(2021) 3762 finale, adottati sulla base giuridica dell'art. 12 della direttiva.

prodotto affinché possa essere considerato come tale, né sussisterebbero ulteriori disposizioni all'interno della direttiva idonee a far ritenere che tali definizioni debbano essere interpretate in questi termini.

Rispetto a ciò, il GCNB, nel disconoscere la contraddittorietà della definizione offerta dal legislatore delegato rispetto a quella della direttiva, ha osservato che un polimero che non sia o non possa funzionare come componente «principale» e «strutturale» di un dato prodotto non rientrerebbe nella definizione dell'art. 3, par. 1, della direttiva SUP, con la conseguenza che neanche il relativo prodotto monouso possa rientrare nell'ambito della direttiva. In secondo luogo, ad avviso del GCNB, se la Commissione avesse offerto un'interpretazione dei termini «principale» e «strutturale», non sarebbe comunque potuta pervenire alla conclusione che i prodotti con tale percentuale di plastica potessero rientrare nelle definizioni della direttiva. Per meglio precisare, è stato sottolineato che una corretta interpretazione dell'aggettivo «principale» richiederebbe una valutazione quantitativa piuttosto che qualitativo-funzionale della componente di plastica nel prodotto. In ogni caso, tali linee guida non vincolerebbero la lettura interpretativa della direttiva e non sarebbero intese a stabilire condizioni vincolanti uniformi per la relativa attuazione. Diversamente, il legislatore europeo avrebbe dovuto conferire alla Commissione il potere di adozione di atti esecutivi relativamente a tali specifici aspetti. Inoltre, l'interpretazione della Commissione sarebbe stata in contrasto altresì con i principi di proporzionalità e di non discriminazione.

Relativamente a tali contro-osservazioni, certamente si ritiene di condividere il principio di carattere giuridico per cui le linee guida, in quanto tali, non abbiano carattere vincolante. Tuttavia, la proposizione di una lettura interpretativa differente rispetto a quella proposta all'interno delle Linee guida deve comunque essere sostenuta dal dato normativo, che, ad avviso di chi scrive, sembrerebbe smentire l'interpretazione proposta dal GCNB. In primo luogo, occorre premettere che l'interpretazione dell'aggettivo «principale» va fatta congiuntamente a quella di «strutturale» tale per cui non ci si riferirebbe alla componente principale dell'intero prodotto, bensì alla componente principale tra le componenti strutturali del prodotto finito. In ogni caso, si ritiene che, secondo la formulazione corrente delle disposizioni, quest'ultimo aspetto rinvierebbe ad una caratteristica del polimero di cui sarebbe costituito il materiale identificato come «plastica», consistente nell'idoneità di fungere come componente strutturale principale di prodotti finiti, e non ad una caratteristica necessaria di questi ultimi. Seguendo tale linea di ragionamento, pertanto, il prodotto di plastica monouso sarebbe quel prodotto composto in tutto o in parte da un materiale costituito da un polimero, che, tra le varie caratteristiche indicate nella definizione, risulti idoneo

a funzionare come componente strutturale principale dello stesso, ma non che necessariamente lo sia.

Con riferimento alle medesime disposizioni, il GCNB ha altresì contestato che con l'esplicita inclusione, secondo la lettura condivisa con le Linee guida, dei prodotti in carta, cartone o altro materiale con un rivestimento in plastica interno o esterno nell'ambito di applicazione della direttiva, la Commissione avesse proposto un'interpretazione in antitesi con le finalità della disciplina unionale di cui all'art. 1 della direttiva e avesse disatteso le previsioni di cui all'art. 12, par. 1 e 2 della direttiva. Effettivamente, dal combinato disposto di queste due ultime norme risulta che, nella definizione degli orientamenti recanti esempi di cosa sia considerato un prodotto di plastica monouso ai fini della direttiva, la Commissione, limitatamente ai contenitori per alimenti, avrebbe dovuto tenere conto della tendenza del contenitore ad essere disperso nell'ambiente, che nel caso dei prodotti composti da tali materiali sarebbe particolarmente limitata<sup>92</sup>. Benché tale controosservazione sia condivisibile, intorno a tale punto si ritiene tuttavia che l'esclusione, nell'ambito della lettura interpretativa tramite le linee guida, di tale categoria di prodotto dall'ambito di applicazione delle norme sarebbe stata in contraddizione con l'apparato definitorio soprarichiamato, trattandosi comunque di prodotti fatti «in parte» in plastica. Presumibilmente, quindi, è con un'interpretazione di segno opposto che si sarebbe pervenuti ad una modifica degli elementi essenziali della definizione di cui agli art. 3, parr. 1 e 2 e a una conseguente violazione, ad opera della Commissione, del principio sotteso all'art. 13, par. 2, del TUE<sup>93</sup>. Peraltro, non appare del tutto privo di rilievo il fatto che l'esenzione per i rivestimenti in plastica fosse stata inizialmente inclusa nella proposta della Commissione<sup>94</sup> e successivamente esclusa dai co-legislatori nell'approvazione del testo finale, come ricordato dalla Commissione nelle Linee guida.

Rispetto alle disposizioni che appaiono qui di interesse, all'art. 4 del d.lgs. n. 196/2021 il legislatore delegato ha scelto quale strumento giuridico di riferimento per il conseguimento dell'obiettivo di una riduzione quantificabile del consumo dei prodotti di cui alla parte A dell'Allegato gli accordi e i contratti di programma, che il Ministro della transizione ecologica, il Ministro dello sviluppo

---

<sup>92</sup> Il GCNB ha difatti ricordato con le proprie osservazioni che, secondo le risultanze della valutazione di impatto richiamata (Commission staff working document – Impact Assessment – Reducing Marine Litter: action on single use plastics and fishing gear Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment SWD/2018/254 final - 2018/0172 (COD)), tale categoria di prodotti rappresenti solo lo 0,27% dei rifiuti marini interessati.

<sup>93</sup> Il principio cui si fa riferimento è il principio di leale collaborazione dal quale deriva l'obbligo di rispettare reciprocamente le attribuzioni delle istituzioni dell'Unione.

<sup>94</sup> Cfr. il considerando n. 8 della proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente [COM (2018) 340 finale].

economico, le regioni o le Province autonome di Trento e Bolzano saranno tenuti a stipulare con enti pubblici, imprese, soggetti pubblici o privati e associazioni di categoria. Tra le finalità cui tali accordi e contratti di programma sono preposti vi rientrerebbe *ex multis*: l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione del consumo, nonché di recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti da tale categoria di prodotti derivanti; la sperimentazione, promozione, attuazione e sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie idonei a prevenire o ridurre la produzione di tali rifiuti, ovvero la promozione di prodotti alternativi; il sostegno e l'incentivo alla modifica di cicli produttivi e alla riprogettazione di componenti, macchine e strumenti di controllo verso la produzione di prodotti riutilizzabili o alternativi e così via<sup>95</sup>. In ogni caso, il legislatore, rispetto all'obiettivo fissato in sede comunitaria *de quo*, non ha dunque optato per l'adozione delle misure di restrizione di mercato in deroga all'art. 18 direttiva 94/62/CE.

L'articolo in questione è stato oggetto di osservazioni all'interno del parere circostanziato limitatamente alle disposizioni di cui all'art. 4, comma 7. Le ragioni di una simile contestazione hanno una radice analoga alle osservazioni critiche presentate con riferimento alla norma di cui all'art. 5, di recepimento del corrispondente articolo 5 della direttiva. Con l'art. 5 d.lgs. n. 196/2021, il legislatore delegato, nel disporre il divieto all'immissione nel mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile, ha previsto talune previsioni derogatorie. In specie, è stato disposto che siano escluse da tale divieto i prodotti realizzati in materiale biodegradabile e compostabile<sup>96</sup>, con percentuali di materia prima rinnovabile uguali o superiori al 40% e, dal 1° gennaio 2024, superiori almeno al 60%, in talune circoscrritte ipotesi<sup>97</sup>.

Ebbene, ad avviso della Commissione tali ipotesi derogatorie sarebbero in contrasto con le previsioni di cui all'art. 5 della direttiva, che non riconosce alcuna eccezione per la plastica biodegradabile, anche alla luce di quanto viene precisato nel considerando n. 11, ossia che la definizione di plastica contenuta nella direttiva

---

<sup>95</sup> Si veda in particolare l'art. 4, commi 1, 2 e 3, d.lgs. n. 196/2021.

<sup>96</sup> Come precisato a più riprese, si tratterebbe comunque di materiale certificato conforme allo standard europeo della norma UNI EN 13432 o UNI EN 14995.

<sup>97</sup> In particolare, tale deroga era consentita nelle seguenti fattispecie: nel caso in cui non sia possibile l'utilizzo di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati ad entrare in contatto con alimenti elencati nella parte B dell'allegato (lett. a)); nell'ipotesi in cui l'impiego sia previsto in circuiti controllati che conferiscono in modo ordinario e stabile, con raccolta differenziata, i rifiuti al servizio pubblico di raccolta quali, mense, strutture e residenze sanitarie o socio-assistenziali (lett. b)); nel caso in cui siffatte alternative, in considerazione delle specifiche circostanze di tempo e di luogo, non forniscano adeguate garanzie in termini di igiene e sicurezza (lett. c)); in considerazione della particolare tipologia di alimenti o bevande (lett. d)); nelle circostanze che vedano la presenza di un elevato numero di persone (lett. e)); qualora l'impatto ambientale del prodotto riutilizzabile sia peggiore delle alternative biodegradabili e compostabili monouso, sulla base di un'analisi del ciclo di vita da parte del produttore (lett. f)).

includerebbe anche la plastica a base organica e biodegradabile, a prescindere dalla relativa derivazione dalla biomassa o dalla sua idoneità a biodegradarsi nel tempo<sup>98</sup>.

Come anticipato, sulla base del medesimo presupposto veniva pertanto censurata anche la norma di cui all'art. 4, comma 7, in virtù della quale, al fine di promuovere l'acquisto e l'utilizzo di materiali e prodotti alternativi a quelli in plastica monouso, viene riconosciuto un credito di imposta alle imprese che acquistino e utilizzino i prodotti di cui alla parte A e B dell'allegato che siano riutilizzabili o realizzati in materiale biodegradabile. Nella misura in cui la plastica biodegradabile è inclusa nell'ambito di applicazione della direttiva, pertanto, non può considerarsi come una soluzione alternativa all'ordinaria plastica monouso e quindi la concessione di un simile contributo sarebbe una misura in controtendenza rispetto all'obiettivo di invertire la tendenza al consumo crescente e di addivenire a una riduzione quantitativa misurabile.

Rispetto a tali osservazioni, il GCNB ha sostenuto l'erroneità della conclusione cui è pervenuta la Commissione. Da un lato, la sussistenza di un divieto espresso relativo ai prodotti di plastica oxo-degradabile, motivata dal legislatore europeo in ragione del fatto che questo tipo di plastica, *inter alia*, «non si biodegrada correttamente» e «[...] non è compostabile» (considerando n. 15 della direttiva), implicherebbe l'esclusione di tale divieto per i prodotti che invece possiedono siffatte caratteristiche di biodegradabilità e compostabilità. Dall'altro, l'erroneità è stata eccepita sul presupposto che la distinzione della definizione di «plastica biodegradabile» da quella di plastica tradizionale e di «plastica oxo-degradabile» testimonierebbe la volontà del legislatore europeo di non aver inteso equiparare tali materiali, consentendo piuttosto agli Stati membri di poter prevedere un regime giuridico differente per tale tipologia di plastica.

Sul punto occorre osservare che costituisce fattore di sorpresa il fatto che il GCNB non abbia inteso riferirsi anche alle ulteriori ragioni che sono alla base del divieto della plastica oxo-degradabile, ossia alla relativa incisione negativa sul riciclaggio della plastica convenzionale e l'assenza di dimostrati vantaggi sotto il profilo ambientale; caratteri di cui, diversamente, la plastica biodegradabile e compostabile sarebbe priva, con particolare riferimento al primo fattore, considerando che non vengono introdotti all'interno degli impianti di riciclo della plastica tradizionale.

In ogni caso, si ritiene che la puntuale definizione di tali tipologie di materiali sembrerebbe preposta a precisare entro quali termini debbano ritenersi distinti materiali aventi caratteristiche differenti, al fine di assicurare maggiore chiarezza nel quadro normativo. Se, tuttavia, dal testo normativo deriva la sottoposizione

---

<sup>98</sup> Come si evince dal considerando n. 11, a tale conclusione si perveniva a partire dalla constatazione che la plastica fabbricata con polimeri naturali modificati o con sostanze di partenza a base organica, fossili o sintetiche non fosse presente in natura e che, come tale, dovesse rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva.

al medesimo regime giuridico, risulterebbe priva di fondamento la conclusione secondo la quale la distinzione definitiva in sé costituisca il presupposto per l'autonoma individuazione di un regime giuridico differente in antitesi rispetto alle previsioni dell'atto comunitario e, nello specifico, del considerando n. 11. In altri termini, non può ritenersi che l'esplicita distinzione di termini nell'apparato definitivo di un testo normativo sia espressione della volontà di riservare regimi giuridici differenti; se così non fosse, non troverebbe giustificazione la decisione di ricondurre al medesimo regime giuridico di cui all'art. 5 la plastica convenzionale e la plastica oxo-degradabile, espressamente distinte all'interno della direttiva<sup>99</sup>.

### 2.3. *Le “nuove” misure di divieto nella proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*

Volgendo lo sguardo verso la possibile regolamentazione futura, la lente di indagine va infine indirizzata verso la proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e che abroga la direttiva 94/62/CE<sup>100</sup>. Si tratta di una proposta normativa che è stata approvata con modifiche in prima lettura dal Parlamento Europeo e dal Consiglio ed è attualmente sottoposta al trilogio. La proposta è stata formulata per rispondere, anche per mezzo della puntuale scelta di una diversa fonte di diritto derivato, all'incertezza giuridica derivante dalle discrepanze che risultano dall'impiego di approcci normativi differenti tra i vari Stati membri in materia di imballaggi, anche relativamente alle restrizioni alla commercializzazione di determinati formati di imballaggio.

In via preliminare, si osserva che la base giuridica sulla quale la Commissione ha costruito la proposta è quella dell'art. 114 TFUE relativa all'armonizzazione del mercato interno e non quella dell'art. 192 sulla tutela dell'ambiente: il legislatore europeo intende armonizzare le caratteristiche degli imballaggi per consentirne la libera circolazione all'interno del mercato unico. Così, l'art. 4 prevede che un imballaggio potrà essere immesso sul mercato solo se conforme alle prescrizioni tecniche contenute nell'atto<sup>101</sup>. In particolare, in caso di entrata in vigore del regolamento gli Stati membri non potranno vietare, limitare od ostacolare l'immissione sul mercato di imballaggi che risultano conformi alle «prescrizioni

---

<sup>99</sup> Occorre purtuttavia osservare che, con riferimento a tali fattispecie, il legislatore europeo è stato più inequivocabile nella formulazione della norma.

<sup>100</sup> COM (2022) 677 finale.

<sup>101</sup> Come già previsto dall'art. 18 della direttiva 94/62/CE.

di sostenibilità di cui agli articoli da 5 e 10» e «alle prescrizioni in materia di etichettatura e di informazione di cui all'articolo 11»<sup>102</sup>.

Più precisamente, gli Stati membri potranno mantenere o introdurre prescrizioni che non contrastino con quelle dell'adottando regolamento<sup>103</sup>. Come noto, gli Stati membri possono, ai sensi dell'art. 36 TFUE, approvare disposizioni nazionali restrittive della libera circolazione per tutelare interessi generali di natura non economica, tra cui la tutela dell'ambiente, ma detta possibilità sarà comunque subordinata alla previa notifica delle adottande norme da parte dello Stato membro alla Commissione, che ne vaglierà la compatibilità con la tutela del mercato interno all'interno di un procedimento interlocutorio *ad hoc* con tutti gli Stati membri<sup>104</sup>. Se la scelta di questa base giuridica – quella dell'art. 114 TFUE – ha l'indubbio vantaggio di rafforzare la vincolatività delle disposizioni europee, poiché scongiura in via di principio che uno Stato membro possa ridurre il livello di tutela della disciplina sovranazionale, allo stesso tempo non rende agevole l'eventuale rafforzamento della protezione ambientale da parte del medesimo Stato. Difatti, in caso di norme nazionali di maggiore protezione dell'ambiente rispetto a quanto previsto dal diritto europeo, lo Stato membro è tenuto a una semplice notifica ai sensi dell'art. 193 TFUE, senza attivare un procedimento complesso.

Tornando all'armonizzazione degli imballaggi nel mercato unico, l'art. 22 della proposta di regolamento prevede misure di divieto dell'utilizzo di determinati imballaggi, individuati per formato e per finalità ed elencati nell'allegato V<sup>105</sup>, tra cui vi rientrano anche alcuni imballaggi in plastica<sup>106</sup>, sia pur con alcune eccezioni<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup> Art. 4, par. 2-3, COM(2022) 677.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> In particolare, in caso di adozione di regolamentazione tecnica difforme rispetto al diritto europeo, gli Stati membri sono tenuti a osservare la procedura disciplinata dalla direttiva UE 2015/1535, che prevede l'obbligo per lo Stato di notificare alla Commissione le disposizioni prima che siano adottate. Dalla notifica scatta un periodo di *status quo* di tre mesi: il progetto di legge può essere approvato se gli altri Stati e la Commissione rimangono silenziosi, o se presentano dei commenti, di cui comunque lo Stato notificante deve tener conto in sede di adozione. Viceversa, se gli altri Stati o la Commissione presentano un parere circostanziato, lo *status quo* viene prolungato fino a sei mesi e lo Stato notificante è tenuto a rispondere al parere. Si può arrivare anche a un vero e proprio blocco del progetto, qualora il Consiglio adotti una posizione comune nei dodici mesi di proroga ulteriore dello *status quo*.

<sup>105</sup> A norma del paragrafo 4 dell'art. 22 l'allegato in questione sarebbe suscettibile di essere modificato nel tempo per il tramite di atti delegati della Commissione funzionali ad adeguare il relativo contenuto al progresso tecnico e scientifico con l'obiettivo di ridurre i rifiuti di imballaggio.

<sup>106</sup> A titolo esemplificativo, per il combinato disposto dell'art. 22 e dell'Allegato V è vietato l'utilizzo di: film estensibili di plastica nei punti vendita per raggruppare prodotti venduti già confezionati singolarmente, piccoli imballaggi di plastica monouso utilizzati negli alberghi per contenere cosmetici e prodotti per l'igiene e di film plastici per la protezione di borse e valigie, imballaggi secondari anche in plastica per cosmetici e prodotti per l'igiene e trucioli di plastica per la protezione dei materiali.

<sup>107</sup> Le ipotesi derogatorie, previste dai paragrafi 2 e 3 del medesimo articolo 22, riguardano sostanzialmente la capacità degli operatori di raggiungere già percentuali elevate di riciclo dei prodotti vietati presso il punto ven-

A queste misure si aggiungono quelle dell'art. 29 sulla riduzione consolidata del consumo di borse di plastica in materiale leggero, in virtù delle quali gli Stati membri potranno derogare l'art. 4 adottando anche restrizioni alla commercializzazione, purché proporzionate e non discriminatorie. A ben osservare, si tratterebbe dunque della riproposizione della medesima possibilità già riconosciuta agli Stati membri dall'art. 4, par. 1 bis, della direttiva 94/62/CE.

Nel complesso, comunque, la proposta di regolamento sembra porsi in continuità con la direttiva 2019/904/UE: le misure di restrizione di cui all'art. 5 della direttiva non verrebbero abrogate e non vi sarebbe alcuna previsione derogatoria in favore della plastica a base organica, biodegradabile o compostabile. Tuttavia, fatta eccezione per i prodotti monouso di cui al citato art. 5 della direttiva SUP, il regolamento apre alla plastica biodegradabile e compostabile, che anzi diventa il materiale da impiegare obbligatoriamente per alcuni imballaggi<sup>108</sup>.

### 3. *Le possibili “alternative” alla plastica tradizionale: bioplastiche e prodotti riutilizzabili*

#### 3.1. *La plastica biodegradabile e compostabile*

Dall'approfondimento del panorama normativo relativo alle misure di restrizione condiviso nel paragrafo precedente è emerso che uno dei temi su cui si è assistito ad una significativa divergenza tra la disciplina unionale e quella nazionale ha riguardato la plastica biodegradabile e compostabile. Il tema si inserisce in una questione complessa che merita un puntuale approfondimento. Difatti, occorre rammentare che, in conformità a quanto emerge dalla più volte richiamata Strategia europea per la plastica, la ricerca di risposte alle sfide poste dalla produzione e dal consumo della plastica prenderebbe forma nel quadro dei principi del modello dell'economia circolare, nell'ambizione di una trasformazione delle sfide in opportunità. Come ricordato in sede di considerazioni preliminari, nell'accezione contemporanea del modello di economia circolare, la più tradizionale economia circolare c.d. del riciclo, che va sostanzialmente identificata nella gerarchia delle azioni per la gestione dei rifiuti, si accompagnerebbe alla più innovativa prospettiva relativa ai flussi organici, nell'ambito della quale viene promossa una progettazione di prodotti a partire da sostanze organiche e tale che i prodotti medesimi, nel trasformarsi in rifiuti organici, riportino gli elemen-

dita, la natura di microimpresa dell'operatore economico che immette sul mercato tali imballaggi e la dimostrazione dell'impossibilità di prescindere tecnicamente da quegli imballaggi ovvero di accedere a sistemi di riutilizzo.

<sup>108</sup> È il caso delle cialde per tè e caffè, delle etichette adesive da apporre sui prodotti ortofrutticoli e delle borse ultralegere fornite per alimenti sfusi o a fini di igiene alimentare (art. 8).

ti costitutivi nell'ambiente e nella natura<sup>109</sup>. Nella misura in cui i materiali aventi proprietà di biodegradabilità e compostabilità, tra cui i materiali in plastica biodegradabile e compostabile, ne rappresentano uno degli output<sup>110</sup>, occorre allora interrogarsi più approfonditamente se e in quali termini, nella prospettiva unionale, questa tipologia di materiali confacenti a tale accezione di economia circolare costituisca una delle misure di risposta ai problemi posti dalla produzione e dall'utilizzo della plastica.

Dopo un primo passo fatto con l'inserimento di talune disposizioni in materia nella direttiva 94/62/CE, che tuttavia non hanno finora trovato attuazione<sup>111</sup>, una più definita posizione sull'argomento è emersa con la medesima Strategia europea per la plastica. Nell'ambito della stessa, venivano da un lato riconosciuti i risultati positivi derivanti dalle applicazioni mirate del materiale, dall'altro veniva comunque ricordato che la biodegradazione è subordinata alla presenza di requisiti tecnici e condizioni industriali specifici e che la biodegradazione nell'ambiente marino presenta particolari difficoltà. Nel quadro di tali considerazioni, presumibilmente anche in ragione della mancata attuazione delle disposizioni appena richiamate, veniva assunto l'impegno alla proposizione di norme armonizzate per la definizione e l'etichettatura della plastica biodegradabile, insieme ad una valutazione del ciclo di vita per l'individuazione delle condizioni in presenza delle quali l'utilizzo della plastica biodegradabile o compostabile risulterebbe vantaggioso e dei criteri relativi a queste applicazioni. Analoghi impegni venivano presi nell'ambito del percorso definito con il Piano d'azione per l'economia circolare<sup>112</sup>, relativamente alla predisposizione di un quadro strategico in materia di approvvigionamento, etichettature ed utilizzo delle plastiche a base organiche e di utilizzo di plastiche biodegradabili o compostabili, valutando le applicazioni in cui il relativo utilizzo risulti benefico per l'ambiente.

Dando parziale seguito a quanto appena ricordato, con una comunicazione del 2022<sup>113</sup> è stato adottato dalla Commissione un quadro strategico unionale sulle plastiche a base organica, biodegradabili e compostabili. Nell'ambito di tale documento, la Commissione muove dalla constatazione che la transizione dell'UE verso un'economia circolare, efficiente nell'utilizzo delle risorse e neutrale dal pun-

<sup>109</sup> F. de Leonardis, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 2021, 165 ss.

<sup>110</sup> Così F. de Leonardis, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, cit., 171.

<sup>111</sup> In specie si tratta delle disposizioni introdotte all'art. 8-bis della direttiva 2015/720/UE, in conformità alle quali la Commissione, entro il 27 maggio 2017, avrebbe dovuto adottare un atto di esecuzione che stabilisse il disciplinare delle etichette e dei marchi per garantire il riconoscimento delle borse di plastiche biodegradabile e compostabili e per fornire ai consumatori le informazioni corrette sulle proprietà di compostaggio delle stesse. Nonostante siano trascorsi diversi anni, ancora non è stato adottato.

<sup>112</sup> Più precisamente il piano è così denominato *'Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva'* [COM(2020) 98 finale].

<sup>113</sup> COM(2022) 682.

to di vista climatico e la necessità di proteggere in modo più efficace la biodiversità abbiano stimolato un ripensamento generale delle modalità di produzione, utilizzo e smaltimento della plastica e che, nella ricerca di risposte a tali sfide, le plastiche in questione stiano emergendo come alternative alle plastiche convenzionali. Alla luce di ciò, il proposito del documento consisterebbe nel fornire una migliore comprensione delle sfide e dei vantaggi derivanti dall'utilizzo di tali prodotti, colmando le lacune per meglio orientare le future decisioni dell'Unione in materia e fornendo un orientamento per il mercato al fine di garantire che l'impatto ambientale derivante dalla relativa produzione e consumo sia effettivamente positivo e di evitare differenze a livello nazionale che frammentino il mercato.

Nel perseguimento di tale proposito viene in primo luogo offerto un chiarimento relativamente ai diversi concetti richiamati. La plastica a base organica viene identificata come quel tipo di prodotto realizzato interamente o parzialmente da biomasse, utilizzate come materia prima alternativa alle fonti fossili. Tuttavia, come riconosciuto, ai fini della qualificazione di questi prodotti, non esiste attualmente a livello unionale alcuna previsione che definisca un contenuto minimo obbligatorio rinnovabile né uno schema di certificazione o un'etichetta concordata. La biodegradabilità si riferirebbe invece ad un autonomo carattere del prodotto di plastica da intendere come l'idoneità dello stesso a decomporsi a fine vita, attraverso la conversione dei componenti organici in anidride carbonica e acqua, nuova biomassa microbica, sali minerali e, in assenza di ossigeno, metano. Le plastiche compostabili sono invece qualificate come un sottoinsieme delle plastiche biodegradabili che sono progettate per biodegradarsi in condizioni controllate, tipicamente attraverso il riciclo organico negli impianti di compostaggio industriale e in quelli integrati.

Sul punto, non può non portarsi all'attenzione il fatto che una simile prospettiva diverga in parte dall'apparato definitorio della direttiva 2019/904/UE. Difatti, in tale ultimo provvedimento, la plastica biodegradabile è stata definita, a norma dell'art. 3, punto 16), come quella plastica in grado di subire una decomposizione fisica biologica grazie alla quale finisce per decomporsi in biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>), biomassa e acqua e che, secondo le norme europee in materia di imballaggi, risulta recuperabile mediante compostaggio e digestione anaerobica (come precisato anche dal considerando n. 16). Pertanto, il carattere di compostabilità non è stato inteso come una proprietà eventuale della plastica biodegradabile, bensì come un suo carattere costitutivo. In altri termini, per il legislatore della direttiva 2019/904/UE, la plastica biodegradabile va intesa come plastica biodegradabile compostabile.

Nella cornice di tali aspetti definitori, emerge dunque la visione della Commissione sull'argomento di cui si intende condividere i principali punti. Tra di

essi, una questione su cui viene a più riprese posto l'accento concerne la sostenibilità della materia prima. In specie, viene precisato che, in linea con i principi dell'economia circolare, i produttori dovrebbero dare priorità all'utilizzo come materia prima di rifiuti e sottoprodotti organici, e solo in via residuale utilizzare biomassa primaria. Peraltro, nella produzione di quest'ultima deve essere garantita la sostenibilità dal punto di vista ambientale e il non danneggiamento della biodiversità o della salute dell'ecosistema.

A ciò si aggiunge un ulteriore punto che concerne la tipologia di prodotti da realizzare con siffatto materiale. In merito, viene puntualizzato che l'utilizzo di biomassa dovrebbe prioritariamente interessare la realizzazione di prodotti che non abbiano un ciclo di vita breve, come nel caso dei prodotti monouso. Solo in questo caso, ad avviso della Commissione, si potrebbero avere dei benefici in termini di stoccaggio di carbonio. Invero, nel caso dei prodotti a breve vita, che rappresentano ad oggi la principale tipologia di prodotti a base organica, come gli imballaggi monouso, il carbonio inizialmente catturato viene rapidamente rilasciato.

Un altro punto centrale nella visione dell'Unione concerne la biodegradazione dei prodotti in questione. Sulla base della valutazione del *Group of Chief Scientific Advisors*, la Commissione ha in primo luogo precisato che il principio guida per la progettazione di nuove tipologie di plastica aventi tali caratteristiche e l'adozione di misure in materia debba essere la qualificazione del carattere di biodegradazione come una "proprietà di sistema", con riferimento alla quale sia tenuto conto non solo delle proprietà dei materiali, ma anche delle condizioni ambientali specifiche e dei rischi. Tale assunto si affiancherebbe inoltre ai principi di condizionalità temporale e residualità. Per meglio precisare, con specifico riferimento alla plastica biodegradabile in ambienti aperti, il relativo utilizzo dovrebbe limitarsi alle sole ipotesi in cui la completa biodegradabilità si sia dimostrata al di sotto del periodo di tempo idoneo ad evitare danni all'ambiente. Secondo questa logica, difatti, un prodotto che impieghi un tempo eccessivo per biodegradarsi in un ambiente marino aperto rischierebbe di danneggiare gli ecosistemi e la vita marina *tout court*, ad esempio attraverso l'ingestione da parte degli animali marini. Inoltre, ad avviso della Commissione, l'utilizzo di tali prodotti dovrebbe essere circoscritto alle ipotesi in cui la riduzione dei consumi o il riutilizzo non siano soluzioni praticabili e in cui la rimozione, la raccolta e il riciclaggio completo dei prodotti in plastica non siano fattibili. A ciò si aggiungerebbe il principio richiamato anche per i prodotti di plastica a base organica, per cui la relativa produzione dovrebbe interessare prevalentemente i prodotti dal ciclo di vita più ampio, nella misura in cui un utilizzo di tali risorse per la produzione di prodotti dal breve ciclo di vita implicherebbe una rapida perdita di tali risorse. Per tale

ragione viene ritenuto che la sostituzione delle plastiche convenzionali con plastiche biodegradabili rischierebbe di rallentare lo sviluppo di soluzioni basate sulla riduzione dei rifiuti, sul riutilizzo dei prodotti e sul riciclo dei rifiuti e, pertanto, che non possa considerarsi come la soluzione per una gestione inappropriata dei rifiuti o per una dispersione degli stessi nell'ambiente.

Infine, sul presupposto che la condotta del consumatore sia parimenti strategica, particolare rilevanza viene attribuita ai profili relativi alle informazioni di cui tali prodotti devono essere corredati, di cui si dirà più approfonditamente *infra* e rispetto a cui non può non evidenziarsi una certa incongruenza tra i propositi a più riprese espressi e la mancata predisposizione delle relative misure.

Rispetto al quesito posto all'inizio, ovvero se, nella prospettiva unionale, la sostituzione della plastica convenzionale con l'utilizzo di materiali riconducibili alla più recente accezione della c.d. economia circolare organica possa costituire una delle misure di risposta ai problemi posti dalla plastica, la risposta appare affermativa, ma solo parzialmente. Invero, difficilmente sostenibile può risultare la tesi che con una tale sostituzione si pervenga alla risoluzione di tutte le sfide poste dalla produzione e utilizzo della plastica. Può ad esempio certamente considerarsi pacifico che l'utilizzo di materiali a base organica possa contribuire a ridurre l'impiego di fonti fossili rispetto ad un utilizzo esclusivo della plastica convenzionale. Analogamente, indubbi vantaggi sono riconosciuti altresì nell'impiego di polimeri biodegradabili compostabili per la realizzazione di imballaggi, che entrano negli impianti di compostaggio, tra cui quelli di digestione anaerobica in condizioni controllate, come precisato nell'ambito della proposta di regolamento sugli imballaggi<sup>114</sup>. Diversamente, se la sfida attiene alla riduzione dell'incidenza dei prodotti di plastica sull'ambiente, derivante *in primis* dalla dispersione degli stessi, e se si accettano le premesse condivise a livello europeo appena ricostruite, allora la sostituzione della plastica con l'utilizzo di materiali biodegradabili e compostabili non può rappresentare la risposta risolutiva, per quanto riconducibile ad un disegno di sistema che guarda agli input di produzione, alla "riciclabilità a vita" e agli strumenti finanziari e organizzativi per garantire l'avvio a riciclo di tali materiali<sup>115</sup>. Se si volge nuovamente lo sguardo ai prodotti oggetto delle disposizioni di cui all'art. 5 della direttiva 2019/904/UE, simili prodotti difficilmente possono considerarsi, nella prospettiva unionale, come alternative adeguate e più sostenibili, trattandosi di prodotti monouso che diventano rapidamente rifiuti e, come tali, suscettibili di un'inadeguata gestione a partire dalla

<sup>114</sup> Così in particolare nel considerando n. 36 della proposta di regolamento COM(2022) 677, che auspica anche l'aggiornamento della norma tecnica di riferimento CEN EN 13432 sulla biodegradabilità e compostabilità.

<sup>115</sup> Così il GCNB nelle osservazioni sul parere circostanziato della Commissione europea sul d.lgs. n. 196/2021.

quale possono disperdersi e rispetto a cui la biodegradabilità in ambienti aperti, se intesa appunto come proprietà di sistema, potrebbe non configurarsi come una soluzione idonea a non arrecare danno all'ambiente medesimo.

Ebbene, si potrebbe asserire che, nella prospettiva del legislatore europeo, il divieto di cui all'art. 5, sia pure proteso al contrasto del *littering* e dell'inquinamento da plastica, sottenda in realtà un'intenzione più profonda, quella di prevenire *ex se* la formazione dei rifiuti e, quindi, colpire quei prodotti, come i monouso, che avendo un ciclo di vita molto breve diventano immediatamente rifiuti. Ciò detto, riguardo ai prodotti vietati le disposizioni normative non sembrano guardare tanto allo sviluppo di materiali alternativi più sostenibili rispetto alla plastica, quanto piuttosto alla realizzazione di alternative riutilizzabili.

### 3.2. I prodotti riutilizzabili

Un prodotto riutilizzabile possiede un valore d'uso di per sé superiore rispetto a quello di un altro prodotto che è destinato a compiere al più pochi cicli di impiego, il che si traduce anche in un valore economico maggiore, che induce tendenzialmente il detentore del medesimo bene a conservarlo e, appunto, a riutilizzarlo per gli scopi a cui è destinato. È anche su questa logica, sia pur scontata, che si può anche dedurre che un bene riutilizzabile disponga di migliori caratteristiche ambientali, almeno per quanto riguarda la fase successiva alla produzione: il valore d'uso e quello economico “prevengono” la manifattura di prodotti analoghi di durata effimera – e dei relativi rifiuti – nonché l'abbandono, quantomeno quello volontario, degli stessi nell'ambiente.

Una conferma di ciò si può ricavare anzitutto dalla gerarchia dei rifiuti: le operazioni di “riutilizzo” e di “preparazione per il riutilizzo” sono seconde solo all'*optimum* rappresentato dalla prevenzione del rifiuto, ma risultano comunque strumentali a quest'ultima, dato che il ciclo di vita allungato del prodotto riutilizzabile “previene” la produzione di prodotti sostitutivi monouso e non deve essere d'ostacolo per il riciclo<sup>116</sup>.

Resta fermo che, per poter essere utilizzato più volte, il prodotto deve poter essere reimpiegato, sostanzialmente senza operazioni intermedie di trasformazione, deve essere durevole e resistente a plurimi cicli di utilizzo, o comunque, ove necessario, deve poter essere pulito e riparato<sup>117</sup>. Ciò significa che un prodotto è riutilizzabile se è progettato con tali caratteristiche e se esistono sistemi che con-

<sup>116</sup> Cfr. art. 4, par. 1, lett. b) e art. 3, par. 1, n. 12, lett. a), direttiva 2008/98/CE.

<sup>117</sup> Caratteristiche che vengono evidenziate nella definizione di «preparazione per il riutilizzo» di cui all'art. n. 16), direttiva 2008/98/CE.

sentano concretamente un nuovo impiego, dunque se vi è una connessione tra eco-progettazione e responsabilità estesa del produttore<sup>118</sup>. Quanto sinora delineato trova riscontro nel diritto positivo e, sostanzialmente, in tutte le fonti che sono state finora passate in rassegna.

Nella direttiva quadro rifiuti, il prodotto riutilizzabile e il riutilizzo vengono in rilievo quali oneri di gestione dei regimi di responsabilità estesa del produttore e, come anticipato, quali strumenti della prevenzione dei rifiuti. Sotto il primo profilo, i sistemi di EPR sono chiamati a farsi carico delle operazioni prodromiche all'effettivo riutilizzo<sup>119</sup> dei beni, devono quindi adoperarsi per il recupero del prodotto in quanto tale, più che del materiale; a ciò si aggiungono le ordinarie operazioni di gestione del fine vita, comunque necessarie quando tali prodotti non potranno più essere riutilizzati e dovranno allora essere recuperati in altri modi, tra cui il riciclo del materiale di cui sono composti<sup>120</sup>. Sotto il secondo profilo, nell'ambito della prevenzione gli Stati membri e i regimi di EPR devono quantomeno incoraggiare la progettazione, la produzione e il consumo dei prodotti riutilizzabili e devono conseguire specifici obiettivi quantitativi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti<sup>121</sup>.

Su questa base si innesta la direttiva imballaggi, secondo la quale gli imballaggi riutilizzabili sono sostanzialmente quelli che garantiscono molteplici operazioni di riempimento e di riutilizzo, che conservano le garanzie di salute e sicurezza per i consumatori e che, una volta divenuti rifiuti, sono compatibili con le altre operazioni di recupero<sup>122</sup>. Fermi restando gli obblighi di gestione dei regimi di EPR, gli Stati membri sono chiamati, anche in questo caso, a incentivare la produzione e il consumo degli imballaggi riutilizzabili, anche agevolando la creazione dei sistemi di riutilizzo. A questo proposito, l'art. 5 esemplifica le misure per il riutilizzo che le autorità nazionali possono adottare e include, oltre alla fissazione di obiettivi qualitativi e quantitativi, gli incentivi economici, le caratteristiche obbligatorie di realizzazione degli imballaggi e l'utilizzo dei sistemi di restituzione con cauzione (c.d. *deposit return system*). Analogamente a quanto accade con il riciclo, la "rete" per il riutilizzo dovrebbe poggiare su una banca dati concernente l'immesso sul mercato degli imballaggi riutilizzabili e sul sistema di riu-

---

<sup>118</sup> Cfr. § 4.

<sup>119</sup> Per riutilizzo si intende «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti» (art. 3, par. 1, n. 13, direttiva 2008/98/CE).

<sup>120</sup> Ai sensi degli artt. 8 e 8-bis della direttiva 2008/98/CE, i regimi di responsabilità estesa del produttore sono tenuti a definire oneri e responsabilità degli attori coinvolti nella filiera, dalla produzione del prodotto riutilizzabile alla raccolta, dall'applicazione modulare dei contributi di gestione dei prodotti riutilizzabili alla creazione di reti per il riutilizzo.

<sup>121</sup> Artt. 9 e 11 direttiva 2008/98/CE.

<sup>122</sup> Art. 3, par. 1, n. 2-bis) e Allegato II alla direttiva 94/62/CE.

tilizzo previsto per gli stessi all'interno di ciascuno Stato. Si tratta di informazioni che in effetti sono state previste dalla direttiva come obbligatorie, ma che non risultano ancora consultabili<sup>123</sup>.

La direttiva sui prodotti in plastica monouso, infine, come già ampiamente descritto nei precedenti paragrafi, costituisce probabilmente l'atto normativo in vigore che più degli altri esprime la preferenza verso i prodotti riutilizzabili. I prodotti riutilizzabili sono, infatti, esclusi dal campo di applicazione della direttiva e sono dunque esenti dalle misure di riduzione del consumo, dai divieti di immissione sul mercato e dai requisiti di marcatura. Anzi, non sembra azzardato sostenere che il legislatore europeo auspichi la sostituzione dei prodotti monouso con delle alternative riutilizzabili. Ciò si evince, in particolare, se si guarda agli obblighi di riduzione dei prodotti di cui alla Parte A dell'Allegato alla direttiva: gli Stati possono adempiere fissando obiettivi nazionali di riduzione e adottando le disposizioni idonee ad assicurare ai consumatori la disponibilità di prodotti riutilizzabili sul mercato<sup>124</sup>.

Una spinta decisiva verso le "alternative" riutilizzabili si coglie, in una prospettiva *de iure condendo*, nella già citata proposta di regolamento in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggi<sup>125</sup>. Premesso che sono individuati nuovi requisiti per poter qualificare un imballaggio come riutilizzabile, la conformità ai quali dovrà essere dimostrata dal produttore attraverso apposita documentazione tecnica, una delle novità più importanti concerne l'obbligo per i produttori che immettono sul mercato prodotti riutilizzabili di assicurare *ex ante* l'operatività di un sistema che garantisca l'effettivo riutilizzo degli stessi e che sia conforme ai requisiti previsti dallo stesso regolamento<sup>126</sup>. A questo si collegherebbe la fissazione, per la prima volta, di obiettivi annuali di impiego di manufatti riutilizzabili per specifiche attività e tipologie di prodotto, il cui adempimento ricadrebbe direttamente sul fabbricante o sul distributore finale e, quindi, indirettamente sugli Stati membri, che sono tenuti a rendicontare i propri risultati interni alle istituzioni europee<sup>127</sup>. Sostanzialmente, come si intuisce anche nella normativa

---

<sup>123</sup> Ai sensi dell'art. 5, par. 5 e dell'art. 12, par. 3-*bis* della direttiva, gli Stati devono comunicare alla Commissione i dati sugli imballaggi riutilizzabili. Sulla base dei dati comunicati, la Commissione entro il 31 dicembre 2024 elabora una proposta volta a definire gli obiettivi quantitativi per il riutilizzo degli imballaggi e le misure di incentivo del riutilizzo.

<sup>124</sup> Cfr. art. 4, par. 1. Fa il paio con questa disposizione quanto previsto dall'art. 10 sulle misure di sensibilizzazione obbligatorie: gli Stati devono sensibilizzare i consumatori sull'esistenza di alternative riutilizzabili rispetto ai prodotti elencati nella Parte G dell'Allegato alla direttiva.

<sup>125</sup> Si veda *supra*, § 2.3.

<sup>126</sup> A prevederlo è l'art. 23 della proposta di regolamento COM(2022) 677, che richiama i requisiti di funzionamento dei sistemi di riutilizzo previsti dall'art. 24 e dall'Allegato VI al regolamento.

<sup>127</sup> L'art. 26 della proposta della Commissione prevede, al netto delle esenzioni di cui ai paragrafi 13-*bis* e seguenti, una serie di obblighi a cui corrispondono percentuali-obiettivo (emendate nelle posizioni approvate dal Parlamento e dal Consiglio) di riutilizzo (con annessa creazione di un sistema di riutilizzo) in relazione, per

vigente, la Commissione sembra intenzionata a sostenere la transizione verso le alternative riutilizzabili fissando, da un lato, i requisiti tecnici per l'immissione sul mercato dei prodotti riutilizzabili e, dall'altro, assicurando la creazione di sistemi per il riutilizzo, tra cui spicca il deposito su cauzione, che per alcuni manufatti è previsto come obbligatorio<sup>128</sup>.

Quest'ultima novità appare importante anche per il superamento di un *vulnus* che invece affligge la normativa in vigore e, in particolare, la direttiva SUP. Difatti, se è vero che la direttiva esclude dal suo ambito di applicazione i prodotti (di plastica) riutilizzabili, è altrettanto vero che non sono stati determinati i requisiti normativi per poter qualificare un prodotto come riutilizzabile. Partendo dalla direttiva SUP, la definizione di prodotto (di plastica) riutilizzabile dovrebbe ricavarsi per antitesi da quella di "prodotto di plastica monouso": se quest'ultimo «non è 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 concepito», un prodotto riutilizzabile dovrebbe possedere le caratteristiche opposte. Tali caratteristiche sono, infatti, richiamate nella definizione di imballaggio riutilizzabile della direttiva imballaggi, a cui la Commissione fa espressamente rinvio all'interno dei propri orientamenti interpretativi sulla direttiva SUP<sup>129</sup>. Posto che si riferisce agli imballaggi e che non tutti i prodotti monouso sono necessariamente imballaggi, quest'ultima definizione non risolve da sola il problema di qualificazione dei riutilizzabili, giacché la norma è priva di contenuto tecnico. A titolo esemplificativo, la norma non chiarisce cosa si intenda per rotazione e spostamento, quali caratteristiche di composizione strutturale il prodotto dovrebbe possedere per essere riutilizzabile, o quanti cicli di utilizzo dovrebbe assicurare. Si evidenzia, quindi, la mancanza di una norma tecnica che sappia restituire i requisiti di riutilizzabilità e "certificare" il prodotto come riutilizzabile<sup>130</sup>.

---

esempio, a: imballaggi dell'*e-commerce* destinati a contenere grandi elettrodomestici, imballaggi di bevande analcoliche confezionate per la vendita, a eccezione del latte, imballaggi di bevande alcoliche, a eccezione del vino e degli spumanti, imballaggi per il trasporto delle merci (bidoni, secchi e pallets) e imballaggi per la vendita utilizzati solo per il trasporto nell'UE, imballaggi per il trasporto e la consegna di prodotti non alimentari, scatoloni non in cartone impiegati per la conservazione delle merci.

<sup>128</sup> Ai sensi dell'art. 44 della proposta di regolamento, gli Stati membri devono assicurare l'operatività dei sistemi di deposito cauzionale per le bottiglie di plastica e di metallo monouso da 0,1 a tre litri di capacità, a meno che non si registri una raccolta selettiva elevata di tali imballaggi (il tasso percentuale differisce al momento nelle versioni della proposta della Commissione, del Parlamento e del Consiglio) negli anni 2026-2027, ovvero lo Stato membro chieda l'esenzione presentando un piano di attuazione volto al raggiungimento del *target* di raccolta previsto.

<sup>129</sup> Comunicazione della Commissione C(2021) 3762.

<sup>130</sup> Si segnala comunque l'esistenza della norma europea EN 13429, che specifica i requisiti degli imballaggi classificabili come riutilizzabili e fissa i procedimenti per la valutazione di conformità a tali requisiti. Il legislatore non ha fatto rinvio a tale norma tecnica.

Per riprendere le fila del discorso, appare evidente dalla lettera della norma che dietro le misure di divieto e di riduzione dei prodotti di plastica monouso vi sia la volontà del legislatore di sollecitare soluzioni alternative riutilizzabili. Tuttavia, alla luce delle considerazioni svolte, sia sulla qualificazione dei prodotti riutilizzabili che sulla plastica biodegradabile e compostabile, emergono delle questioni su cui vale la pena riflettere.

Innanzitutto, se dietro le restrizioni della direttiva SUP si cela il più ambizioso obiettivo di “salire” nella gerarchia dei rifiuti, riducendo il monouso e preferendo soluzioni riutilizzabili, viene da domandarsi perché il legislatore, sebbene sia stato mosso dall'esigenza di contrastare l'inquinamento da rifiuti in plastica, non abbia allargato il proprio spettro d'azione, concentrandosi su misure che fossero in grado di colpire i prodotti monouso *tout court*, non solo quelli in plastica. Invece, eccezion fatta per quei prodotti monouso in plastica per i quali non esistono ancora alternative riutilizzabili sul mercato, per gli altri si sarebbero potute giustificare misure di divieto a prescindere dal materiale di composizione del prodotto.

Inoltre, la scelta di puntare sui riutilizzabili si scontra con la mancata individuazione dei requisiti tecnici di riutilizzabilità. Tale lacuna è sostanziale, in quanto consentirebbe la commercializzazione di prodotti che sono “certificati” dal produttore come riutilizzabili, ma che nella realtà potrebbero anche essere monouso, magari addirittura vietati dall'art. 5 della direttiva SUP. Questo genera un paradosso applicativo, viziato da una superficiale valutazione delle differenze tra i prodotti. Difatti, un prodotto monouso realizzato in un materiale alternativo, come la plastica biodegradabile e compostabile, con caratteristiche ambientali e di gestione del fine vita differenti, non verrebbe distinto da un monouso in plastica tradizionale, ma allo stesso tempo un prodotto monouso con uno spessore leggermente superiore di plastica tradizionale potrebbe derogare i divieti della norma perché asseritamente riutilizzabile.

Va comunque osservato che questa mancanza sembrerebbe essere stata rilevata dalla Commissione, che nella proposta di regolamento inserisce i requisiti di riutilizzabilità di un prodotto, ma soprattutto lega l'immissione sul mercato di un prodotto riutilizzabile alla previa esistenza di un sistema per il riutilizzo.

#### 4. *L'eco-progettazione e la plastica: le prospettive de iure condendo*

Tra le soluzioni che possono contribuire alle sfide poste dalla produzione e dal consumo della plastica si annovera altresì la progettazione ecocompatibile, che costituisce una componente fondamentale dell'economia circolare<sup>131</sup>,

---

<sup>131</sup> Così F. de Leonardis, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, cit., 6-7.

intesa nella sua più moderna accezione che interessa l'intero processo industriale<sup>132</sup>. Riprendendo la definizione riportata dalla direttiva 2009/125/CE, con progettazione ecocompatibile deve intendersi l'integrazione degli aspetti ambientali nella medesima progettazione del prodotto al fine di migliorarne le prestazioni ambientali nel corso del suo intero ciclo di vita<sup>133</sup>.

Nel quadro di tale premessa definitoria, il testo normativo appena richiamato costituisce la principale fonte giuridica in materia, adottata nel proposito di fissare un quadro per l'elaborazione delle specifiche per la progettazione dei prodotti connessi all'energia al fine di garantire la libera circolazione di tali prodotti nel mercato interno, contribuendo allo sviluppo sostenibile attraverso l'accrescimento dell'efficienza energetica e il livello di protezione ambientale e il miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento energetico<sup>134</sup>. Sebbene si tratti pertanto di una fonte normativa il cui ambito di applicazione risulta circoscritto e che è stata adottata prima della piena affermazione del paradigma dell'economia circolare, nella direttiva in questione si rinvengono, come osservato, i principali assi portanti di siffatto paradigma, ossia la riduzione dell'utilizzo di materie prime, l'uso efficiente delle risorse, le possibilità di riutilizzo o riparazione del prodotto, nonché il recupero delle relative componenti<sup>135</sup>.

Tali processi di eco-progettazione sono stati successivamente inclusi nel novero delle misure da adottare nell'ambito del pacchetto sull'economia circolare, pur in assenza di una puntuale metodologia condivisa o parametri di riferimento per gli Stati membri. In specie, ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. b), della direttiva 2018/851/UE, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure volte ad evitare la produzione di rifiuti, che, quantomeno, incoraggino la progettazione, la fabbricazione e l'utilizzo di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, riparabili, riutilizzabili e aggiornabili<sup>136</sup>. A tal fine, tra gli strumenti per la concreta realizzazione dei processi di eco-progettazione viene annoverata la responsabilità estesa del produttore, nella misura in cui costituisce l'istituto

<sup>132</sup> In tal senso M. Cocconi, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, n. 3, 159. Sottolinea che nel nuovo approccio dell'economia circolare si guardi anche al 'prima' dei rifiuti nella fase di progettazione e produzione dei beni/prodotti A. Pierobon, *Prime notazioni sul d.lgs. 116 del 2020 sui rifiuti e sull'economia circolare*, in *Ambienteditto.it*, 2020, n. 4, 553. Per una breve disamina dei principali profili normativi in materia di eco-progettazione, si veda A. Tempesta, *Eco-design: profili normativi*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, n. 4, 685 ss. Per un'ottima ricostruzione degli sviluppi normativi più recenti in materia si veda: Ref. Ricerche, *Ecodesign: meglio prevenire che curare*, 2023, disponibile sul sito <https://refricerche.it/>.

<sup>133</sup> Art. 2, punto 23, della direttiva 2009/125/CE.

<sup>134</sup> Art. 1 della direttiva 2009/125/CE.

<sup>135</sup> Così A. Martini, *L'eco-innovazione per la transizione ecologica* (Tesi di dottorato), maggio 2023, 275.

<sup>136</sup> Come ricordato da A. Martini, *L'eco-innovazione per la transizione ecologica*, cit., 275, disposizioni analoghe si ritrovano altresì nelle altre direttive del pacchetto, ossia nell'art. 4 della direttiva 2000/53/CE, così come modificata dalla direttiva 2018/849/UE, e l'art. 4 della direttiva 94/62/CE, così come modificata dalla direttiva 2018/852/UE.

che mette in relazione la produzione e la destinazione successiva all'impiego di un prodotto<sup>137</sup>. Analogamente, a livello nazionale la diffusione dell'eco-design è stata inserita tra i macro-obiettivi della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare ed è stata specificamente agganciata alla responsabilità estesa del produttore<sup>138</sup>.

Si tratta di una soluzione che è stata peraltro condivisa anche dal legislatore nazionale nel recepimento del pacchetto sull'economia circolare, essendo stato disposto che i regimi di responsabilità estesa del produttore prevedano, tra l'altro, misure idonee per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti mirata ad una riduzione degli impatti ambientali e della produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti<sup>139</sup>.

Con specifico riferimento ai prodotti di plastica, può certamente ritenersi che i processi di eco-progettazione possano contribuire ad un'ottimizzazione delle risorse utilizzate, richiedendo un quantitativo minimo di materiale riciclato ai fini della relativa realizzazione, ovvero di materiale a base organica, ma possono altresì contribuire a ridurre la possibilità che talune componenti del prodotto siano suscettibili di disperdersi nell'ambiente, intervenendo sulla scomponibilità dello stesso, nonché a estendere il ciclo di vita del prodotto medesimo e, una volta divenuto rifiuto, a facilitarne il riciclo.

La Strategia europea per la plastica dà evidenza che di ciò vi fosse sufficiente consapevolezza a livello unionale. Invero, nel documento veniva tra l'altro sottolineato come i produttori di articoli e imballaggi di plastica fossero scarsamente incentivati a tener conto delle esigenze di riciclaggio o di riutilizzo nella progettazione dei prodotti e che, al fine di un miglioramento dei processi di progettazione con la parallela salvaguardia del mercato, l'intervento dell'UE fosse fondamentale.

Nell'ambito di siffatta cornice, se si imposta il ragionamento *de iure condito*, la lente di indagine va indirizzata verso le previsioni di cui all'art. 6 della direttiva 2019/904/UE. Segnatamente, in conformità a tali disposizioni, gli Stati membri sono tenuti a provvedere a che taluni prodotti di plastica monouso<sup>140</sup> aventi tappi e coperchi di plastica possano essere immessi sul mercato solo se questi ultimi restino attaccati ai contenitori per la durata dell'uso previsto, nell'intento di

<sup>137</sup> *Ibidem*. Difatti, è a partire dalle scelte compiute in sede di analisi progettuale che si determina il grado di responsabilità del produttore rispetto al proprio prodotto. Sull'identificazione dell'eco-progettazione come una delle finalità cui è preposto l'istituto della responsabilità estesa al produttore si veda altresì N. Granato, *La Responsabilità estesa del Produttore: Una strategia di politica ambientale* (Tesi di dottorato), maggio 2023, 154 ss.

<sup>138</sup> Cfr. § 2.4 della Strategia.

<sup>139</sup> Così A. Martini, *L'eco-innovazione per la transizione ecologica*, cit., 276.

<sup>140</sup> Si tratta in specie dei contenitori per bevanda con una capacità fino a tre litri, ossia recipienti usati per il contenimento di liquidi, quali 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 e i contenitori per bevande destinati e usati per alimenti a fini medici speciali: *ex art. 2, lett. g)*, del regolamento 609/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che sono in forma liquida.

ridurre la dispersione nell'ambiente di una tipologia di prodotto frequentemente rivenuta sulle spiagge dell'Unione<sup>141</sup>.

A contribuire ulteriormente alla conformazione della progettazione di determinati prodotti nell'ambito della direttiva 2019/904/UE sono altresì le disposizioni di cui al par. 5 del medesimo articolo, pur incidendo su un differente impatto ambientale di tali prodotti. Invero, è previsto che ciascun Stato membro garantisca che, a partire dal 2025, le bottiglie per le bevande elencate nella parte F<sup>142</sup> dell'allegato fabbricate con polietilene tereftalato come componente principale («bottiglie in PET») contengano almeno il 25% di plastica riciclata (calcolato come media per tutte le bottiglie in PET immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro) e che, a partire dal 2030, le stesse bottiglie per bevande elencate nella parte F dell'allegato contengano almeno il 30% di plastica riciclata (calcolato come media per tutte tali bottiglie per bevande immesse sul mercato nel territorio dello Stato membro)<sup>143</sup>.

Diversamente dalle previsioni in materia esaminate *supra*<sup>144</sup>, il legislatore delegato nazionale non risulta aver recepito tali disposizioni in modo difforme dal dettato normativo europeo.

Impostando il ragionamento *de iure condendo*, vanno certamente riconosciuti gli ulteriori passi che a livello unionale si intendono compiere con la proposta di regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggi<sup>145</sup>. In tal senso, l'art. 7 della proposta in questione stabilisce percentuali minime di contenuto riciclato da rifiuti di plastica post-consumo che dovrebbero essere presenti all'interno degli imballaggi di plastica a decorrere dal 1° gennaio 2030<sup>146</sup>. A ragion veduta, a nor-

<sup>141</sup> Così in particolare nel considerando n. 17 direttiva 2019/904/UE.

<sup>142</sup> In particolare, si tratterebbe delle bottiglie per bevande con una capacità fino a tre litri, compresi i relativi tappi e coperchi, ma non delle bottiglie per bevande in vetro o metallo con tappi e coperchi di plastica e delle bottiglie per bevande destinate e usate per alimenti a fini medici speciali *ex art. 2, lett. g)*, del regolamento 609/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che sono in forma liquida.

<sup>143</sup> Ai sensi dell'ultimo periodo del paragrafo 5 dell'art. 6 della direttiva 2019/904/UE era previsto che, entro il 1° gennaio 2022, la Commissione adottasse gli atti di esecuzione che stabilissero le norme per il calcolo e la verifica degli obiettivi in questione. Tali atti non sono stati tuttavia ancora adottati.

<sup>144</sup> Cfr. § 2.2.2.

<sup>145</sup> COM(2022) 677 finale.

<sup>146</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 7 della proposta di regolamento, a decorrere dal 1° gennaio 2030, la parte di plastica di un imballaggio immesso sul mercato europeo dovrà contenere la seguente percentuale minima di contenuto riciclato, per unità di imballaggio: 30% per gli imballaggi sensibili al contatto il cui componente principale è il polietilentereftalato (PET) (lett. a), a eccezione delle bottiglie monouso per bevande; 7,5% per gli imballaggi sensibili al contatto realizzati con materie plastiche diverse dal PET, ad eccezione delle bottiglie di plastica monouso per bevande (lett. b); 30% per le bottiglie di plastica monouso per bevande (lett. c); 35% per gli imballaggi di plastica diversi da quelli di cui alle lettere a), b) e c) (lett. d). A decorrere dal 1° gennaio 2040, le percentuali dovranno corrispondere al: 50% per gli imballaggi di plastica sensibili al contatto, ad eccezione delle bottiglie di plastica monouso per bevande (lett. a); 25% per gli imballaggi sensibili al contatto realizzati con materie plastiche diverse dal PET (lett. *a-bis*); 65% per le bottiglie di plastica monouso per bevande (lett. b); 65% per gli imballaggi di plastica diversi da quelli di cui alle lettere a) e b) (lett. c).

ma del paragrafo 4 dell'art. 7, tali previsioni non troverebbero applicazione con riferimento agli imballaggi compostabili di plastica, destinati a diventare compost attraverso il riciclo organico e che, comunque, nel quadro di tale regolamento vengono prescelti come la soluzione più efficiente per talune specifiche applicazioni<sup>147</sup>. A ciò si aggiunga anche che, ai sensi dell'art. 26 dell'adottando regolamento, i produttori e i distributori sono gravati dall'obbligo di commercializzare e fornire un numero minimo di imballaggi riutilizzabili, il che imporrebbe soprattutto ai produttori la riprogettazione dei propri manufatti. In questa prospettiva di ragionamento è comunque la proposta di regolamento "che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE"<sup>148</sup> a dare un'evidenza piena della volontà a livello comunitario di corroborare i processi di progettazione ecocompatibile. Invero, con tale regolamento, verrebbe esteso l'ambito di applicazione dei requisiti di progettazione ecocompatibili, non circoscrivendolo ai soli prodotti connessi all'utilizzo di energia. Sul punto, le specifiche di progettazione riguarderebbero in particolare: la durabilità e l'affidabilità dei prodotti; la riutilizzabilità dei prodotti; la possibilità di miglioramento, la riparabilità, la manutenzione e il ricondizionamento dei prodotti; la presenza nei prodotti di sostanze che destano preoccupazione; l'efficienza energetica dei prodotti e l'efficienza delle risorse; il contenuto riciclato nei prodotti; la ri-fabbricazione e il riciclaggio dei prodotti; l'impronta di carbonio e l'impronta ambientale dei prodotti; la generazione prevista di rifiuti derivanti dai prodotti. Nel proposito di migliorare tali aspetti, ai sensi dell'art. 5, par. 1, verrebbe poi rimessa alla Commissione la definizione delle specifiche di progettazione ecocompatibile, in funzione dei gruppi di prodotto e tenendo in considerazione tutte le fasi del ciclo di vita e, rispetto al tema qui di maggiore interesse, come specificato nell'Allegato I, tra i parametri da poter utilizzare per siffatto proposito rientrerebbe esplicitamente il quantitativo di rifiuti generati, compresi i rifiuti di plastica, nonché il rilascio di microplastiche<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Difatti, ai sensi dell'art. 8 è disposto che, entro i 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento, le bustine per tè o cialde per caffè necessarie per contenere un prodotto a base di tè o caffè e destinate ad essere utilizzate e smaltite insieme al prodotto, le unità monodose destinate a un sistema per la preparazione di tè o caffè, necessarie per contenere un prodotto a base di tè o caffè e destinate ad essere utilizzate e smaltite insieme al prodotto, le etichette adesive apposte sui prodotti ortofruttilicoli e le borse di plastica in materiale ultraleggero saranno compostabili industrialmente in condizioni controllate negli impianti di trattamento dei rifiuti organici. Inoltre, a norma del paragrafo 2 del medesimo articolo, ove siano disponibili sistemi di raccolta e infrastrutture per il trattamento dei rifiuti adeguati per garantire che gli imballaggi in questione entrino nel flusso di gestione dei rifiuti organici, gli Stati membri avrebbero la facoltà di imporre che le borse di plastica in materiale leggero siano messe a disposizione sul loro mercato per la prima volta solo se è possibile dimostrare che siano state interamente fabbricate a partire da polimeri di plastica biodegradabili compostabili industrialmente in condizioni controllate.

<sup>148</sup> COM(2022) 142 finale.

<sup>149</sup> Così in particolare rispettivamente nelle lett. p) e n) dell'Allegato I della proposta di regolamento.

Con una tale soluzione normativa si perverrebbe alla definizione, anche con il contributo degli atti delegati della Commissione, di requisiti obbligatori per categorie di prodotto in un quadro omogeneo di prescrizioni che potrebbe arrecare benefici in termini di effettività dell'istituto, scongiurando altresì il rischio di regimi giuridici differenziati all'interno del mercato unico<sup>150</sup>.

##### 5. *Etichettatura, sensibilizzazione e le altre misure tra prevenzione e corretto conferimento*

Tra gli strumenti che vengono in rilievo per contrastare la diffusione del fenomeno del *littering* dei prodotti in plastica immessi nel mercato vi sono quelli che attengono alla sensibilizzazione, alla responsabilizzazione, all'educazione ambientale, o comunque all'informazione dei consumatori, ossia dei soggetti che acquistano il prodotto in plastica, lo utilizzano e, infine, incidono con i loro comportamenti in modo decisivo sulla sua destinazione post consumo.

A tal fine, il primo presidio di prevenzione dell'inquinamento da rifiuti in plastica che l'ordinamento attiva ha natura informativa e divulgativa. Esso si traduce, infatti, in indicazioni volte, da un lato, a scoraggiare comportamenti individuali che arrechino nocimento all'ambiente – come nel caso della dispersione dei rifiuti – e, dall'altro lato, a promuovere le condotte che invece consentano di destinare il bene nell'apposito sistema di gestione o di neutralizzazione dei suoi potenziali effetti negativi. Sostanzialmente, tralasciando la possibile configurazione di illeciti, il legislatore si preoccupa anzitutto di chiarire al consumatore come comportarsi quando il prodotto in plastica perde l'utilità primaria per la quale è stato fabbricato e lo fa ricorrendo a "imperativi categorici", dal monito "non gettare nell'ambiente" alle prescrizioni di natura positiva "conferire nell'apposita frazione".

Accade spesso che tali previsioni siano dimenticate o sottovalutate quando si affronta il tema del *littering* e del relativo inquinamento da rifiuti, giacché esse sembrano piuttosto appartenere a forme comportamentali scontate, o comunque proprie, prima ancora che della tutela dell'ambiente, di aspetti ordinari del vivere civile e delle questioni di decoro, di pulizia e di igiene a esso connesse<sup>151</sup>. In realtà, come già anticipato, tali misure mantengono un'assoluta centralità nella legislazione

<sup>150</sup> Cfr. A. Martini, *L'eco-innovazione per la transizione ecologica*, cit., 279.

<sup>151</sup> Non a caso, la legge 20 marzo 1941, n. 366 sulla "Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani", non più in vigore, all'art. 1 disponeva che «La raccolta, il trasporto e lo smaltimento (utilizzazione o dispersione e distruzione) dei rifiuti urbani assumono, nei riflessi dell'igiene, dell'economia e del decoro, carattere di interesse pubblico».

ambientale in materia di rifiuti, non solo in termini di contrasto all'inquinamento da rifiuti, ma soprattutto nell'ottica della transizione verso l'economia circolare<sup>152</sup>.

Va da sé che, come si vedrà nel prosieguo, tali strumenti possono concretamente assumere forme diverse, ma rimangono saldamente ancorati all'obiettivo della prevenzione della dispersione del rifiuto. È su questa base quindi che si propone di suddividere le misure tra quelle che si limitano a responsabilizzare il consumatore, quelle che obbligano i soggetti responsabili della gestione a una migliore gestione del rifiuto e quelle che provano a sollecitare la trasformazione in chiave ecologica della produzione.

### 5.1. *L'etichettatura dei prodotti in plastica*

Una prima tipologia di misure di sensibilizzazione riguarda quelle che veicolano le informazioni direttamente al consumatore “attraverso” il prodotto. Esse sono destinate, per così dire, a incidere per prime, giacché “illustrano” all'acquirente del prodotto quali sono i comportamenti ambientali corretti da osservare una volta utilizzato il prodotto e quali sono invece quelli nocivi, oltre che vietati. Dunque, attraverso questo strumento il legislatore si preoccupa di scongiurare eventuali danni alle componenti ambientali che deriverebbero dalla dispersione dei beni in ambiente aperto, ma anche di offrire le linee guida essenziali per instradare il prodotto verso le successive operazioni di riutilizzo, riciclo o recupero, nella prospettiva di minimizzare gli sprechi di risorse idonee a essere recuperate.

Tanto premesso, se tali misure incidono per prime, il destinatario principale delle relative indicazioni non può che essere il consumatore, vale a dire il soggetto – il primo e, nella maggior parte dei casi, anche l'ultimo – che acquista il prodotto in plastica sul mercato, fruisce della sua utilità funzionale (come utensile, come imballaggio *et similia*) e successivamente se ne disfa; l'atto finale del conferimento diventa importante, nell'ottica della prevenzione del *littering* e della transizione verso un'economia circolare, perché destinato a influenzare la “seconda vita” del prodotto in plastica. Pertanto, il consumatore che se ne rende responsabile è il “destinatario-beneficiario” delle misure informative in questione, ma i veri “destinatari” delle norme sono in realtà i produttori, che direttamente sul prodotto, o indirettamente attraverso i sistemi di responsabilità estesa del produttore di cui fanno parte, sono tenuti a diffondere le informazioni necessarie per la prevenzione della dispersione del rifiuto e per il corretto conferimento.

---

<sup>152</sup> Come ricordato nell'introduzione (cfr. § 1), le misure di sensibilizzazione sono importanti perché contribuiscono attivamente all'intercettazione post consumo del prodotto, in modo tale che finisca in un circuito chiuso di trattamento e sia gestito come nuova risorsa.

Concretizzando quanto sinora premesso, questa prima tipologia di misure consente di assolvere l'obbligo di informazione della platea di consumatori attraverso etichette, marchi, pittogrammi o diciture che vengono apposti sui prodotti. A prevederlo sono, infatti, le norme stesse che intervengono sulla regolazione dei rifiuti e, in particolare, dei rifiuti in plastica.

### 5.1.1. *La marcatura dei prodotti SUP*

La direttiva (UE) 2019/904 sui prodotti in plastica monouso ("SUP") fa dell'informazione al consumatore un tratto essenziale della sua applicazione. Essa prende le mosse, infatti, da un dato empirico: alcuni manufatti monouso in plastica – tazze per bevande, salviette umidificate, prodotti e filtri del tabacco, assorbenti e tamponi igienici<sup>153</sup> – vengono smaltiti impropriamente nelle reti fognarie e finiscono con l'arrecare danno agli stessi sistemi di gestione e depurazione delle acque reflue, disperdendosi spesso nell'ambiente. Secondo il legislatore, tra le cause scatenanti questo improprio smaltimento vi sarebbe proprio la mancata disponibilità di sufficienti e adeguate informazioni che rendano il cittadino edotto sulle caratteristiche materiali del prodotto e sulle corrette modalità di gestione post consumo<sup>154</sup>.

Sulla scorta di ciò, l'art. 7 della direttiva SUP ha demandato alla Commissione il compito di fissare con un atto delegato le specifiche armonizzate per la "marcatura" dei prodotti poc'anzi citati, grazie alla quale il consumatore sarebbe stato reso edotto circa la presenza, parziale o totale, di plastica nel prodotto, le corrette modalità di gestione dei relativi rifiuti, il divieto di conferimento nella rete fognaria e l'incidenza negativa che un improprio conferimento degli stessi produrrebbe nei confronti dell'ambiente<sup>155</sup>. Con l'adozione del Regolamento di esecuzione (UE) 2020/2151 l'esecutivo europeo ha esercitato tale delega prescrivendo ai produttori dei manufatti citati l'apposizione obbligatoria su questi ultimi di un pittogramma di sensibilizzazione del consumatore<sup>156</sup>. A ben vede-

<sup>153</sup> Come da elenco riportato nella Parte D dell'Allegato alla direttiva SUP.

<sup>154</sup> Considerando n. 20, direttiva (UE) 2019/904.

<sup>155</sup> Il considerando n. 20 della direttiva evidenzia che «La marcatura dovrebbe informare i consumatori in merito alle corrette opzioni di gestione dei rifiuti per il prodotto o quali sono metodi di smaltimento dei rifiuti che devono essere evitati per il prodotto in linea con la gerarchia dei rifiuti, e alla presenza di plastica nel prodotto, nonché alla risultante incidenza negativa che la dispersione nell'ambiente o altri metodi di smaltimento improprio del prodotto esercitano sull'ambiente».

<sup>156</sup> L'atto delegato impone che siano stampati, anche in rilievo, o incollati sui prodotti dei pittogrammi raffiguranti una tartaruga sofferente, esempio del detrimento cagionato all'ambiente dall'improprio smaltimento del manufatto, e segnali inequivocabili di divieto di dispersione nell'ambiente o di improprio smaltimento negli scarichi domestici.

re, dall'adozione di questo atto normativo derivano questioni che non si limitano alla sensibilizzazione del consumatore.

Difatti, l'etichettatura può influenzare anche le attività produttive: l'obbligo di apposizione del pittogramma sottintende anche l'obbligo di apporre diciture "parlanti" nella lingua nazionale dei Paesi in cui il bene in questione è destinato, quindi il relativo adempimento implica che i produttori conoscano sin da subito la destinazione finale di quel prodotto – il che non è sempre possibile, perché tra la produzione e la commercializzazione al dettaglio vi potrebbe essere una complessa fase di distribuzione – o comunque che sopportino un costo maggiore di realizzazione del singolo manufatto, dovuto al maggior numero di informazioni da "stampare"<sup>157</sup>.

Ne deriverebbe che anche una semplice etichetta informativa, cioè uno strumento di informazione e sensibilizzazione, potrebbe, sia pure indirettamente, incidere, come si dirà anche più avanti rispetto alle misure di riduzione di determinati prodotti monouso, sulle scelte di progettazione riservate al fabbricante. Si pensi alla produzione degli imballaggi: gli obblighi e i costi di etichettatura potrebbero spingere le aziende a virare su tipologie e materiali non solo più sostenibili, ma anche meno costosi in termini di processo, proprio perché non rientrerebbero nell'ambito di applicazione del regolamento di esecuzione. In realtà, quest'ultima ipotesi sembra essere smentita dalle caratteristiche attribuite dal legislatore alla marcatura *de quo* e dall'atto giuridico prescelto per fissarle.

L'esecutivo europeo anzitutto sembra privilegiare l'immediatezza e la chiarezza dell'informazione, come richiesto dalla direttiva SUP, ma non pare porsi il problema delle possibili soluzioni tecniche innovative provenienti dall'industria e dal mercato e così rischia di sacrificare la correttezza stessa dell'informazione ingenerando confusione nel consumatore. Quanto arguito può essere meglio compreso se si guarda all'esempio concreto dei bicchieri monouso, che soggiacciono contemporaneamente agli obblighi di marcatura e di riduzione. Ai sensi della direttiva e dell'atto delegato, un bicchiere monouso in carta contenente una lamina idrorepellente di plastica è considerato un prodotto parzialmente realizzato in plastica, quindi deve riportare il pittogramma e la dicitura "plastica nel prodotto"<sup>158</sup>. Tuttavia, la dicitura menzionata rischia di ingenerare confusione nel consumatore se si sposta l'attenzione sul conferimento: il bicchiere dovrebbe essere

---

<sup>157</sup> A lamentarsi delle scelte operate dalla Commissione e dell'impatto discriminatorio che esse produrrebbero a carico delle libertà imprenditoriali sono state le medesime associazioni dei produttori plastici, che hanno presentato ricorso, successivamente ritirato, al Tribunale dell'Unione Europea chiedendo l'annullamento dell'atto delegato (Causa T-148/21, *Paccor Packaging GmbH e a. contro Commissione europea*, cancellata dal ruolo con ordinanza del 20 aprile 2022).

<sup>158</sup> Allegato IV "Specifiche di marcatura armonizzate per tazze e bicchieri per bevande" al Regolamento di esecuzione (UE) 2020/2151 della Commissione.

conferito nella frazione indifferenziata, o al più nella frazione della carta, non della plastica<sup>159</sup>. Analogamente, un bicchiere monouso in carta certificata compostabile con laminatura in plastica certificata biodegradabile e compostabile – dunque riciclabile negli impianti di compostaggio – soggiace ai medesimi obblighi di marcatura e alla medesima dicitura “plastica nel prodotto”, anche se il bicchiere può essere riciclato organicamente assieme ai rifiuti umidi e divenire compost.

Proprio l'esempio della plastica biodegradabile e compostabile<sup>160</sup> è utile per evidenziare come l'eccessiva rigidità con cui è stato concepito questo strumento finisce addirittura per “negare” l'esistenza di prodotti differenziati, con ciò ponendo un problema di conferimento, di gestione a fine vita degli stessi e contraddicendo gli stessi timori della Commissione espressi proprio in relazione alla gestione a fine vita di detto materiale<sup>161</sup>. Invero, se anche si volesse sostenere l'assenza di deroghe esplicite nella direttiva SUP in favore della plastica biodegradabile e compostabile, non si può non ritenere che la diffusione di tali informazioni, non pertinenti e contraddittorie, contrasti con lo scopo della direttiva stessa.

Ebbene, la rigidità della marcatura porta a questo cortocircuito, a opinione di chi scrive, anche a causa della scelta formale degli atti normativi impiegati. L'obbligo di apposizione del pittogramma deriva, infatti, solo indirettamente da una fonte tipica del diritto europeo, nel caso di specie l'art. 7 della direttiva SUP. Se è vero, infatti, che la direttiva “regge” il successivo atto delegato della Commissione recante le specifiche armonizzate del pittogramma, è altresì vero che il regolamento d'esecuzione, a differenza di quanto accadrebbe con le norme di una direttiva, non lascia alcuno spazio interpretativo né applicativo agli Stati membri, che dunque non possono in alcun modo discostarsi dal disposto regolamentare, la cui sindacabilità rimane peraltro controversa<sup>162</sup>. In sostanza, la soluzione normativa descritta

<sup>159</sup> Si precisa che la frazione di corretto conferimento dovrebbe ricavarsi in base alle istruzioni impartite da ogni singolo comune che effettua la raccolta differenziata.

<sup>160</sup> Cfr. in questo contributo, § 3.1.

<sup>161</sup> Nella “Strategia europea per la plastica nell'economia circolare” COM(2018) 28 final, la Commissione sostiene a chiare lettere la necessità di istituire “un quadro normativo chiaro per la plastica con proprietà biodegradabili”. Nello specifico, tale quadro deve servire a scongiurare il fenomeno della *cross-contamination* tra frazioni merceologiche e del *littering*: «mischiare la plastica compostabile e quella convenzionale nel processo di riciclaggio può incidere sulla qualità dei materiali riciclati risultanti. Per quanto riguarda i consumatori, l'esistenza di un sistema di raccolta differenziata ben funzionante per i rifiuti organici è essenziale. È importante fare in modo che i consumatori ricevano informazioni chiare e corrette e che la plastica biodegradabile non sia presentata come una soluzione all'abbandono dei rifiuti di plastica nell'ambiente».

<sup>162</sup> Ai sensi dell'art. 263 TFUE, par. 1, «La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». Non sono quindi menzionati gli atti di esecuzione, che però potrebbero rientrare tra gli atti “regolamentari” di cui al par. 4, che sono impugnabili dalle persone fisiche e giuridiche quando li riguardano.

reca con sé il vantaggio di assicurare un'univoca e uniforme etichettatura degli stessi prodotti su tutto il territorio europeo, ma apre la questione già accennata della incapacità di differenziare e di tener conto delle novità provenienti "dal basso".

Invero, i requisiti di marcatura potrebbero essere rivisti solo a fronte dell'abrogazione della direttiva SUP o di un nuovo intervento integrativo o sostitutivo da parte della Commissione con un altro atto delegato. Il dispositivo della Commissione rischia quindi di venire alla luce con un difetto congenito, quello di non poter mantenere il passo dell'evoluzione normativa, dello sviluppo di nuove tecniche e materiali industriali e delle peculiarità che tuttora differenziano i sistemi nazionali di gestione dei rifiuti, producendo di conseguenza degli effetti indesiderati e contraddittori.

Si assiste quindi a un disallineamento tra la direttiva SUP, che pur contenendo di fatto disposizioni *self-executing* lascia uno spazio di intervento agli Stati, proprio per valorizzare le differenze nazionali e per sostenere lo sviluppo di soluzioni tecniche innovative che consentano il superamento del problema ambientale della plastica, e l'atto delegato, che invece "cristallizza" e "confina" l'innovazione entro certi standard, e ciò si ripercuote anche in termini di informazioni veicolate al consumatore per contrastare i fenomeni del *littering* e dell'improprio conferimento.

Dunque, le riflessioni da ultimo svolte, per quanto non risolutive, vogliono stimolare degli interrogativi in ordine all'efficacia di uno strumento così declinato rispetto all'obiettivo di sensibilizzazione che lo ispira, nonché alla compatibilità della sua applicazione rispetto agli ulteriori obiettivi di carattere ambientale, *in primis* legati alla migliore gestione dei rifiuti, che il diritto europeo si prefigge.

### 5.1.2. Le altre disposizioni in materia di etichettatura

Al di là della direttiva SUP, la maggior parte delle disposizioni in materia di etichettatura "diretta" dei prodotti plastici si ricava dalla normativa in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio<sup>163</sup>. La direttiva 94/62/CE all'art. 8, parr. 2-3, prescrive, infatti, che gli imballaggi riportino una marcatura che consenta agevolmente di identificarne la tipologia, secondo la classificazione operata dalla Commissione con la decisione 97/129/CE, che attribuisce una marcatura e un codice univoco ai principali materiali di imballaggio. La ratio che accompagna le direttive post consumo degli imballaggi in plastica rimane la medesima: facilitare la raccolta, il reimpiego e il recupero dell'imballaggio, dunque anche la prevenzione di fenomeni "divergenti" come la dispersione.

<sup>163</sup> Con riferimento al materiale plastico, il PET viene identificato con il codice "1", a seguire il polietilene ("2" e "4"), il cloruro di polivinile ("3"), il polipropilene ("5") e il polistirolo ("6").

Nella cornice del quadro europeo, il legislatore italiano ha fissato gli elementi informativi essenziali che gli imballaggi immessi sul mercato, inclusi quelli in plastica, devono comunicare al consumatore. L'art. 219, comma 5, d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che tutti gli imballaggi siano opportunamente etichettati in conformità alle norme tecniche e alle disposizioni del diritto europeo e nazionale. A tal proposito, il Ministero della transizione ecologica (oggi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, MASE) ha adottato un decreto non regolamentare recante le "Linee guida sull'etichettatura degli imballaggi ai sensi dell'art. 219 comma 5 del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm"<sup>164</sup>, che distingue le informazioni "comunicate" dall'imballaggio: alcune sono necessarie, ossia richieste *ex lege*, altre sono consigliate, quindi non cogenti, ma funzionali a una migliore gestione del fine vita dell'imballaggio<sup>165</sup>.

Si è in precedenza osservato che, nonostante quelle poc'anzi descritte siano le misure di sensibilizzazione più "dirette", non sono le uniche né le più efficaci. Difatti, l'apposizione di marcature ha il vantaggio di entrare più facilmente in contatto con il consumatore che ha acquistato il prodotto, ma incide solo indirettamente sulla sua scelta di acquisto, o ancor meno sulla scelta di progettazione originaria del prodotto. Sostanzialmente, tale strumento è esposto al rischio di "normalizzazione", dato che il consumatore potrebbe semplicemente abituarci a esso quale parte integrante del prodotto confezionato, come se fosse un logo, mentre per il produttore quello stesso logo potrebbe tramutarsi essenzialmente in un requisito di produzione del manufatto.

## 5.2. *Le campagne di sensibilizzazione, comunicazione e formazione*

Nel panorama normativo si fa strada anche una seconda tipologia di misure a carattere divulgativo che, pur condividendo *in nuce* il medesimo scopo della prevenzione della dispersione e della non corretta gestione del fine vita dei prodotti in plastica, sono più articolate e possono essere descritte come strutturate campagne di sensibilizzazione o di comunicazione. Preme subito osservare che la messa a punto di tali campagne non è rimessa, almeno non esclusivamente, alla volontà delle istituzioni o degli operatori. Piuttosto, è espressione del principio di

<sup>164</sup> D.M. 28 settembre 2022, n. 360.

<sup>165</sup> A titolo esemplificativo, un imballaggio in plastica deve necessariamente recare la codifica del materiale plastico di cui è composto (come richiesto dalla decisione 97/129/CE) e le indicazioni per la corretta raccolta differenziata (come previste dall'art. 219, comma 5, TUA). Sono invece informazioni consigliate, ma che contribuiscono, ove apposte, a una migliore gestione del fine vita, quelle relative alla tipologia di imballaggio (bottiglia, flacone, vaschetta etc.), alla raccolta (indicazioni sulle operazioni preliminari al conferimento) e altre informazioni volontarie (come l'apposizione della lettera "R" prima della codifica qualora i polimeri di cui è composto l'imballaggio fossero riciclati).

prevenzione e trova un ancoraggio saldo anche negli obblighi gravanti sui produttori e sui sistemi di responsabilità estesa da questi ultimi predisposti per adempiere alla corretta gestione dei rifiuti di propria competenza. Detto della complessa varietà che connota il settore dei prodotti in plastica, questi progetti condividono il comune obiettivo di legare gli operatori del settore, il mondo della produzione industriale e i cittadini-consumatori. In particolare, sfruttando la perizia e le caratteristiche del sistema industriale di produzione e riciclo, tali iniziative si rivolgono principalmente ai consumatori, al fine di migliorare la qualità della raccolta differenziata e, con essa, ridurre l'illecita dispersione dei rifiuti e gli errori di conferimento, che penalizzano i processi di riciclo e comportano tariffe più elevate per gli utenti. Parimenti, le campagne sono anche volte a supportare innovative ed efficienti modalità di raccolta su base territoriale. Vale quindi la pena analizzare anche in questo caso il pertinente quadro normativo.

Il diritto europeo esige che gli Stati membri si facciano carico delle opportune misure di sensibilizzazione. Dal momento che queste ultime sono repute coerenti con il principio di prevenzione dei rifiuti<sup>166</sup> e, più in generale, con la gerarchia dei rifiuti<sup>167</sup>, le autorità nazionali sono chiamate a sviluppare e supportare «campagne di informazione per sensibilizzare alla prevenzione dei rifiuti e alla dispersione dei rifiuti»<sup>168</sup>. In particolare, è richiesto allo Stato di coordinare le campagne includendole all'interno dei piani nazionali di gestione e di prevenzione dei rifiuti, onde conseguire la «sensibilizzazione e diffusione di informazioni destinate al pubblico in generale o a specifiche categorie di consumatori»<sup>169</sup>. Analoghe disposizioni relative a campagne di informazione e sensibilizzazione del consumatore si rintracciano anche nella direttiva 94/62/CE in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggi, che rinsalda la complementarità tra informazione e prevenzione<sup>170</sup>.

Nel recepire tale schema, la normativa nazionale parte proprio dal principio di prevenzione e dalla gerarchia dei rifiuti quali pilastri su cui costruire e giustificare progetti di sensibilizzazione pubblica, che guardino anche all'educazione e alla formazione di cittadini e operatori su alternative più sostenibili<sup>171</sup>. Sebbene la predisposizione di un simile reticolato di soluzioni spetti ai pubblici poteri, è chiaro che, in concreto, sono soprattutto i regimi di responsabilità estesa del produttore a orga-

<sup>166</sup> Cfr. art. 8-*bis*, par. 4, lett. a), art. 9, par. 1, lett. m) e Allegato IV, n. 13, alla direttiva 2008/98/CE.

<sup>167</sup> Allegato IV-*bis*, n. 11, direttiva 2008/98/CE, che ricomprende le «campagne di sensibilizzazione pubblica, in particolare sulla raccolta differenziata, sulla prevenzione della produzione dei rifiuti e sulla riduzione della dispersione dei rifiuti, e integrazione di tali questioni nell'educazione e nella formazione» tra gli «esempi di strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti».

<sup>168</sup> Art. 9, par. 1, lett. c), direttiva 2008/98/CE.

<sup>169</sup> Art. 28, par. 4, lett. c), art. 29 e Allegato IV della direttiva 2008/98/CE.

<sup>170</sup> L'art. 13 si preoccupa concretamente delle informazioni sugli imballaggi da veicolare correttamente ai consumatori.

<sup>171</sup> Questo traspare in modo evidente all'interno del d.lgs. n. 152/2006, in particolare attraverso il combinato disposto degli artt. 179 e 180 e dell'Allegato L-*ter*.

nizzare e attuare le campagne, nel tentativo di migliorare la gestione del fine vita dei prodotti di propria competenza. Ciononostante, il legislatore italiano ha inteso, almeno da un punto di vista formale, costruire una sorta di *governance* del settore mediata dall'attività di pianificazione dell'esecutivo. Difatti, la normativa prevede che le campagne in discorso siano parti essenziali della pianificazione nazionale, come nel caso del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti<sup>172</sup> e del Regolamento dei sistemi di riutilizzo o di restituzione con cauzione degli imballaggi<sup>173</sup>, nonché della pianificazione regionale, attraverso i piani per la gestione integrata dei rifiuti<sup>174</sup>. Da questi atti generali intervengono poi le attività di comunicazione e formazione svolte dai sistemi EPR in adempimento degli obblighi di legge, che nel caso dei prodotti in plastica coinvolgono una pluralità di soggetti<sup>175</sup>.

Il duplice protagonismo delle istituzioni pubbliche e dei sistemi EPR nel realizzare progetti mirati di informazione pubblica si rinviene anche nella direttiva SUP. Invero, le "misure di sensibilizzazione" sono complementari all'approccio graduato e differenziato seguito dalla direttiva, che non solo vieta taluni prodotti in plastica monouso, ma si occupa anche della prevenzione della dispersione dei rifiuti e della riduzione di quelli comunque circolanti sul mercato. Così, l'art. 10 prescrive agli Stati membri di adottare soluzioni che siano idonee a informare i cittadini, indurli a ridurre la dispersione di tutti i prodotti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva e prevedere per alcuni di essi la diffusione di ulteriori specifiche informazioni, in ossequio all'approccio graduato differenziato seguito dal legislatore.

A differenza degli obblighi di marcatura menzionati in precedenza, in questo caso il legislatore europeo lascia liberi gli Stati di individuare le misure di sensibilizzazione più efficaci per contrastare il fenomeno della dispersione dei prodotti monouso in plastica, ma si riserva di fissare il contenuto minimo informativo a cui gli Stati membri devono attingere quando dette misure riguardano specifici prodotti in plastica monouso<sup>176</sup>. Ebbene, è fatto obbligo alle autorità nazionali, sem-

<sup>172</sup> Art. 180, comma 2, in particolare le lett. m), n) e o), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>173</sup> Art. 219-*bis*, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>174</sup> Art. 199, comma 4, lett. c), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>175</sup> I progetti di comunicazione costituiscono parte integrante delle attività svolte soprattutto dai sistemi EPR che si occupano dei rifiuti di imballaggi in plastica. Si pensi alle misure specifiche di sostegno per la "comunicazione locale" contenute negli accordi siglati con i comuni dai consorzi di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in plastica (cfr. art. 6.4, Accordo Anci-Conai 2020-2024 e relativi Allegati Tecnici Anci-Corepla, per la plastica tradizionale, e Anci-Biorepack, per la bioplastica compostabile; art. 13, Accordo Anci-Coripet), o comunque alle norme statutarie che promuovono la formazione e l'informazione degli utilizzatori e dei detentori di beni in plastica (cfr. art. 3, Statuto di Polieco – Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene; art. 3 dello Statuto Conip – Consorzio nazionale imballaggi plastica).

<sup>176</sup> Trattasi di quei prodotti in plastica che al momento non sono colpiti da divieti, perché non si dispone ancora di sufficienti, adeguate e più sostenibili alternative, ma che vengono comunque ritrovati in grandi quantità nell'ambiente marino e che rappresentano una quota parte rilevante in termini di produzione di rifiuti: contenitori per alimenti, pacchetti e involucri flessibili per alimenti, contenitori e tazze per bevande, sacchet-

pre in via graduata, di indicare ai consumatori le alternative riutilizzabili a detti manufatti – riducendo così l'uso degli omologhi monouso – le pratiche di corretta gestione post consumo degli stessi, l'incidenza ambientale della loro dispersione e gli effetti del loro improprio smaltimento attraverso la rete fognaria<sup>177</sup>.

Parallelamente, anche i sistemi EPR sono chiamati in causa relativamente ai medesimi beni: l'art. 8 della direttiva citata, infatti, prescrive che quasi tutti i prodotti poc'anzi menzionati siano gestiti in modo appropriato attraverso regimi di responsabilità estesa del produttore<sup>178</sup>. Ove già esistenti, gli obblighi derivanti dall'art. 8 si aggiungono agli altri gravanti su tali sistemi e vanno interpretati nell'alveo del quadro istituzionale di prevenzione e gestione dei rifiuti in generale, che coinvolge tanto il livello pianificatorio pubblico quanto quello di operatività degli stessi schemi EPR. Tuttavia, sul punto il legislatore nazionale ha in parte innovato, nel tentativo di mantenere in capo ai poteri pubblici non solo la *governance*, ma anche uno spazio di azione concreto per il raggiungimento di questi specifici obiettivi. Difatti, l'art. 10 del d.lgs. n. 196/2021 – con il quale è stata recepita in Italia la direttiva SUP – prescrive che il MITE (oggi MASE) adotti una Strategia nazionale per la lotta contro l'inquinamento da plastica. Questo atto di pianificazione sarà intanto destinato a includere le misure essenziali conformi al dettato normativo europeo e fungerà anche da parametro di validità per testare la conformità delle singole azioni concrete intraprese dai produttori, ma non solo. In ossequio alla “riserva” dell'art. 10 della direttiva, la Strategia sarà chiamata a rendere il consumatore edotto delle alternative riutilizzabili, delle ricadute ambientalmente negative delle “cattive prassi” e delle corrette modalità di conferimento e gestione dei prodotti monouso certificati compostabili<sup>179</sup>. Fa il paio con questa strategia il Piano per la transizione ecologica e culturale delle scuole “RiGenerazione Scuola”, adottato dal Ministero dell'istruzione (oggi Ministero dell'istruzione e del merito – MIMIT) e che dovrebbe contribuire alla sensibilizzazione *in primis* delle nuove generazioni rispetto alle problematiche ambientali connesse con la plastica monouso, per rendere le abitudini di vita quotidiana ecosostenibili<sup>180</sup>.

---

ti in materiale leggero, salviette umidificate, palloncini, prodotti del tabacco e relativi filtri, assorbenti, tamponi igienici e applicatori per tamponi, nonché attrezzi da pesca in plastica (cfr. Parte G dell'Allegato alla direttiva).

<sup>177</sup> Art. 10, par. 1, lett. a), b) e c).

<sup>178</sup> Per tutti i prodotti elencati alla Parte E dell'Allegato della direttiva devono essere istituiti regimi di responsabilità estesa del produttore. Rispetto all'elenco di cui all'art. 10, rimarrebbero esclusi da tale obbligo solo gli assorbenti, i tamponi igienici e gli applicatori per tamponi, mentre per gli attrezzi da pesca supplisce il par. 9 dell'art. 8, che dispone che i relativi produttori si facciano carico dei costi della loro raccolta differenziata.

<sup>179</sup> Ai sensi dei commi 1-2 dell'art. 10, d.lgs. n. 196/2021, la Strategia deve essere realizzata dal Ministero con il supporto tecnico di ISPRA e previa consultazione, tra gli altri, dei sistemi EPR che sono chiamati a occuparsi specificamente di quei prodotti.

<sup>180</sup> Art. 10, comma 3, d.lgs. n. 196/2021..

Come intuibile, trattasi di novità interessanti sia sotto il profilo contenutistico, giacché non vi è mai stata un'attenzione così specifica su determinati prodotti in plastica, ma anche sotto il profilo pubblicistico, in quanto si registra una tendenza dei pubblici poteri a occuparsi in prima battuta, o quantomeno a influenzare il consumo e la gestione di tali beni, senza demandarli completamente agli operatori del settore, che rimangono comunque i protagonisti, nonché i principali soggetti chiamati all'adempimento di questi obblighi. Ciononostante, non è possibile trarre delle conclusioni sull'impatto reale di queste novità normative, dato che la Strategia non è ancora stata adottata dal MASE, mentre con il Piano relativo alle scuole non si è provveduto direttamente a individuare misure attuative incisive, come si poteva attendere dalla lettera della norma, ma si è limitato a promuoverle<sup>181</sup>.

### 5.3. *Le misure di riduzione del consumo di plastica quale nuovo strumento di sensibilizzazione ambientale*

Dal momento che il principio di prevenzione innerva le misure di sensibilizzazione, a parere di chi scrive la panoramica su queste ultime va completata con una tipologia di più recente emersione, che *prima facie* sembra presentare caratteristiche sostanzialmente differenti rispetto a quelle sinora descritte. Ci si riferisce a tutte quelle disposizioni che sono in realtà orientate alla riduzione del consumo di determinati prodotti monouso, ma che rimangono coerenti sia con il principio di prevenzione che con la sensibilizzazione dei cittadini attraverso la diffusione di buone prassi ecosostenibili. Se è vero che la gran parte delle misure di sensibilizzazione punta essenzialmente a evitare che il rifiuto esca dal sistema chiuso di gestione, è altresì vero che il miglior sistema di gestione dei rifiuti è quello che previene la formazione degli stessi rifiuti e degli scarti comunque da trattare, dunque non pare azzardato assumere che dietro simili disposizioni possa celarsi un nuovo modo di intendere le misure di sensibilizzazione, che avrebbero, come già anticipato, un campo di applicazione più ampio, potendo influenzare non solo i consumatori, ma direttamente i processi produttivi che stanno a monte della filiera.

Tale assunto trova la sua fonte ancora una volta all'interno della direttiva SUP, che ai sensi del già esaminato art. 4 impone la riduzione delle tazze monou-

---

<sup>181</sup> Il piano "Rigenerazione scuola" è stato adottato dal Ministero nel 2022. Tra gli obiettivi del Piano si legge che le scuole dovranno diventare «plastic free o *monouso stop*». Non ci sono indicazioni operative, il che significa che sono le scuole a doversi far carico delle misure necessarie, anche se è stata istituita una rete nazionale "Green Community" composta da diversi soggetti che potranno mettere a disposizione delle scuole progetti coerenti con gli obiettivi del Piano affinché siano attuati negli istituti scolastici (cfr. Circolare ministeriale del 5 aprile 2022 "Comunicazione alle istituzioni scolastiche – Piano "RiGenerazione Scuola").

so per bevande e dei contenitori monouso alimentari<sup>182</sup>; anche in questo caso trattiamo di prodotti in plastica non vietati ai sensi dell'art. 5 – perché non integralmente sostituibili al momento con alternative più sostenibili – ma rispetto ai quali il diritto europeo pretende l'avvio da parte degli Stati membri di un percorso di riduzione. Se tale percorso avrà nel medio termine un obiettivo di riduzione dei manufatti utilizzati e, quindi, dei relativi rifiuti generati, non si può negare che la sua ratio sia quella di raggiungere un traguardo di lungo termine più ambizioso, coincidente con l'interruzione dell'immissione sul mercato di detti prodotti. Ebbene, le misure di riduzione possono rientrare tra quelle di sensibilizzazione *per relationem*, giacché la riduzione del consumo dovrà necessariamente passare attraverso la responsabilizzazione e l'informazione del produttore e dell'acquirente, che sia un consumatore o una pubblica amministrazione. Invero, nella prassi ciò non si tramuta semplicemente nell'imposizione di divieti di produzione o di commercializzazione, ipotesi che peraltro presta il fianco a forme di restrizione differenziata delle attività d'impresa nel mercato unico<sup>183</sup>, ma passa inevitabilmente attraverso l'adozione di percorsi alternativi che i pubblici poteri e gli operatori coinvolti dovranno mettere in campo per guidare il settore economico e i consumatori verso comportamenti più sostenibili.

Si è già detto in proposito che il legislatore italiano non ha fatto ricorso, almeno al momento, a divieti di commercializzazione di tali prodotti monouso, preferendo accordi e contratti di programma tra le amministrazioni e gli altri soggetti a qualunque titolo operanti nel settore della produzione industriale e della gestione dei rifiuti<sup>184</sup>. Ne consegue che è il mondo industriale a essere “sensibilizzato”, affinché siano promosse iniziative, progetti pilota, attività di informazione e formazione imprenditoriale per la produzione di alternative riutilizzabili, o di sistemi di recupero e riciclo più efficienti. Allora, il destinatario delle misure, o più propriamente delle clausole del contratto, non è tanto il consumatore, ma l'impresa, che viene altresì agevolata economicamente, come dimostra l'introduzione di incentivi, quali il credito d'imposta a copertura delle spese d'acquisto di

<sup>182</sup> Cfr. in questo contributo, § 2.

<sup>183</sup> Il punto è controverso. Ai sensi dell'art. 4, par. 1 della direttiva SUP, gli Stati membri «possono imporre restrizioni di mercato, in deroga all'articolo 18 della direttiva 94/62/CE, per impedire che tali prodotti siano dispersi per fare in modo che questi ultimi siano sostituiti da alternative riutilizzabili o che non contengano plastica. Le misure possono variare in funzione dell'impatto ambientale di tali prodotti di plastica monouso durante il loro ciclo di vita, anche una volta che si trasformano in rifiuti abbandonati». Pur essendo formalmente concessa la possibilità agli Stati di vietare tali prodotti, sia che configurino imballaggi che non, dalla lettera della norma sembrerebbe che il divieto possa operare solo se “condizionato” da soluzioni alternative, quali la presenza di prodotti riutilizzabili o privi di plastica.

<sup>184</sup> Ai sensi dell'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 196/2021, le amministrazioni coinvolte sono il MASE, il Ministero delle infrastrutture e del made in Italy (MIMIT), le regioni e le province autonome, che possono stipulare accordi e contratti il cui schema ricalca sostanzialmente quello degli accordi di promozione della gestione dei rifiuti e di acquisto di prodotti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali recuperati dal disassemblaggio di altri prodotti (artt. 206 e 206-ter, d.lgs. n. 152/2006).

prodotti alternativi riutilizzabili o compostabili<sup>185</sup>. Il consumatore torna protagonista nella misura in cui il mercato, anche grazie alle collaborazioni tra i diversi soggetti della filiera, mette a disposizione prodotti alternativi, sostenibili e a prezzi competitivi; parimenti, le misure intraprese lo influenzano a tal punto da fargli assumere comportamenti più virtuosi che concorrano alla riduzione del consumo di determinati beni, come può accadere a titolo esemplificativo qualora si introducesse la possibilità di utilizzare proprie tazze o contenitori alimentari riutilizzabili per l'asporto di bevande e cibi sfusi. Ciò detto, guardando alle misure individuate dal legislatore nazionale per la riduzione dei manufatti de quibus, è prematuro effettuare valutazioni in termini di efficacia, ma bisognerà quantomeno attendere le prime rendicontazioni che il MASE trasmetterà alla Commissione Europea, nonché gli accordi di programma siglati e sottoposti a obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e di notifica all'esecutivo europeo.

Quelle suggerite dalla direttiva SUP non sono in realtà le prime misure di riduzione del consumo di determinati prodotti adottate dal legislatore nazionale per finalità ambientali. Un simile passo, sia pure diverso nelle scelte operative, è stato compiuto in occasione del già ricordato recepimento dell'obbligo di riduzione del consumo di borse in materiale leggero, sancito dalla direttiva "shopper": la riduzione è stata fondata non solo sui divieti, ma anche sulla possibilità di utilizzare gli stessi prodotti, ma realizzati con un materiale alternativo più sostenibile – la bioplastica compostabile riciclabile organicamente – che hanno contribuito a ridurre il consumo dei sacchetti per l'asporto merci del 57%<sup>186</sup>.

Ebbene, questi ultimi esempi certificano come, nella prospettiva della decarbonizzazione dell'industria, della produzione di prodotti circolari e della diffusione di abitudini dalla ridotta impronta ecologica, le misure di sensibilizzazione siano destinate ad assumere un ruolo ancor più strategico nell'ambito della gerarchia dei rifiuti, dato che concorrono attivamente alla conformazione in chiave ecologica delle attività imprenditoriali, oltre che dei comportamenti individuali.

## 6. *La gestione del prodotto in plastica dopo il consumo*

Vengono a questo punto in rilievo le misure di regolazione che il legislatore predispose – sia a livello europeo che nazionale – per gestire il fine vita dei prodotti in plastica che vengono immessi nel mercato unico. Queste misure si applicano ai prodotti che sono esentati dai divieti di produzione e commercializzazio-

<sup>185</sup> Art. 4, comma 7, d.lgs. n. 196/2021.

<sup>186</sup> Dati 2022 rispetto all'immesso al consumo registrato nel 2010 (Plastic Consult, *La filiera dei polimeri compostabili. Dati 2022 e prospettive*, disponibile sul sito <https://assobioplastiche.org/comunicati/2022-cre-sce-ancora-lindustria-delle-bioplastiche-in-italia>).

ne visti in precedenza<sup>187</sup> e che approdano sul mercato unico. Dunque, il sistema di gestione opera come un filtro di “secondo livello” preordinato a scongiurare anzitutto la dispersione, o l'improprio smaltimento, di questi beni nell'ambiente, *in primis* nell'ambiente marino.

Dal momento che un simile sistema poggia concretamente su una vasta filiera industriale, che tiene insieme un numero elevato di prodotti realizzati e di soggetti che intervengono lungo durante l'intero ciclo di vita degli stessi, sono plurimi gli strumenti operativi a venire in rilievo riguardo alle misure di gestione. Pertanto, tenute ferme le finalità di prevenzione e di adeguata gestione, che hanno a che fare con il modello europeo di economia circolare e, più in generale, con i principi che sovrintendono la gerarchia e la disciplina dei rifiuti<sup>188</sup>, in questa sede l'esame della normativa d'interesse verrà svolto dando conto di alcuni strumenti giuridici di gestione dei rifiuti plastici, che investono sostanzialmente i principali “responsabili” del loro fine vita: consumatori, produttori, istituzioni e operatori. Ciò detto, l'ordinamento nazionale costituirà il punto di osservazione privilegiato da cui osservare le pertinenti attività.

Il successo delle misure di sensibilizzazione, che nella loro eterogeneità condividono l'intento di evitare la dispersione del rifiuto, fa sì che il prodotto in plastica, una volta perduta la sua utilità e destinato a diventare un rifiuto, entri nel “sistema” dell'economia circolare, quantomeno dal versante del riciclo. Come noto, uno dei pilastri dell'economia circolare, anche se non l'unico, attiene alla trasformazione del rifiuto da problema in risorsa<sup>189</sup> reimpiegabile nei cicli produttivi, da cui consegue la riduzione della pressione antropica causata dall'estrazione incontrollata delle risorse naturali. Anzi, si è già ricordato che il modello europeo di economia circolare ha preso le mosse proprio dalla “fine”, ossia dalla gestione dei rifiuti e solo dopo è stato completato con norme, per citare le più rilevanti, in materia di eco-progettazione, bioeconomia, industria circolare<sup>190</sup>. Resta fermo che l'economia circolare del riciclo, facendo fede al principio di prevenzione, si fonda necessariamente su un sistema complesso di attività e servizi che inter-

---

<sup>187</sup> Cfr. in questo contributo, § 2.

<sup>188</sup> Cfr. in questo contributo, § 1.

<sup>189</sup> F. de Leonardis, *I rifiuti: da “problema” a “risorsa” nel sistema dell'Economia Circolare*, in G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, V ed., Torino, 2021, 324 ss.

<sup>190</sup> Trattasi perlopiù ancora di atti di *soft law*, o di proposte normative. Sul fronte dell'eco-progettazione, vi è già un nucleo di disposizioni, contenute nella direttiva 2009/125/CE, ma si applicano solo ai prodotti connessi all'uso dell'energia, mentre ora il legislatore con la proposta di regolamento di cui alla comunicazione della Commissione del 30 marzo 2022 COM(2022) 142 punta a estendere il campo di applicazione a tutti i prodotti. Inoltre, vi è la proposta di cui alla comunicazione della Commissione del 30 novembre 2022 COM(2022) 677 che mira a riformare la direttiva 94/62/CE introducendo criteri di eco-progettazione degli imballaggi. Per quanto riguarda la bioeconomia e l'industria, si fa principalmente rinvio alla comunicazione della Commissione dell'11 ottobre 2018 COM(2018) 673 “Una bioeconomia sostenibile per l'Europa” e alla comunicazione della Commissione del 1° febbraio 2023 COM(2023) 62 recante il nuovo piano industriale per la neutralità climatica.

vengono sul prodotto dal momento in cui fuoriesce dal mercato sino a quando, per effetto delle operazioni di riciclo, non vi rientra. Ci si riferisce quindi al complesso di attività di raccolta e trasporto prima e di trattamento industriale dopo, che recano con sé un beneficio economico, derivante dal recupero di materie prime e un duplice vantaggio di carattere ambientale: la riduzione e la prevenzione dell'inquinamento da rifiuti e la produzione di beni più sostenibili e circolari, ottenuti senza intaccare lo *stock* planetario di materie prime vergini.

Il buon funzionamento del sistema di gestione dei rifiuti è ormai divenuto imprescindibile tanto per l'attuazione delle politiche ambientali quanto per quelle industriali di un continente, quello europeo, povero di materie prime. Ciò assume ancor più peso in relazione ai prodotti in plastica, che sono oggetto di attenzione nel presente contributo. Difatti, nonostante la decrescita degli ultimi anni, la produzione di plastica in Europa si attesta sulle 57 milioni di tonnellate annue, ma solo il 10% di queste sono ottenute da plastiche riciclate<sup>191</sup>; il 40% della plastica prodotta viene impiegata per la produzione di imballaggi (seguono il settore edile, dell'*automotive* e dell'elettronica)<sup>192</sup>, ma il tasso medio di riciclo di questi ultimi nell'UE si ferma al 37,6%<sup>193</sup>. Si parte quindi dalla consapevolezza che l'attuale sistema di gestione, nella sua dimensione europea e al netto di buoni risultati raggiunti da singole esperienze nazionali, ha una performance non sufficiente a tenere in equilibrio il modello dell'economia circolare adottato a livello continentale e ciò impedisce di conseguire gli effetti ambientali positivi poc' anzi citati. Tenuto conto di ciò, si è intensificata l'attività normativa europea<sup>194</sup>, che pur a breve distanza dal varo del pacchetto Circular Economy del 2018 si sta muovendo verso nuovi obiettivi più ambiziosi, standard di produzione vincolanti e investimenti per il rafforzamento dell'industria europea del riciclo.

Calandosi nei meccanismi che sovrintendono la gestione dei rifiuti in plastica, può sembrare contraddittorio ribadire che anche in questa sede il principio guida è quello della prevenzione, dato che le attività in questione hanno a che fare con un prodotto che è già divenuto rifiuto. In realtà, nel momento in cui il bene fa il suo ingresso nel sistema post consumo quale rifiuto, il principio di prevenzione non opera più nell'accezione tradizionale di eco-progettazione preordinata alla

<sup>191</sup> Plastics Europe, *Plastics – The facts 2022*, consultabile sul sito <https://plasticseurope.org/knowledge-hub/plastics-the-facts-2022/>.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> Cfr. dati Eurostat, aggiornati a marzo 2023, concernenti "Recycling rates of packaging waste for monitoring compliance with policy targets, by type of packaging", consultabili al seguente indirizzo: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV\\_WASPACR\\_\\_custom\\_7215053/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_WASPACR__custom_7215053/default/table?lang=en).

<sup>194</sup> Nel 2018 è stato approvato il *Circular Economy Package*, composto da quattro direttive che hanno riformato il precedente assetto introducendo i dettami dell'economia circolare: la direttiva (UE) 2018/851 ha modificato la direttiva quadro rifiuti 2008/98/CE, la direttiva (UE) 2018/852 ha modificato la direttiva imballaggi 94/62/CE, la direttiva (UE) 2018/849 ha modificato le direttive vigenti in materia di veicoli fuori uso, pile e RAEE, mentre la direttiva (UE) 850/2018 ha modificato la direttiva discariche 1999/31/CE.

riutilizzabilità o alla facile riciclabilità dello stesso, fase che interviene prima nel sistema dell'economia circolare, ma si declina quale trattamento che deve garantire al rifiuto una “nuova vita”, una “nuova produzione”. Questa è la dimensione “riparativa” dell'economia circolare<sup>195</sup>, una sorta di meccanismo di autoconservazione che si attiva affinché il materiale rimanga confinato all'interno di un flusso circolare e chiuso per essere valorizzato. L'effetto più evidente è che la “gestione” del rifiuto non consiste semplicemente nell'attività di internalizzazione del costo ambientale generato dallo stesso, o di prevenzione dei suoi rischi, ma diventa a tutti gli effetti una forma di produzione alternativa; tanto più la gestione si serra attorno al rifiuto attraverso le fasi della raccolta e del riciclo quanto più efficace diventa l'azione di contrasto alla dispersione, all'improprio smaltimento e all'inquinamento ambientale da rifiuti in plastica.

Sulla scorta di ciò, gli aspetti su cui la normativa va a incidere sono sostanzialmente quelli di regolazione delle attività di raccolta e di riciclo, recupero e smaltimento, rispettivamente ordinate secondo la gerarchia dei rifiuti, che fa dello smaltimento<sup>196</sup> (in discarica o in impianti di combustione senza recupero dell'energia) una soluzione percorribile esclusivamente se il materiale, dopo essere stato trattato, non è più valorizzabile o non è valorizzabile in altre forme. Il quadro normativo generale che incide su queste attività e sulla gestione dei rifiuti in plastica si compone della direttiva quadro rifiuti 2008/98/CE, del regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alle spedizioni di rifiuti, del regolamento (CE) n. 2150/2002 relativo alle statistiche sui rifiuti e della decisione 2000/532/CE che istituisce l'elenco europeo dei rifiuti. Su questa base si innestano poi le discipline di settore, tra le quali vanno certamente ricordate la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, la direttiva (UE) 2019/904 sui prodotti in plastica monouso e la direttiva (UE) 2019/883 sul conferimento dei rifiuti delle navi. Quello che preme in questa sede evidenziare è la logica che sta dietro alla gestione dei rifiuti urbani in plastica provenienti dalle utenze domestiche e, in particolare, dei rifiuti di imballaggio in plastica, giacché preponderanti in termini quantitativi. Si rende quindi necessario esaminare soprattutto le norme contenute all'interno della direttiva 2008/98/CE – in quanto direttiva quadro applicabile a tutti i rifiuti – della direttiva 94/62/CE – dato che quella degli imballaggi è la

---

<sup>195</sup> Il riferimento è alla definizione di economia circolare della Ellen Macarthur Foundation: «A circular economy is an industrial system that is restorative or regenerative by intention and design (Id., *Towards the circular economy. Vol. 1: an economic and business rationale for an accelerated transition*, 2013, 7, consultabile sul sito [www.ellenmacarthurfoundation.org](http://www.ellenmacarthurfoundation.org)).

<sup>196</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 1, n. 9), direttiva 2008/98/CE, per gestione dei rifiuti si intende «la raccolta, il trasporto, il recupero (compresa la cernita), e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento nonché le operazioni effettuate in qualità di commercianti o intermediari».

produzione più ingente di prodotti e di rifiuti in plastica – e della direttiva SUP, che come noto interviene su specifiche tipologie di prodotti in plastica.

### 6.1. *Raccolta e riciclo: due attività connesse*

Seguendo la definizione di “gestione dei rifiuti” contenuta nella direttiva quadro, il primo tassello da prendere in considerazione è quello della raccolta e del trasporto. Tuttavia, è bene precisare che, pur passando in rassegna i singoli segmenti della gestione del rifiuto in plastica, la trattazione rimane sostanzialmente unitaria e incentrata sull’intera gestione del rifiuto, stante l’intrinseco collegamento, *in primis* industriale, che lega tali attività e come dimostra la natura stessa del servizio di gestione rifiuti. Del resto, è lo stesso legislatore a qualificare la gestione dei rifiuti nel suo complesso come attività di interesse pubblico<sup>197</sup> e il servizio di gestione dei rifiuti urbani come “integrato”, proprio per abbracciare un’organizzazione unitaria, che superi quella frammentaria per singoli segmenti<sup>198</sup>.

Invero, se guardiamo alla raccolta non si può non constatare che essa è un’attività essenziale nell’economia circolare del riciclo perché è ciò che permette al prodotto ormai divenuto rifiuto di entrare in un flusso controllato e preordinato alla sua valorizzazione post consumo<sup>199</sup>. Per operare un parallelismo, produzione e riciclo avvengono entrambi all’interno di processi industriali chiusi, ma è la raccolta a riportare il materiale in un flusso monitorato, riprendendo il prodotto dopo l’interruzione operata dalla sua commercializzazione e utilizzo da parte dell’acquirente. Va da sé che raccolta e riciclo sono intrinsecamente connessi, o meglio la raccolta è condizione necessaria per il conseguimento degli obiettivi di riciclo, ma non anche sufficiente. Invero, senza una rete impiantistica adeguata le tonnellate di rifiuti plastici raccolte rischierebbero comunque di non essere riciclate, per cui non è possibile presumere un’equivalenza tra quanto viene raccolto, sia pure in modo differenziato e quanto viene effettivamente riciclato.

A rimarcare questo legame è lo stesso legislatore europeo, che individua quale modello di raccolta prescelto per i rifiuti urbani quello che prevede la differenziazione dei rifiuti per frazione merceologica al momento del loro conferimento, onde facilitare le successive operazioni di trasporto e di riciclo. Difatti, sul fronte della raccolta si è assistito alla progressiva estensione delle frazioni mer-

<sup>197</sup> Art. 177, comma 2, TUA.

<sup>198</sup> Cfr. art. 202, comma 1, TUA.

<sup>199</sup> Secondo l’art. 3, par. 1, n. 10, direttiva 2008/98/CE, lo scopo ultimo della raccolta viene collegato al trasporto dei rifiuti nell’impianto di trattamento.

ceologiche da raccogliere in modo differenziato su tutto il territorio europeo<sup>200</sup> e all'individuazione dei primi obiettivi di raccolta differenziata per tipologia di prodotto in plastica<sup>201</sup>. Ovviamente, gli obblighi concernenti la raccolta puntano a migliorare le successive operazioni di recupero dei rifiuti, ragione per cui il legislatore europeo ha fissato obiettivi di riciclo ancora più ambiziosi: entro il 2025 il 55% di tutti i rifiuti urbani dovrà essere preparato per il riutilizzo o per il riciclo (il 60% entro il 2030) e, in particolare, entro il 2025 almeno il 65% dei rifiuti di imballaggio dovrà essere riciclato (il 70% entro il 2030)<sup>202</sup>, il 55% nel caso dei rifiuti di imballaggio in plastica (obiettivo 2030)<sup>203</sup>.

La medesima connessione si ricava poi se si entra nella dimensione operativa della gestione, soprattutto se si tiene conto di tre aspetti che sono, a opinione di chi scrive, cruciali perché incidono sulla qualità di entrambe le attività: l'organizzazione, le modalità tecniche di esecuzione e la copertura economica.

L'organizzazione della raccolta è influenzata dall'organizzazione delle attività di riciclo e viceversa. Guardando all'esperienza italiana, la raccolta differenziata dei rifiuti urbani costituisce un servizio pubblico locale a rete<sup>204</sup>, come tale organizzato attraverso collegamenti funzionali tra il luogo in cui si svolge il servizio, tipicamente l'area comunale, e le strutture nelle quali i rifiuti transitano per le operazioni precedenti e susseguenti, il tutto all'interno di ambiti territoriali appositamente individuati e affidati a un ente di governo. Quest'ultimo è quindi preposto a governare il servizio nella sua interezza, o meglio a seguire il percorso del rifiuto lungo tutto il ciclo di gestione post consumo<sup>205</sup>. Trattandosi di un servi-

---

<sup>200</sup> A quelle già previste (carta, metallo, plastica e vetro) si aggiungeranno la frazione organica dal 2024 e i rifiuti tessili dal 2025 (v. art. 11, par. 1. Il d.lgs. n. 152/2006 recepisce tali indicazioni agli artt. 205 e 222.

<sup>201</sup> L'art. 9 della direttiva SUP prescrive che entro il 2025 il 77% delle bottiglie in plastica monouso immesse nell'anno nel mercato dovranno essere raccolte in modo differenziato (il 90% entro il 2029), come specificato anche nella Parte F dell'Allegato alla direttiva.

<sup>202</sup> Art. 11, par. 2, lett. d), direttiva 2008/98/CE, recepito nell'Allegato E alla Parte IV del TUA.

<sup>203</sup> Art. 6, par. 1, lett. h) e i), direttiva 94/62/CE, recepito nell'Allegato E alla Parte IV del TUA.

<sup>204</sup> L'indicazione viene dal combinato disposto dell'art. 3-bis, d.lgs. n. 138/2011 e dell'art. 1, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 201/2022. La dottrina in materia di servizio pubblico locale è sterminata. Tra i principali contributi che si occupano nello specifico del servizio di gestione dei rifiuti si segnalano: A. Massarutto, *I rifiuti vanno gestiti, non rimossi*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2008, n. 1, 58 ss.; G. Fonderico, *Il comune regolatore. Le privative e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012, 133 ss.; A.M. Altieri, *I servizi pubblici locali organizzati in ambiti territoriali ottimali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 1191 ss.; A. Borzi, *La gestione dei rifiuti*, in M.A. Sandulli, R. Ferrara (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 605 ss.; C. Feliziani, *Tutela ambientale e servizio pubblico. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, Roma, 2014; M. Beccarello, G. Di Foggia, *Il servizio di gestione della raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani in Italia: valutazioni di efficienza e proposte di regolamentazione*, in *L'industria*, 2017, 341 ss.; F. Giglioni, *La determinazione degli ambiti ottimali e le Autorità di governo locale nell'organizzazione e gestione del servizio rifiuti*, in G. Napolitano, A. Zoppini, L. Carbone (a cura di), G. Napolitano, A. Zoppini, L. Carbone (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2018*, Bologna, 2018, 223 ss.; G. Fonderico, *Il contratto di servizio e gli obblighi dei gestori*, in G. Napolitano, A. Zoppini, L. Carbone (a cura di), cit., 269 ss.

<sup>205</sup> Lo si ricava anche esaminando l'art. 222, TUA, che stabilisce che gli enti di governo devono assicurare la "copertura" geografica della raccolta sul territorio di riferimento e la "gestione", con ciò svolgendo anche

zio pubblico di interesse generale, che deve essere erogato soddisfacendo specifici standards quantitativi e qualitativi, sono attribuiti a un'autorità indipendente nazionale – l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) – poteri regolatori volti a determinare i “costi efficienti” del servizio, parametrati quindi in base al mercato e ai livelli minimi di qualità che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale<sup>206</sup>. Detti poteri regolatori non incidono però solo sul segmento della raccolta, ma disciplinano anche i costi efficienti del riciclo, vale a dire le tariffe che gli impianti possono applicare in base al ruolo svolto sul territorio, alla capacità di trattamento e ai livelli di qualità del riciclo assicurati, nel rispetto dei principi di prossimità<sup>207</sup> e concorrenza<sup>208</sup>.

Sulle modalità tecniche di esecuzione della raccolta, il diritto europeo lascia sostanzialmente ampia libertà alle autorità nazionali e locali. Difatti, le direttive impongono solo il principio della differenziazione dei rifiuti per frazione merceologica, ma ciò non implica che in tale perimetro di azione le soluzioni operative debbano essere le medesime. Verrebbe semmai da domandarsi se, a fronte degli ultimi approdi del processo di integrazione europea in materia di ambiente e rifiuti, una simile scelta normativa, che ha consentito di fatto la moltiplicazione dei sistemi di raccolta all'interno degli stessi Stati membri, sia ancora opportuna. Invero, il prossimo passo potrebbe essere quello della costruzione di un modello operativo europeo della raccolta, creato non per “differenza”, ma per “sintesi” delle esperienze più efficaci già testate sui territori, pur lasciando gli Stati membri liberi di spingersi oltre nella sperimentazione di ulteriori soluzioni. Ma il quesito sarebbe parimenti pertinente in relazione alle modalità di riciclo e alle infrastrutture di trattamento.

Tornando alla dimensione *de iure condito*, come intuibile i territori impiegano accorgimenti diversi per la raccolta<sup>209</sup>, ma a cambiare non è la sostanza, ossia la differenziazione, bensì le tecniche adottate dagli incaricati del servizio

---

le operazioni che sono susseguenti e che portano al trattamento.

<sup>206</sup> Cfr. art. 7, d.lgs. n. 201/2022 e art. 222, comma 2, TUA.

<sup>207</sup> In base a questo principio, il rifiuto dovrebbe essere gestito quanto più vicino al luogo di sua produzione, il che implica che i territori dovrebbero divenire autosufficienti anche a livello infrastrutturale. In realtà, il principio si spinge oltre, in quanto deve combinarsi con gli altri principi ambientali, per cui tende a cedere là dove esistano per esempio condizioni migliori di recupero e riciclo, o in generale di sicurezza ambientale (M. Reese, *The proximity principle*, in L. Krämer, E. Orlando (a cura di), *Principles of Environmental Law*, *Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Vol. VI, 2018, 227-230).

<sup>208</sup> ARERA è il soggetto competente alla regolazione tariffaria del settore rifiuti. I suoi poteri regolatori incidono direttamente sulla tariffa del servizio rifiuti, sulle modalità della raccolta e sugli impianti. Questi ultimi, in particolare, sono classificati in base al ruolo ricoperto all'interno dell'ambito territoriale e ciò incide chiaramente sulla tariffa da essi applicabile: alcuni sono considerati “minimi” perché individuati come indispensabili nella programmazione dell'ente di governo, altri sono “aggiuntivi” e viene quindi dettato un metodo tariffario che sia trasparente e monitorabile (cfr. delibera 363/2021/R/RIF di Arera, che introduce il metodo tariffario per il periodo 2022-2025, aggiornata dalla delibera 389/2023/R/RIF).

<sup>209</sup> Si pensi al porta a porta o alla raccolta stradale, all'utilizzo del sacco monomateriale o di quello multimateriale.

per renderlo più efficiente<sup>210</sup>. Tenendo ben presente il carattere “integrato” del servizio rifiuti, questo elemento non è da trascurare, soprattutto perché consente di guardare al servizio di raccolta nell’ottica dell’economia circolare del riciclo<sup>211</sup>: gli enti e gli operatori possono innovare i modelli di raccolta affinché siano sempre più in grado, per esempio, di intercettare rifiuti “puliti”, selezionati e pronti per il riciclo.

Invero, nel caso dei rifiuti in plastica, la scelta di un modello e di soluzioni innovative sempre più efficienti di intercettazione dei rifiuti è cruciale per via del doppio problema ambientale rappresentato dal prelievo delle risorse finite e dall’inquinamento delle componenti biologiche del pianeta. Dal momento che esistono diverse tipologie di plastica con differenti gradi e tecniche di riciclabilità, affinare le tecniche di raccolta per una migliore separazione dei flussi consentirebbe di contrastare i due problemi ambientali poc’anzi citati, riducendo anche gli scarti da destinare a recupero e smaltimento. Così, enti locali, operatori e sistemi EPR stanno concentrando i propri sforzi per migliorare la complementarità tra raccolta e riciclo, anche per coprire in modo efficiente i costi, ulteriore aspetto che pone in relazione stretta le due fasi post-consumo.

A titolo esemplificativo, si pensi alla diffusione delle macchine eco-compatibili, presso le quali l’utente può conferire il rifiuto in plastica, che viene compattato, per poi essere ritirato e avviato direttamente a riciclo. Il loro utilizzo è versatile: possono essere installate per offrire un’alternativa di conferimento al cittadino (che può quindi conferire “sganciandosi” dal calendario della raccolta porta a porta e dai cassonetti stradali), ma soprattutto possono essere impiegate per incentivare l’utente a effettuare una raccolta selettiva, che produce benefici industriali e personali. Invero, detti macchinari possono incidere significativamente sul riciclo e sulla produzione circolare perché, attraverso la raccolta selettiva, consentono ai produttori di adempiere ai propri obblighi di gestione del fine vita degli imballaggi, di avviarli subito a riciclo industriale e di usufruire, al netto di fisiologici scarti, dei medesimi quantitativi sotto forma di “nuova” materia riciclata, da utilizzare per i processi produttivi. Allo stesso tempo, si prestano all’attivazione di sistemi di deposito cauzionale, che a fronte del conferimento del prodotto restituiscono al consumatore la cauzione pagata al momento del suo precedente acquisto<sup>212</sup>, o di sistemi di deposito incentivanti, che riconoscono al

<sup>210</sup> P. Dell’Anno, *Diritto dell’ambiente*, VII ed., Padova, 2022, 197-199.

<sup>211</sup> Lo stesso art. 183, comma 1, lett. p), d.lgs. n. 152/2006 definisce la raccolta differenziata come una raccolta «in cui un flusso di rifiuti è tenuto separato in base al tipo ed alla natura dei rifiuti al fine di facilitarne il trattamento specifico».

<sup>212</sup> Questi sistemi sono diffusi soprattutto nel Nord Europa. Tra gli esempi virtuosi troviamo la Lituania, dove opera un sistema di deposito con cauzione per gli imballaggi in metallo, vetro e PET. Il funzionamento è semplice: il consumatore acquista l’imballaggio pagando la cauzione inclusa nel prezzo di acquisto, succes-

consumatore un credito ogni volta che viene conferito un prodotto<sup>213</sup>. Tutti questi accorgimenti, applicati *in primis* agli imballaggi in plastica, sponano i dettami dell'economia circolare e contrastano il fenomeno del *littering*, riducendo al contempo i costi di gestione dei rifiuti raccolti, nonché quelli di approvvigionamento delle imprese, che possono utilizzare nei loro processi produttivi materiali riciclati, senza estrarre nuove risorse naturali.

Parimenti cruciale è l'introduzione di ulteriori flussi di raccolta differenziata per frazione merceologica. Si pensi all'introduzione su tutto il territorio europeo della raccolta differenziata dell'umido, che consente il successivo riciclo organico non solo dei rifiuti biodegradabili domestici, ma anche dei rifiuti in bioplastica compostabile, materiale dalle caratteristiche ambientali diverse dalla plastica tradizionale. Invero, le bioplastiche compostabili sono progettate per essere riciclate all'interno degli impianti di riciclo organico sotto forma di compost, fertilizzante che può essere impiegato in agricoltura o per la rigenerazione dei suoli impoveriti.

Tuttavia, se come detto l'ottimizzazione della raccolta è utile perché non si limita a intercettare il rifiuto, ma si propone di farlo in vista del successivo riciclo, va osservato che la loro praticabilità dipenderà molto dal sistema industriale di riciclo, che rappresenta l'ultimo "miglio" percorso dal rifiuto nel sistema di gestione. Si ribadisce, infatti, che la raccolta "serve" il riciclo, ma è altrettanto vero, come accennato, che la disponibilità e l'efficienza degli impianti di trattamento influenzano le tecniche e le modalità della raccolta. La penuria di impianti di riciclo delle plastiche in un dato territorio condiziona gli enti e gli operatori economici, dato che il servizio dovrà scontare costi di trasporto più elevati per raggiungere l'impianto disponibile e tariffe più alte di accesso, senza contare che l'insufficienza impiantistica rischia di indirizzare il rifiuto differenziato a recupero o smaltimento; parimenti, l'operatività di impianti di destino non efficienti che non sono in grado di trattare determinati rifiuti in plastica pur raccolti in modo differenziato, si ripercuote sulla qualità della stessa raccolta, che dovrà adeguarsi ai requisiti tecnici dell'impianto finale, scoraggiando di fatto la diversificazione e l'implementazione delle modalità di raccolta.

L'economia circolare deve, infatti, disporre di un certo grado di simbiosi industriale, che assicuri un destino a ogni attività che viene compiuta all'interno del sistema. Questo si traduce, guardando alla dimensione tradizionale della

---

sivamente restituisce l'imballaggio attraverso il macchinario e ottiene una ricevuta di rimborso della cauzione, che può utilizzare per acquistare altri beni nel negozio.

<sup>213</sup> È il caso del modello *bottle to bottle* del sistema EPR Coripet: i cittadini conferiscono le bottiglie in PET presso l'eco-compattatore, che gli riconosce automaticamente un credito e le bottiglie vengono avviate a riciclo per realizzare nuove bottiglie riciclate in R-PET. Trattasi di uno schema EPR formato dai produttori di acque e bevande imbotigliate, nonché dalle imprese che operano nel settore della produzione di tali imballaggi e degli impianti che si occupano del loro riciclo.

gestione, nella creazione di una vera e propria “infrastruttura” del rifiuto, simile a quella di altri servizi a rete, composta da strutture di raccolta e di riciclo, funzionante in un regime concorrenziale e di accesso a parità di condizioni da parte degli operatori responsabili della gestione<sup>214</sup>.

Dunque, gli sforzi compiuti attraverso l'intercettazione dei rifiuti e le eventuali soluzioni che aumenterebbero la “circolarità” della raccolta rischiano di essere vanificate senza un'effettiva gestione unitaria e complementare al riciclo e senza politiche di riciclo in grado di sostenere anche il servizio di raccolta.

## *6.2. Il crescente ruolo dei sistemi di responsabilità estesa del produttore*

Quanto premesso traspare chiaramente se si guarda all'ultimo profilo segnalato, quello economico-finanziario, giacché i costi della raccolta e del riciclo sono ingenti, tendono a pesare sulla collettività<sup>215</sup> maggiormente in presenza di un sistema infrastrutturale inadeguato e sono necessari periodici investimenti per garantire un equilibrio tra l'industria della produzione, quella del riciclo e il settore dei servizi. Ecco quindi che viene nuovamente in rilievo il ruolo dei regimi di responsabilità estesa del produttore.

Questi ultimi sono incaricati dal legislatore europeo di rendere sempre più “circolare” il modello di gestione dei rifiuti e a connetterlo con il sistema industriale. È a essi che il diritto europeo guarda per dare concreta attuazione alla gerarchia dei rifiuti e adottare un modello completo di economia circolare, dall'eco-progettazione al riciclo. Invero, la strada tracciata è quella del rafforzamento del rispetto del principio di responsabilità estesa del produttore, che quale declinazione del principio chi inquina paga impone agli Stati membri di far ricadere sui produttori la gestione, almeno da un punto di vista finanziario, del fine vita dei propri prodotti, in proporzione all'immesso sul mercato<sup>216</sup>. Allo stesso tempo, l'attuazione del principio in vista del completamento del modello di economia circolare allarga il concetto di “gestione” del rifiuto, che ormai non è composto solo da una responsabilità di tipo finanziario relativa al loro ritiro e riciclo, ma concerne one-

---

<sup>214</sup> F. de Leonardis, *La regolazione ambientale*, in *Diritto amministrativo e società civile*, Volume III – *Problemi e prospettive*, Bologna, 2020, 615.

<sup>215</sup> Il tributo che copre i costi del servizio di raccolta dei rifiuti è la TARI, introdotta e disciplinata dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, la cui tariffa viene individuata dal consiglio comunale nel piano finanziario annuale. In alternativa, i comuni possono applicare una tariffa puntuale, calcolata cioè in base ai quantitativi di rifiuti prodotti dalla singola utenza (come previsto all'art. 1, comma 668, l. n. 147/2013).

<sup>216</sup> I regimi di responsabilità estesa del produttore sono infatti genericamente definiti dall'art. 3, par. 1, n. 21) della direttiva quadro come «una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o la responsabilità finanziaria e organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto».

ri di programmazione rivolti direttamente al mondo della produzione, nell'ottica dell'eco-progettazione di prodotti che siano riutilizzabili, facilmente riciclabili e realizzati con materiali rinnovabili<sup>217</sup>. Trattando in questa sede la gestione post consumo del prodotto in plastica divenuto rifiuto, ci si concentrerà principalmente sui principi di funzionamento degli schemi EPR che riguardano tale fase.

Va preliminarmente osservato che il quadro normativo europeo non imbriglia la gestione del fine vita dei rifiuti entro regimi obbligatori e predefiniti di responsabilità estesa del produttore. L'art. 8 della direttiva 2008/98/CE si limita, infatti, a riconoscere agli Stati membri la possibilità di istituire detti regimi per meglio adempiere alla responsabilità estesa gravante sui produttori, mentre l'art. 8-*bis* detta le condizioni essenziali che tali schemi, una volta adottati, devono assicurare, onde garantire il conseguimento dei principi e degli obiettivi di legge in materia di rifiuti. In realtà, non pare azzardato sostenere che la direttiva quadro rifiuti abbia espresso ben più di una semplice preferenza in favore dell'istituzione dei sistemi EPR<sup>218</sup>. Preferenza che diviene addirittura obbligo se ci riferiamo ai rifiuti di imballaggio, visto che la direttiva 94/62/CE prevede l'istituzione *ex lege* entro il 31 dicembre 2024 di regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti gli imballaggi, inclusi quelli in plastica<sup>219</sup>; ad analoga conclusione giunge la direttiva SUP in relazione a una serie di prodotti in plastica monouso, scelta che di fatto revoca la possibilità per gli Stati nazionali di adottare soluzioni alternative.

Inoltre, pur non tratteggiandone un modello, la direttiva incide direttamente anche sui meccanismi operativi di tali sistemi EPR. Se, infatti, le autorità nazionali decidono di abbracciare questo strumento, sono tenute a fare in modo che gli schemi EPR possiedano i già accennati requisiti minimi indefettibili di funzionamento elencati all'art. 8-*bis*<sup>220</sup>. Ricollegandosi a quanto sinora descritto, tra i requisiti si scorge in particolare l'obbligo per i produttori di corrispondere contributi finanziari idonei a coprire, *inter alia*, i costi necessari della raccolta differenziata, del trasporto e del trattamento dei propri prodotti<sup>221</sup>. Risulta evidente quindi che, al netto delle possibili diverse scelte operate dai singoli Stati, i sistemi EPR europei devono fondarsi su basi comuni e nascono quantomeno per far gra-

<sup>217</sup> Cfr. in questo contributo, § 4.

<sup>218</sup> Ai sensi del considerando n. 21 della direttiva (UE) 2018/851, «I regimi di responsabilità estesa del produttore sono elementi essenziali di una buona gestione dei rifiuti».

<sup>219</sup> Art. 7, par. 2, direttiva 94/62/CE.

<sup>220</sup> Ciò posto, i sistemi EPR possono assumere forme diverse. Per una ricognizione dei principali modelli si vedano: C. Dalhammar, *Extended Producer Responsibility*, in L. Krämer, E. Orlando (a cura di), *Principles of Environmental Law, Elgar Encyclopedia of Environmental Law*, Vol. VI, 2018, 210; D. Iacovelli, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Milano, 2021, 99 ss. Quest'ultima evidenza come in Europa hanno prevalso i sistemi *take back*, in cui la responsabilità della gestione del fine vita è ricondotta al produttore, mentre gli Stati Uniti hanno scelto sistemi EPR nazionali.

<sup>221</sup> Art. 8-*bis*, par. 4, direttiva 2008/98/CE. L'art. 178-*ter*, d.lgs. n. 152/2006 riproduce tale norma ai commi 3-4. In ogni caso, i regimi EPR devono coprire almeno l'80% dei costi necessari.

vare sui produttori il peso finanziario della gestione del fine vita dei prodotti di loro competenza. A titolo esemplificativo, per gli imballaggi in plastica ciò viene assicurato in Italia con l'applicazione di un contributo all'atto della prima cessione dell'imballaggio sul mercato<sup>222</sup>. Ne consegue che i sistemi EPR sono a tutti gli effetti strumenti economici di mercato con finalità di regolazione ambientale<sup>223</sup>.

Tuttavia, la natura della responsabilità gravante sui produttori assume forme ulteriori rispetto a quella meramente finanziaria, che rischierebbe altrimenti di leggere la norma come un tentativo di distorsione del principio dal "chi inquina paga" al "quanto pagare per inquinare". Non a caso, la direttiva impone ai sistemi collettivi di responsabilità estesa del produttore di modulare il contributo finanziario in base alle caratteristiche del prodotto da gestire a fine vita<sup>224</sup>, per far pagare un contributo più alto ai produttori che immettono sul mercato beni con un ciclo di vita breve e che difficilmente potranno essere valorizzati (non riutilizzabili, non riparabili, non riciclabili). Posto che la responsabilità estesa del produttore deve abbracciare politiche integrate del prodotto, i sistemi EPR diventano protagonisti di una vera e propria "politica industriale" orientata a spingere i produttori verso soluzioni sostenibili, onde pagare un costo meno elevato per i propri prodotti e, quindi, beneficiare anche di maggiore competitività sul mercato. Proprio il mercato diventa un fattore dirimente, perché costituisce lo "sbocco" del materiale raccolto e riciclato e l'andamento dei prezzi di mercato delle materie prime secondarie influenza inevitabilmente anche le scelte a monte dei produttori e le politiche degli stessi sistemi EPR.

Quest'ultimo aspetto ci consente di prendere in considerazione un ulteriore pilastro di funzionamento dei sistemi EPR e, in generale, della gestione dei rifiuti: la concorrenza. Le istituzioni europee ritengono che il completamento dell'economia circolare passi attraverso la contemporanea operatività di una pluralità di sistemi EPR che concorrano per una maggiore produzione circolare, per una raccolta più efficiente e per un riciclo effettivo<sup>225</sup>. La concorrenza cambia vol-

---

<sup>222</sup> È il caso del contributo ambientale Conai applicato agli imballaggi in plastica, ma anche del contributo di riciclo Coripet applicato sui contenitori per liquidi alimentari in PET. Come osservato da acuta dottrina con riferimento al contributo ambientale Conai, in realtà in Italia il principio di responsabilità estesa del produttore assume la declinazione di principio di responsabilità "condivisa" tra produttori e utilizzatori. Ciò ha una ricaduta concreta sui meccanismi di applicazione del contributo ambientale: il produttore lo espone in fattura alla "prima cessione" dell'imballaggio sul mercato, dunque viene di fatto "scaricato" sul primo acquirente e così via sino all'utilizzatore finale. Il *vulnus* di questo sistema è che manca un obbligo di trasparenza sull'esposizione nel prezzo finale di acquisto dell'imballaggio del suddetto contributo, che sarebbe decisivo nel determinare le scelte di acquisto del consumatore verso prodotti sostenibili (cfr. F. de Leonardis, S. Micono, *L'economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (E.P.R.): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in *Aperta Contrada*, 2017).

<sup>223</sup> F. de Leonardis, *La regolazione ambientale*, cit., 601.

<sup>224</sup> Art. 8-*bis*, par. 4, lett. b), direttiva 2008/98/CE.

<sup>225</sup> Cfr. considerando n. 17, direttiva (UE) 2018/851 e considerando n. 22, direttiva (UE) 2018/852.

to: da condizione da assicurare per evitare che nel mercato unico possano crearsi squilibri tra le discipline interne degli Stati, con ripercussioni negative anche sull'ambiente<sup>226</sup>, diventa principale strumento "per" l'ambiente e per l'economia circolare, così come lo è stato "per" il mercato unico<sup>227</sup>. Così, focalizzando nuovamente l'attenzione sui rifiuti in plastica, il potenziale successo delle politiche condotte dai medesimi sistemi EPR e la salvaguardia delle condizioni concorrenziali del mercato può contribuire a una riduzione complessiva dei rifiuti in plastica da gestire, a un aumento dei tassi di raccolta e di riciclo e, complessivamente, al completamento del modello di economia circolare, con evidenti ricadute positive in termini economici e ambientali.

Sul fronte interno, la scelta compiuta dal legislatore italiano va nella direzione del diritto europeo: l'art. 178 prescrive che la gestione dei rifiuti avvenga nel rispetto dei principi generali in materia ambientale e del principio di concorrenza, l'art. 178-*bis* d.lgs. n. 152/2006 (TUA) prevede l'istituzione obbligatoria di regimi di responsabilità estesa del produttore attraverso decreti ministeriali<sup>228</sup>, mentre l'art. 178-*ter* TUA riproduce l'elenco di requisiti minimi che detti sistemi devono possedere. Riguardo agli imballaggi, nel ribadire che la responsabilità finanziaria o anche organizzativa della gestione del loro fine vita spetta ai produttori e agli utilizzatori, viene prescritto che questi ultimi adempiano, in forma individuale o collettiva, ai propri obblighi, incluso quello del ritiro<sup>229</sup> e a tal fine vengono individuate tre opzioni<sup>230</sup>: attivazione di un autonomo sistema di ritiro degli imballaggi su tutto il territorio nazionale, adesione a uno dei consorzi facenti parte del sistema EPR gestito dal Consorzio nazionale imballaggi (Conai), oppure creazione di un nuovo sistema EPR autonomo e autosufficiente<sup>231</sup>.

<sup>226</sup> Questo aspetto si rinviene nelle prime direttive sui rifiuti, cfr. in particolare i considerando della direttiva 75/442/CEE.

<sup>227</sup> M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, 219 ss.

<sup>228</sup> Come precisato al comma 2, trattasi del quadro generale, sul quale poi si innestano le eventuali disposizioni settoriali speciali di responsabilità estesa del produttore per singolo flusso.

<sup>229</sup> Caravita di Toritto è tra i primi giuristi a sottolineare la dicotomia tra il soggetto preposto alla raccolta, sostanzialmente l'amministrazione comunale, e il soggetto comunque obbligato al ritiro dei rifiuti di imballaggio, il produttore/utilizzatore (Id., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, 236).

<sup>230</sup> Art. 221, comma 3, TUA.

<sup>231</sup> Nell'attuale contesto la gestione del fine vita di un imballaggio in plastica è affidata a una pluralità di soggetti: il sistema PARI di Aliplast S.p.a. si occupa del ritiro in autonomia degli imballaggi secondari e terziari in film polietilenico; il consorzio Conip ritira in proprio gli imballaggi secondari e terziari (casce e pallet) in materiale poliolefinico; Coripet opera in qualità di consorzio autonomo del riciclo dei contenitori per liquidi alimentari in PET; Corepla gestisce il fine vita degli imballaggi in plastica in qualità di consorzio della filiera Conai; Biorepack, anch'esso consorzio della filiera Conai, è un sistema EPR unico in Europa che si occupa degli imballaggi in bioplastica compostabile, materiale che a differenza della plastica tradizionale è riciclabile organicamente assieme alla frazione umida. Sempre con riferimento ai prodotti in plastica, che però non sono imballaggi, va menzionata anche l'operatività di Polieco, consorzio istituito ex lege che si occupa della gestione di beni realizzati in polietilene.

È palmare, quindi, che si stia progressivamente realizzando il disegno del legislatore europeo, che auspica proprio l'azione di una pluralità di sistemi EPR, che sono comunque tenuti a collaborare e a operare in un regime concorrenziale non discriminatorio e aperto alla partecipazione degli operatori economici e dei soggetti pubblici<sup>232</sup>.

Tirando le fila di questo *excursus* interno alla gestione del rifiuto in plastica, è tangibile la complessità del sistema elaborato sia dal diritto europeo che da quello nazionale per governare la fase successiva al consumo dei prodotti in plastica e orientarla verso la prevenzione dei fenomeni di inquinamento e il rafforzamento delle operazioni di recupero del materiale. Ciononostante, il sistema di gestione sconta delle inefficienze che rendono al momento questi obiettivi non pienamente conseguibili, per ragioni tra loro interconnesse. Invero, se il sistema attuale, ancorato al riciclo, ricicla solo una parte dei rifiuti in plastica che vengono generati, i restanti rifiuti, anche se raccolti in modo differenziato e tenuti all'interno di un flusso chiuso controllato, devono essere comunque trattati in modi alternativi. Ciò significa scendere nella gerarchia dei rifiuti ricorrendo alle attività di recupero e di smaltimento.

Sebbene si tratti di operazioni imprescindibili anche per un modello di economia circolare compiuto e completo – in quanto esisteranno sempre degli scarti non valorizzabili in altro modo – esse non possono essere considerate *ex se* coerenti con i dettami dell'economia circolare, dato che i rifiuti fuoriescono dal ciclo di trattamento e reimpiego ed esercitano una pressione sulle matrici ambientali dell'aria e del suolo<sup>233</sup>. Difatti, va sottolineato che in questo caso il rifiuto in plastica, seppur trattato per essere recuperato sotto forma di energia e calore, o stabilizzato per essere stoccato sul suolo, non ha come destinazione finale né un nuovo ciclo produttivo né uno rigenerativo, ma finisce nell'ambiente. Con ciò non si vuole certo asserire che la termovalorizzazione e lo stoccaggio, che comunque costituiscono due forme di trattamento che chiudono il ciclo dei rifiuti, siano assimilabili al *littering*, che peraltro costituisce illecito; tuttavia, nell'ottica di una critica costruttiva al modello di gestione attuale, è bene sottolineare che gli effetti rischiano di essere gli stessi, anche se in quest'ultimo caso controllati e confina-

---

<sup>232</sup> Cfr. art. 7, direttiva 94/62/CE, artt. 178 e 217, TUA.

<sup>233</sup> La stessa Commissione Europea si interroga sulla compatibilità della termovalorizzazione con il modello dell'economia circolare: nella comunicazione "Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare" conclude precisando che può supportare la «transizione a un'economia circolare a condizione che la gerarchia dei rifiuti dell'UE funga da principio guida e che le scelte fatte non ostacolino il raggiungimento di livelli più elevati di prevenzione, riutilizzo e riciclaggio». Peraltro, questi impianti non sono inclusi nel regolamento (UE) 2020/852, che elenca le attività che risultano coerenti con i principi verdi della transizione ecologica e finanziamenti nei confronti delle quali sono ritenuti "sostenibili". Quanto alle discariche, la revisione della direttiva 1999/31/CE limita l'utilizzo delle stesse per un massimo del 10% dei rifiuti urbani generati e, in generale, viene individuata come destinazione finale esclusivamente di rifiuti già trattati e non riciclabili né recuperabili.

ti. Difatti, la termovalorizzazione produce comunque gas serra e rifiuti speciali, le ceneri pesanti, che solo in parte possono essere “riciclate”, per esempio nell’edilizia, altrimenti confluiscono insieme agli altri rifiuti che fuoriescono dal ciclo di gestione nelle discariche, siti che però sottraggono ampie superfici dalla disponibilità della comunità pregiudicandone le caratteristiche ambientali.

Pertanto, la minimizzazione dell’impatto ambientale dei rifiuti in plastica e la massimizzazione della loro utilità ai fini della creazione di un’industria circolare passano inevitabilmente attraverso un processo di transizione industriale, da un lato, e di efficientamento dei modelli di gestione in uso negli Stati, dall’altro, in cui come evidenziato i sistemi EPR svolgeranno un ruolo fondamentale.

#### 7. *La gestione dei rifiuti delle navi: considerazioni alla luce della direttiva 2019/883/UE e del relativo recepimento*

Dal momento che, come precisato in sede di considerazioni preliminari, una quota di rifiuti di plastica che vengono dispersi negli ambienti marini deriva anche dalle attività delle navi, seppur in misura ridotta rispetto a quelli derivanti dalla terraferma, occorre altresì indirizzare la lente di indagine verso il quadro regolatorio relativo alle misure di gestione dei rifiuti prodotti dalle navi. Invero, come osservato, una corretta gestione dei rifiuti in ambito portuale costituisce una delle più efficaci strategie di prevenzione dell’inquinamento marino<sup>234</sup>. In tal senso, allora, si intende condividere talune riflessioni critiche rispetto alle recenti previsioni di cui alla direttiva 2019/883/UE e al relativo recepimento, ossia il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 197.

La direttiva in questione, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE, concerne gli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, proponendosi di rispondere alla duplice finalità di proteggere l’ambiente marino dagli effetti negativi degli scarichi dei rifiuti delle navi che utilizzano i porti situati nel territorio unionale e di garantire il buon funzionamento del traffico marittimo, migliorando la disponibilità e l’uso di impianti portuali adeguati di raccolta e conferimento di rifiuti<sup>235</sup>. Inoltre, come osservato, l’intervento del legislatore comunitario sembra essere stato altresì mosso dall’intento di eliminare le incongruenze tra la Convenzione MARPOL e la diret-

---

<sup>234</sup> Così N. Carnimeo, G. Delle Foglie, *La gestione dei rifiuti prodotti dalle navi in ambito portuale. Attività di prevenzione e misure di contrasto all’inquinamento da plastica in mare*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2022, n. 2, 615.

<sup>235</sup> Cfr. art. 1 della direttiva 2019/883/UE.

tiva 2000/59/CE e di allineare l'assetto regolatorio esistente alla novellata legislazione europea in materia di rifiuti<sup>236</sup>.

Ai fini della nostra indagine, la direttiva è certamente di interesse, considerando che, come opportunamente evidenziato nel considerando n. 18 della direttiva, sebbene la maggior parte dei rifiuti marini sia generata da attività a terra, anche il trasporto marittimo, compresi i settori della pesca e della navigazione da diporto, contribuisce alla dispersione di plastica nell'ambiente marino. Al di là di tale consapevolezza, tale constatazione trova conferma nella definizione della fattispecie regolata dalla direttiva, nell'ambito della quale i rifiuti di plastica possono rientrarvi. Difatti, i rifiuti delle navi, ai sensi dell'art. 2, par. 1, n. 3), della direttiva, sono qualificati come tutti quei rifiuti, compresi i residui del carico, prodotti durante le operazioni di servizio di una nave o durante le operazioni di carico, scarico e pulizia, e che rientrano nell'ambito di applicazione degli allegati I, II, IV, V e VI della convenzione MARPOL<sup>237</sup>, nonché i rifiuti accidentalmente pescati, ossia i rifiuti raccolti dalle reti durante le operazioni di pesca.

In estrema sintesi, la direttiva dispone l'obbligo per gli Stati membri di mettere a disposizione impianti portuali di raccolta adeguati a rispondere alle esigenze delle navi che utilizzano abitualmente il porto, senza causare ingiustificati ritardi<sup>238</sup>. In specie, la direttiva dispone che gli Stati membri provvedano a che: gli impianti dispongano dell'idonea capacità a ricevere le tipologie e i quantitativi di rifiuti di dette navi, tenendo conto di specifici elementi; gli aspetti procedurali concernenti l'utilizzo siano semplici e rapidi ed evitino ingiustificati ritardi; le tariffe non creino un disincentivo all'utilizzo degli impianti; la gestione dei rifiuti ad opera di tali impianti sia ambientalmente compatibile, conformemente alla direttiva 2008/98/CE e all'ulteriore legislazione comunitaria e nazionale in materia.

Un profilo particolarmente meritevole di menzione concerne i Piani di raccolta e di gestione dei rifiuti, quali atti di pianificazione che ciascun porto è tenuto a predisporre e attuare, conformemente ai criteri individuati dalla direttiva<sup>239</sup>. Oltre a dover garantire che tale attività sia correttamente svolta, gli Stati membri provvedono altresì a comunicare agli operatori delle navi una serie di informazioni relative alla disponibilità di adeguati impianti portuali di raccolta e la struttu-

---

<sup>236</sup> Così G. Argüello, *Environmentally sound Management of Ship Wastes: challenges and opportunities for European ports*, in *Journal of Shipping and Trade*, 5(1), 2020. Siffatta tesi si ravvisa altresì nel dossier della Camera *Impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi* del 7 settembre 2021 relativo allo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva. In senso analogo anche da N. Carnimeo, G. Delle Foglie, *La gestione dei rifiuti prodotti dalle navi in ambito portuale. Attività di prevenzione e misure di contrasto all'inquinamento da plastica in mare*, cit., 622 è stato riconosciuto il contributo del legislatore comunitario nel definire, con la direttiva in esame, un più esauriente quadro rispetto al passato.

<sup>237</sup> In specie, i materiali in plastica sono inclusi nell'allegato V della convenzione MARPOL.

<sup>238</sup> Cfr. art. 4 della direttiva 2019/883/UE.

<sup>239</sup> Cfr. art. 5 della direttiva 2019/883/UE.

razione dei relativi costi. Peraltro, il conferimento dei rifiuti delle navi, per il quale sono disciplinati nel dettaglio gli obblighi in capo al comandante della nave e all'operatore dell'impianto portuale di raccolta o all'autorità del porto<sup>240</sup>, è preceduto da uno scambio di informazioni tra l'operatore, l'agente o il comandante di una nave e l'autorità competente, che è disciplinato dall'art. 6 della direttiva.

Con riferimento ai costi degli impianti portuali per la raccolta e il trattamento dei rifiuti delle navi, è disposto che gli Stati membri assicurino che gli stessi siano recuperati mediante la riscossione di tariffe a carico delle navi<sup>241</sup>. Non dovendo costituire un incentivo per le navi a scaricare tali rifiuti in mare, la direttiva individua una serie di principi cui gli Stati membri sono tenuti ad uniformarsi nell'elaborazione e nel funzionamento dei sistemi di recupero dei costi, incluso *inter alia* il principio della tariffa indiretta, per cui le navi paghino una tariffa indipendentemente dal conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta.

La restante parte della direttiva è riservata all'individuazione delle esenzioni dagli obblighi disposti dalla direttiva<sup>242</sup>, alle misure esecutive e, in specie, alle ispezioni sulle navi<sup>243</sup>, al sistema informativo, di monitoraggio e di applicazione<sup>244</sup> e alla comunicazione e scambio di informazioni<sup>245</sup>, alla formazione del personale<sup>246</sup> e alle sanzioni<sup>247</sup>.

Nella misura in cui l'indagine qui proposta intende, tra l'altro, indagare criticamente se e in quale misura il contrasto alla dispersione dei prodotti in plastica segua un'impostazione coerente con il paradigma dell'economia circolare, la lente di indagine non può che indirizzarsi verso le intersezioni tra la direttiva *de quo* e la legislazione comunitaria in materia di rifiuti. Sul punto, dal considerando n. 16 della direttiva risulta che i principi in materia di gestione dei rifiuti stabiliti dalla direttiva 2008/98/CE, compresi il principio "chi inquina paga" e la gerarchia dei rifiuti – per cui viene privilegiato il riutilizzo e il riciclaggio rispetto ad altre forme di recupero e smaltimento e richiesta l'istituzione di sistemi per la raccolta differenziata di rifiuti – e il principio della responsabilità estesa del produttore trovino applicazione anche con riferimento alla gestione dei rifiuti delle navi.

<sup>240</sup> Cfr. art. 7 della direttiva 2019/883/UE.

<sup>241</sup> Cfr. art. 8 della direttiva 2019/883/UE.

<sup>242</sup> Cfr. Art. 9 della direttiva 2019/883/UE.

<sup>243</sup> Art. 10, 11 e 14 della direttiva 2019/883/UE.

<sup>244</sup> Art. 12 della direttiva 2019/883/UE.

<sup>245</sup> Art. 13 della direttiva 2019/883/UE.

<sup>246</sup> Art. 15 della direttiva 2019/883/UE.

<sup>247</sup> Art. 16 della direttiva 2019/883/UE. Per dovere di completezza si precisa che, nell'ambito delle disposizioni finali, sono disciplinati: gli scambi di esperienze tra le autorità nazionali e gli esperti degli Stati membri (art. 17); la procedura di modifica degli allegati della direttiva e i riferimenti agli strumenti dell'IMO nella direttiva (art. 18); il conferimento alla Commissione del potere di adottare gli atti delegati (art. 19); la procedura di comitato (art. 20); la modifica della direttiva 2010/65/UE (art. 21); l'abrogazione della direttiva 2000/59/CE (art. 22); l'ipotesi di riesame della direttiva (art. 23); i termini di attuazione (art. 24); l'entrata in vigore (art. 25); l'identificazione degli Stati membri come destinatari della direttiva (art. 26).

Dell'intersezione tra le due normative se ne rinviene traccia altresì nel corpo della direttiva all'art. 4, par. 2, lett. d), ai sensi del quale viene disposto che gli Stati membri assicurino che gli impianti portuali provvedano ad una gestione dei rifiuti delle navi ambientalmente compatibile, in conformità alla direttiva 2008/98/CE e ad altre pertinenti leggi nazionali e dell'Unione sui rifiuti. In tal senso, dunque, l'espressione utilizzata dal legislatore comunitario «ambientalmente compatibile» dovrebbe intendersi come conformità della gestione alla legislazione comunitaria esistente con riferimento ai profili relativi all'incidenza ambientale di siffatta attività. Rispetto a tale punto, a ben osservare, il dato normativo non si limita a disporre ciò, essendo state inserite altresì ulteriori disposizioni di maggior dettaglio. Invero, ai sensi di quanto disposto dal medesimo paragrafo dello stesso articolo, ai fini di quanto statuito dalla lett. d) e, dunque, ai fini di una gestione dei rifiuti delle navi ambientalmente compatibile, viene disposto un obbligo in capo agli Stati membri di garantire nei porti la raccolta differenziata per facilitare il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti delle navi. Con riferimento a ciò, tuttavia, non è stato individuato alcun obiettivo di riutilizzo e riciclaggio.

Come noto, la direttiva 2018/851/UE fissa degli obiettivi relativi alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti ma riferendosi alla sola categoria di rifiuti urbani, per la quale non va escluso, in via di mera ipotesi, che i rifiuti delle navi possano rientrarvi, qualora i rifiuti delle navi siano simili per natura e composizione ai rifiuti domestici, non provvedendo la direttiva 2019/883/UE a qualificare espressamente in senso differente ai rifiuti urbani i rifiuti delle navi. Pertanto, la sottoposizione dei rifiuti delle navi a tale regime di obiettivi dipenderà dall'eventuale qualificazione dei rifiuti delle navi come rifiuti urbani, e ciò, come si vedrà *infra*, non è avvenuto nel nostro ordinamento. Diversamente, gli obiettivi fissati dalla direttiva 2018/852/UE concernenti gli imballaggi trovano applicazione anche con riferimento agli imballaggi che abbiano quelle caratteristiche tali da configurarsi come rifiuti delle navi. Ciò deriva dal fatto che i rifiuti da imballaggio sono identificati come ogni imballaggio o materiale di imballaggio rientrante nella definizione di rifiuti di cui all'articolo 3 della direttiva 2008/98/CE, quale definizione cui, come visto, ai sensi dell'art. 2 della direttiva 2019/883/UE, viene comunque ricondotta la nozione di rifiuto delle navi.

Piuttosto, ciò che apparirebbe poco chiaro rispetto all'intersezione tra la disciplina generale in materia di rifiuti e quella relativa ai rifiuti delle navi sembra essere il coinvolgimento dei sistemi EPR. Fermo restando che un prodotto soggiace al principio di responsabilità estesa del produttore anche se destinato al consumo a bordo delle navi, diventa dirimente la qualificazione di tale rifiuto, per capire se per esso scatti o meno l'obbligo di gestione da parte dei sistemi EPR, ma non solo. Difatti, se da un punto di vista teorico sembrerebbe anche logico far rientrare detti rifiuti nel perimetro di operatività dei sistemi EPR, resterebbe da capire

come questi ultimi dovrebbero operativamente occuparsi di tali rifiuti. Nel caso dei rifiuti di imballaggi, per esempio, i sistemi EPR attualmente stipulano accordi per riconoscere i corrispettivi agli enti locali che effettuano la raccolta dei rifiuti provenienti da utenze domestiche, ma non è chiaro se tali accordi possano estendersi anche ai rifiuti raccolti presso i porti, tenendo peraltro conto che in alcuni casi i sistemi EPR dovrebbero interfacciarsi con autorità differenti dai comuni.

La direttiva 2019/883/UE è stata recepita nel nostro ordinamento nazionale con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 197, che ha abrogato il precedente d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182, di recepimento della direttiva 2000/59/CE. Sul piano degli obiettivi, con l'art. 1 del decreto legislativo viene fedelmente ricalcato quanto disposto dall'art. 1 della direttiva, ovverosia la protezione dell'ambiente marino dagli effetti negativi degli scarichi delle navi che utilizzano porti situati nel territorio dello Stato, nonché il buon funzionamento del traffico marittimo, migliorando la disponibilità e l'utilizzo di adeguati impianti portuali di raccolta dei rifiuti e il relativo conferimento negli impianti medesimi.

Relativamente alle definizioni riportate dal decreto legislativo di recepimento, per ciò che qui interessa, come parzialmente anticipato, taluni profili di rilievo concernono la qualificazione dei rifiuti delle navi nel sistema dei rifiuti fissato dal d.lgs. n. 152/2006. In specie, nel silenzio della direttiva sul punto, i rifiuti delle navi sono considerati rifiuti speciali ai sensi dell'art. 184, comma 3, lett. f), d.lgs. n. 152/2006, ossia i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi dai rifiuti urbani. Esaminando le fattispecie ricondotte alla nozione di rifiuto urbano e, in particolare, la fattispecie dei rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani, ovverosia i rifiuti di cui al punto 2) dell'art. 183, comma 1, lett. b-ter), d.lgs. n. 152/2006, i rifiuti delle navi, in conformità alla definizione riportata dal decreto legislativo *de quo* così come recepita dalla direttiva, sono dunque annoverati nella categoria dei rifiuti speciali<sup>248</sup>.

Rispetto agli obiettivi dell'indagine qui condotta va dunque rilevato che, introducendo una simile qualificazione, il legislatore nazionale abbia esonerato tale categoria di rifiuti dagli obiettivi comunitari di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio *supra* richiamati. Tali obiettivi troverebbero invece applicazione con riferimento ai rifiuti prodotti dai passeggeri e dall'equipaggio e ai rifiuti accidentalmente pescati, che vengono qualificati come rifiuti urbani ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 197/2021. Considerata presumibilmente la significati-

---

<sup>248</sup> L'esclusione dei rifiuti delle navi dal novero dei rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani si giustifica sulla base del fatto che le operazioni di servizio delle navi e le operazioni di carico, scarico e pulizia delle navi non rientrano nelle attività di cui all'allegato L-*quinquies*, cui si riferisce l'art. 183, comma 1, lett. b-ter), punto 2), d.lgs. n. 152/2006.

va mole di plastica contenuta in tale tipologia di rifiuti delle navi, tali previsioni derogatorie vanno salutate favorevolmente<sup>249</sup>.

Relativamente a questa categoria di rifiuti, occorre dare altresì conto delle più recenti previsioni adottate con il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 27 ottobre 2023, attraverso cui è stato individuato il tasso minimo nazionale di raccolta annuale degli attrezzi da pesca dismessi contenenti plastica per il riciclaggio e si è meglio chiarita la questione del coinvolgimento dei sistemi EPR, seppur limitatamente a questa tipologia di prodotto di plastica. In particolare, per quanto si tratti di disposizioni aventi ad oggetto un tema più compiutamente disciplinato all'interno del decreto legislativo n. 197/2021, il fondamento normativo del decreto *de quo* è l'art. 8, comma 4, d.lgs. n. 196/2021, in base al quale entro il 31 dicembre 2021 i rifiuti da attrezzi da pesca contenenti plastica sarebbero stati gestiti tramite sistemi istituiti ai sensi della Parte IV d.lgs. n. 152/2006, vale a dire appositi sistemi EPR *ex art.* 178-*bis*, d.lgs. n. 152/2006. A tal fine, la norma demandava al Ministro competente la fissazione, tramite decreto di natura non regolamentare, del tasso minimo nazionale di raccolta annuale degli attrezzi da pesca dismessi contenenti plastica per il riciclaggio. Secondo le medesime disposizioni, i regimi istituiti garantiscono che i produttori di attrezzi da pesca contenenti plastica coprano i costi della raccolta differenziata dei suddetti attrezzi quando sono dismessi e conferiti a impianti portuali di raccolta conformi alle disposizioni di recepimento della direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, o ad altri sistemi di raccolta equivalenti che non rientrano nell'ambito di applicazione del presente decreto; parimenti, coprono i costi del successivo trasporto e trattamento, nonché i costi delle misure di sensibilizzazione di cui all'art. 10, d.lgs. n. 196/2021. In conformità a quanto previsto dal decreto Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 27 ottobre 2023, è stata dunque fissata una percentuale minima di raccolta nazionale annuale al 15% in peso degli attrezzi da pesca contenenti plastica immessi sul mercato nazionale e nel computo complessivo sono inclusi i rifiuti conferiti dal detentore, i rifiuti di attrezzi da pesca contenenti plastica e tutti i singoli componenti, sostanze o materiali che fanno parte o che sono collegati a tali attrezzi da pesca gettati, abbandonati o dispersi in mare, accidentalmente pescati o raccolti attraverso apposite campagne di pulizia<sup>250</sup>. Per quanto si tratti di per-

---

<sup>249</sup> Sul punto, per avere contezza della mole indicativa di rifiuti di plastica prodotti dalle navi, si cfr. il rapporto dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) EMSA/OP/02/2016 'The Management of Ship-Generated Waste On-board Ships'

<sup>250</sup> Rispetto a tale questione, quindi, è possibile idealmente distinguere i rifiuti di attrezzi da pesca in rifiuti di attrezzi da pesca accidentalmente pescati e rifiuti di attrezzi da pesca prodotti dalle navi. I primi sono da ricondurre alla fattispecie giuridica dei rifiuti accidentalmente pescati *ex art.* 2, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 197/2021 purché, al netto del problema definitorio di cui si darà evidenza *infra*, siano rifiuti raccolti dalle reti durante le operazioni di pesca. Coerentemente con tali disposizioni, allora, con il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Ener-

centuali contenute e comunque limitate esclusivamente a una sola tipologia di prodotto, simili previsioni vanno salutate favorevolmente, andando nella direzione di una valorizzazione del ruolo dei sistemi EPR nei processi di minimizzazione degli impatti ambientali dei rifiuti in plastica e nella massimizzazione della relativa utilità ai fini della creazione di un'industria circolare, come auspicato *supra*<sup>251</sup>.

Sempre a livello definitorio, l'autorità competente è identificata nell'autorità di sistema portuale, ove istituita, oppure nelle autorità marittime di cui all'art. 2, commi 2 e 3, l. 28 gennaio 1994, n. 84. Le prime, in conformità all'art. 6, l. n. 84/1994, sono qualificate come enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria, e sono espressamente indicate dalla medesima norma, con la puntuale esplicitazione dei porti facenti riferimento a tali autorità<sup>252</sup>. Per quanto concerne le autorità marittime, la norma rinvia invece all'art. 16 del codice della navigazione<sup>253</sup>.

---

getica del 27 ottobre 2023 richiamato i rifiuti di attrezzi da pesca accidentalmente pescati sono stati qualificati come quella frazione dei rifiuti accidentalmente pescati costituita esclusivamente dai rifiuti di attrezzi da pesca (art. 2, comma 1, lett. c, decreto del 30 ottobre 2023). Pertanto, in qualità di rifiuti accidentalmente pescati, sono da qualificare, ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 197/2021, come rifiuti urbani. Per quanto riguarda i rifiuti di attrezzi da pesca non accidentalmente pescati, gli stessi andrebbe diversamente qualificati come rifiuti prodotti dalle navi *ex art. 2, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 197/2021*, essendo effettivamente rifiuti prodotti durante le operazioni di servizio. Ne consegue quindi che, a norma dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 197/2021, vanno qualificati come rifiuti speciali. Da un punto di vista operativo, questa doppia qualificazione dovrebbe portare a una separazione dei flussi: i rifiuti di attrezzi da pesca prodotti dalle navi dovrebbero essere conferiti negli impianti dedicati alla raccolta dei rifiuti delle navi (quindi negli impianti dedicati alla raccolta dei rifiuti speciali), mentre quelli accidentalmente pescati dovrebbero essere raccolti a parte (ossia negli impianti portuali che raccolgono i rifiuti urbani e gli assimilati), pur trattandosi sostanzialmente delle medesime tipologie di rifiuto. A complicare ulteriormente il quadro sta il decreto ministeriale del 27 ottobre 2023, che prevede un obiettivo generale di raccolta dei rifiuti di attrezzi da pesca, a prescindere che siano stati prodotti dalle navi o accidentalmente pescati. Dunque, i rifiuti dovrebbero (razionalmente) essere conteggiati insieme, il che invece verrebbe in qualche modo ostacolato dalla separazione dei flussi. In ogni caso, la soluzione potrebbe trovarsi all'interno dei diversi Piani di raccolta e gestione dei rifiuti elaborati dalle autorità portuali: ferma restando la loro diversa qualificazione ma l'auspicata identica destinazione finale, ossia il riciclaggio, le Autorità potrebbero prevedere una "raccolta selettiva" per tipologia di rifiuto (appunto, i rifiuti di attrezzi da pesca) con specifici impianti dedicati, anche perché sono i gestori degli impianti di raccolta a dover rendicontare i dati relativi ai rifiuti raccolti e avviati a recupero (art. 4, d.lgs. n. 197/2021). Ciò detto, sebbene si ravvisino siffatti profili di problematicità sotto il profilo operativo, si ritiene che la qualificazione dei rifiuti accidentalmente pescati come rifiuti urbani sia opportuna. Invero, la differente qualificazione dei rifiuti accidentalmente pescati, inclusi i rifiuti degli attrezzi da pesca accidentalmente pescati, come rifiuti speciali potrebbe comportare oneri eccessivamente gravosi che potrebbero disincentivare l'effettiva raccolta di tali manufatti dispersi.

<sup>251</sup> Cfr. § 6.2.

<sup>252</sup> In specie, ai sensi dell'art. 6, comma 1, l. n. 84/1994, sono state istituite le seguenti quindici Autorità: del Mare Ligure occidentale, del Mare Ligure orientale, del Mar Tirreno settentrionale, del Mar Tirreno centro-settentrionale, del Mar Tirreno centrale, dei Mari Tirreno meridionale e Ionio, del Mare di Sardegna, del Mare di Sicilia occidentale, del Mare di Sicilia orientale, del Mare Adriatico meridionale, del Mar Ionio, del Mare Adriatico centrale, del Mare Adriatico centro-settentrionale, del Mare Adriatico settentrionale, del Mare Adriatico orientale e dello Stretto. Conformemente al comma 2 del medesimo articolo, i porti rientranti nella relativa competenza sono indicati nell'Allegato A della l. n. 84/1994.

<sup>253</sup> La norma divide il litorale della Repubblica in zone marittime, suddividendo le stesse in compartimenti e questi ultimi in circondari, proponendo al vertice di ciascuna rispettivamente un direttore marittimo,

L'art. 4 del decreto legislativo di recepimento è riservato alla disciplina relativa agli impianti portuali di raccolta, di cui ciascun porto è tenuto a dotarsi con oneri a carico del gestore del servizio. Ai fini dell'adeguatezza degli impianti alle esigenze delle navi che vi fanno abitualmente scalo, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, viene fatto riferimento alla classificazione del porto medesimo, ove esistente, e al traffico registrato nei tre anni solari precedenti all'anno di adozione del Piano di raccolta e di gestione dei rifiuti, al fine di assicurare il rapido conferimento dei medesimi rifiuti, evitando ritardi ingiustificati e nella garanzia di standard di sicurezza per l'ambiente e la salute, raggiungibili con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili. Per ciò che in questa sede interessa, ovverosia l'intersezione di tale disciplina con la disciplina dei rifiuti, ci si limita ad evidenziare che la norma, e in specie il comma 4, ripropone la medesima logica richiamata *supra*. In specie, è stato disposto che i gestori degli impianti provvedano ad una gestione dei rifiuti delle navi che assicuri la tutela dell'ambiente, in conformità alla Parte IV del d.lgs. n. 152/2006, e che i rifiuti delle navi siano raccolti separatamente, al fine di facilitarne il riutilizzo e il riciclaggio, in piena conformità a quanto disposto dalla direttiva.

Relativamente al Piano di raccolta e di gestione dei rifiuti<sup>254</sup>, il decreto legislativo di recepimento rimette, come il precedente decreto legislativo con esso abrogato, la predisposizione, l'approvazione e la resa operativa dell'atto alle richiamate autorità competenti. Tuttavia, ai sensi del comma 2 dell'art. 5, ai fini dell'approvazione e dell'integrazione del medesimo con il Piano regionale di gestione dei rifiuti per gli aspetti relativi alla gestione, si inserisce una fase procedimentale intermedia tra la predisposizione e l'approvazione del Piano nella quale lo stesso viene comunicato tempestivamente alla Regione competente, che ne valuta la coerenza, esprimendosi entro sessanta giorni dalla data di ricezione della comunicazione. Qualora dovessero essere rilevati deficit di coerenza e l'autorità competente non dovesse adeguarsi ai rilievi critici della Regione non segue però alcun intervento sostitutivo, che invece viene contemplato, tramite un commissario *ad acta*, nella sola ipotesi di mancata predisposizione del Piano medesimo, previa diffida ad adempiere entro il termine di sessanta giorni. Non si tratta di disposizioni di limitato rilievo se lette a confronto con la distribuzione di competenze prevista dall'assetto normativo previgente, nell'ambito del quale le autorità competenti si limitavano a predisporre il Piano, riservando l'approvazione dello stesso alla Regione.

---

un capo del compartimento e un capo del circondario.

<sup>254</sup> Sull'approvazione dei piani di raccolta e gestione dei rifiuti si era assistito, nel periodo successivo al d.lgs. n. 182/2003, ad un contenzioso tra l'Unione Europea e l'Italia (Corte di Giustizia 25 settembre 2008, causa C-368/07), per la mancata approvazione dei piani medesimi, in sostituzione dei quali si era fatto sovente riferimento alle ordinanze delle Capitanerie di porto. Sul punto si veda N. Carnimeo, G. Delle Foglie, *La gestione dei rifiuti prodotti dalle navi in ambito portuale. Attività di prevenzione e misure di contrasto all'inquinamento da plastica in mare*, cit., 620.

Qualora l'autorità competente sia l'autorità marittima, trova applicazione una disciplina parzialmente differenziata. In particolare, in tale ipotesi, l'Autorità marittima emana, d'intesa con la Regione competente, un'ordinanza che costituisce il piano di raccolta di gestione dei rifiuti e che integra, per gli aspetti relativi alla gestione, il piano regionale di gestione dei rifiuti. Sempre in tale ipotesi, la norma precisa altresì che le procedure relative all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti siano curate dal comune o dall'autorità d'ambito territoriale ottimale ove costituita, d'intesa con l'Autorità marittima, e che la Regione predisponga lo studio di cui all'art. 19 d.lgs. n. 152/2006 e acquisisce ogni altra valutazione di compatibilità ambientale inerente al piano di raccolta. L'inserimento di siffatte disposizioni induce a ritenere che, in assenza di specifiche sul punto, nell'opposta ipotesi in cui l'autorità competente sia l'autorità del sistema portuale, tali aspetti procedurali spettino all'autorità medesima.

Con riferimento agli ulteriori profili disciplinati dalla norma, il decreto legislativo appare complessivamente recepire la normativa comunitaria mantenendo una tendenziale continuità rispetto all'assetto precedente. Tra tali aspetti merita, comunque, uno specifico richiamo quanto disposto dal comma 9 dell'art. 7, quale articolo riservato alle procedure che il comandante di una nave che approda in un porto deve rispettare, prima di lasciare il porto, al fine di assicurare che vengano conferiti all'impianto portuale di raccolta tutti i rifiuti presenti a bordo. In particolare, la norma dispone che le autorità competenti o i soggetti pubblici o privati deputati alla gestione dei rifiuti a livello comunale o all'interno dei singoli porti stipulino con le associazioni di rappresentanza delle imprese di settore convenzioni o accordi di programma *ex art.* 206 d.lgs. n. 152/2006 per la definizione delle modalità di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati e quelli raccolti nell'ambito di campagne di raccolta dedicate. Risulta tuttavia opportuno osservare che le modalità di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati e dei rifiuti raccolti nell'ambito di campagne di raccolta, ossia i rifiuti volontariamente raccolti<sup>255</sup>, sono attualmente disciplinate dall'art. 2 ss. della l. 17 maggio 2022, n. 60. Pertanto, con l'entrata in vigore di tale provvedimento, i margini per l'autonoma definizione delle modalità di raccolta, trasporto e conferimento tramite convenzioni o accordi di programma risultano ridotti.

Riflessioni di analogo respiro saranno altresì condivise con riferimento a talune disposizioni inserite nell'art. 8, comma 2, d.lgs. n. 197/2021. Sul punto occorre tuttavia preliminarmente precisare che con tale articolo è stato disciplinato il sistema di recupero dei costi: in conformità a quanto disposto dal comma 1, i costi degli impianti portuali per la raccolta e il trattamento dei rifiuti delle navi sono recuperati mediante la riscossione di tariffe a carico delle navi che appro-

---

<sup>255</sup> Si tratta di un'ulteriore categoria di rifiuti introdotta con la l. n. 60/2022, che sarà oggetto di un approfondimento *infra*.

dano al porto. Coerentemente con le disposizioni della direttiva, con il comma 2 viene disposto che le tariffe siano proporzionate ed adeguate in modo che tale sistema di recupero dei costi non costituisca un incentivo per le navi a scaricare i loro rifiuti in mare, individuando a tal fine una serie di principi nell'elaborazione e nel funzionamento dei sistemi di recupero dei costi. Tra di essi, va certamente menzionato il principio, in questa sede favorevolmente accolto, della tariffa indiretta, fedelmente recepito dalla direttiva europea, per cui le navi pagano una tariffa indipendentemente dal conferimento dei rifiuti agli impianti portuali di raccolta, che copre *inter alia* i costi amministrativi indiretti e una parte significativa dei costi operativi diretti, che rappresenti almeno il 30% del totale dei costi diretti dell'effettivo conferimento dei rifiuti nell'anno precedente, con la possibilità di tenere conto anche dei costi relativi al volume di traffico previsto per l'anno successivo. In conformità al comma 3 del medesimo articolo, l'eventuale parte dei costi non coperta dalla tariffa indiretta è recuperata in base ai tipi e ai quantitativi di rifiuti effettivamente conferiti dalla nave.

Al di là di simili profili di dettaglio, un aspetto meritevole di particolare trattazione merita quanto disposto dalla lett. c) e dalla lett. d) del comma qui in esame, nella misura in cui interessano la fattispecie dei rifiuti accidentalmente pescati. In particolare, dalla lett. c) risulta che i rifiuti accidentalmente pescati rientrano nel regime riservato ai rifiuti di cui all'allegato V della convenzione MARPOL, diversi dai residui del carico, tale per cui per essi non si impone alcuna tariffa diretta, allo scopo di garantire un diritto di conferimento senza ulteriori oneri basati sul volume dei rifiuti conferiti, eccezion fatta per l'ipotesi in cui il volume superi la massima capacità di stoccaggio dedicata richiamata nel modulo di cui all'allegato 2 del decreto. Nella lettera successiva, viene invece disposto che la raccolta e il trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati non comporti l'obbligo di corresponsione della tariffa, prevedendo che i relativi costi possano essere coperti con le entrate generate da sistemi di finanziamento alternativi. Anche in questo caso, dunque, essendo stata la fattispecie dei rifiuti accidentalmente pescati oggetto di uno specifico intervento legislativo successivo, il regime tariffario relativo a tale categoria di rifiuti sarà più compiutamente oggetto di analisi *infra* (par. 9).

#### 8. *Strade alternative alla gestione tradizionale: sottoprodotti ed end of waste*

Le riflessioni svolte nei paragrafi precedenti riguardano sostanzialmente i rifiuti plastici che vengono generati dalle utenze domestiche e che per la maggior parte sono rifiuti di imballaggi. Tuttavia, dal momento che si è scelto di dare conto del percorso elaborato dal legislatore per evitare che il prodotto in plastica si disperda, inquinando le componenti ambientali, o comunque non venga riutilizzato

o riciclato, il tutto nell'ottica del principio di prevenzione, si ritiene utile svolgere brevi considerazioni su due soluzioni gestionali "alternative", che però perseguono i medesimi scopi del sistema descritto *supra*.

La prima concerne il cosiddetto sottoprodotto, «una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto»<sup>256</sup>. Guardando all'origine, trattiamo di qualcosa che proviene sostanzialmente dal mondo industriale, dunque esula dallo schema sinora analizzato, imperniato sul consumo e sulle utenze domestiche; guardando alla qualificazione giuridica, si evidenzia che la norma non denomini questo "scarto" come un rifiuto. Difatti, il diritto europeo richiede agli Stati membri di adottare misure appropriate affinché un simile bene non sia mai considerato un rifiuto, purché rispondente a una serie di condizioni e di requisiti "di sicurezza"<sup>257</sup>.

Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio l'evoluzione, soprattutto giurisprudenziale, della nozione di sottoprodotto<sup>258</sup> e le criticità applicative che la normativa europea e nazionale<sup>259</sup> pongono a discapito della più ampia qualifica-

<sup>256</sup> Art. 5, par. 1, direttiva 2008/98/CE. La definizione è stata recepita in sede nazionale dall'art. 184-bis, TUA.

<sup>257</sup> Art. 5, par. 1, direttiva 2008/98/CE. In sintesi, deve essere certo che la sostanza/oggetto possa essere riutilizzata, che possa essere riutilizzata direttamente senza operazioni diverse da quelle industriali ordinarie e in conformità ai requisiti dei prodotti, senza che impatti sulla salute umana e sull'ambiente, e che tale sostanza/oggetto sia parte integrante di un processo di produzione.

<sup>258</sup> Si rinvia ai seguenti contributi dottrinari, che trattano l'argomento: V. Rubino, *Ai confini della nozione di rifiuto: la disciplina dei sottoprodotti dopo la direttiva 2008/98/CE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, 393 ss.; A. Pierobon, *Una sintesi sui sottoprodotti (tra normativa ambientale e nuove «tendenze»*, in *lexambiente.it*, 2014; A.R. Di Landro, *Rifiuti, sottoprodotti e «fine del rifiuto» (end of waste): una storia ancora da (ri-)scrivere?*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2014, 913 ss.; V. Paone, *La disciplina penale dei rifiuti, dei sottoprodotti e dell'End of Waste alla luce dell'economia circolare*, in *Lexambiente Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, n. 1/2023, 52 ss.; C. Testa, *Rifiuti. Il sottoprodotto tra disciplina probatoria e l'esigenza di un cambio di prospettiva*, in *lexambiente.it*, 2023.

<sup>259</sup> La direttiva 2008/87/CE attribuisce alla Commissione la possibilità di adottare atti che garantiscano l'uniforme applicazione delle condizioni in presenza delle quali il materiale può essere considerato un sottoprodotto, ma nelle more possono supplire gli Stati a dettarle (cfr. art. 5, parr. 2-3), come ha fatto il Ministero dell'ambiente italiano adottando il decreto 13 ottobre 2016, n. 264. In ogni caso, la Commissione ha fornito le proprie indicazioni interpretative con la COM(2007) 59, precisando quantomeno che, così come il rifiuto viene qualificato sulla base della volontà o dell'obbligo del detentore di disfarsene, *a contrario* un sottoprodotto viene ottenuto involontariamente dal processo di produzione (in questo senso si veda anche il documento *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC* della Commissione). L'esplicitazione della qualificazione del sottoprodotto si deve però principalmente all'attività interpretativa della Corte di Giustizia, soprattutto a partire dal caso *Palin Granit*, che già prima della direttiva quadro rifiuti aveva identificato i requisiti essenziali (Corte di Giustizia della Comunità Europea, sentenza 18 aprile 2002, C-9/00, *Palin Granit*). La principale questione giurisprudenziale, anche sul fronte interno, è comunque legata alla nozione di "normale pratica industriale", che ha creato molte criticità applicative. A titolo esemplificativo, la Cassazione penale ha in passato elaborato un orientamento secondo il quale i residui della lavorazione che vengono sottoposti a operazioni di alterazione delle proprie caratteristiche, o di trattamento, sia pure finalizzato a rispettare i requisiti di protezione della salute pubblica e dell'ambiente, non sono qualificabili come sottoprodotti, a meno che tali processi non avvengano all'interno del ciclo produttivo (cfr. Cassazione penale, Sez. III, sentenze 10 maggio 2012, n. 17543 e 28 giugno 2017, n. 53136. Per una critica della prima si consultino: A. Muratori, *Sottoprodotti: la Suprema Corte in difesa del sistema Tolemaico? (nota a Cass. n. 17453/2012)*, in *lexambiente.it*, 2012; P. Giam-

zione dei sottoprodotti, che sarebbe auspicabile in funzione dell'economia circolare. Nondimeno, ci si limita a precisare che i sottoprodotti, non essendo rifiuti né il risultato principale e volontario della produzione, possono comunque essere sfruttati, sia in termini commerciali che industriali. Ebbene, la possibile qualificazione come sottoprodotti di taluni scarti della lavorazione della plastica e dei relativi manufatti – si pensi agli sfridi, ai prodotti fallati, o agli scarti derivanti dall'applicazione di materiale plastico – consentirebbe già ai produttori di chiudere il ciclo della loro gestione, prima ancora di innescarlo. Invero, trattandosi dei medesimi materiali impiegati negli stessi cicli produttivi che realizzano i prodotti finiti in plastica, diventa strategico per i produttori decidere a monte del processo produttivo dove destinare tali non-rifiuti, che perciò potranno essere venduti o reimpieggiati direttamente in altri cicli produttivi.

Così, l'attuazione delle operazioni più “nobili” della gerarchia dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento da plastica e il passaggio a un'economia circolare dipendono anche dall'apertura normativa e autorizzativa nei confronti dei sottoprodotti. Invero, questi possono divenire fondamentali per una simbiosi industriale che, facendo leva sul funzionamento del mercato e sulle reti imprenditoriali, consentirebbe il recupero di materie prime, esemplificato dall'impiego dello scarto di un processo come input di un altro processo<sup>260</sup>.

Quella tracciata dal sottoprodotto è, come visto, una “strada” che, andando nella direzione opposta a quella del rifiuto, promuove la circolarità del modello economico; ve ne è anche un'altra, che ha sostanzialmente il medesimo approdo, anche se il percorso compiuto è inverso: l'*end of waste*. Invero, se il sottoprodotto è un non-rifiuto destinato a un nuovo utilizzo quale prodotto, l'*end of waste* è a tutti gli effetti un rifiuto che si trasforma in non-rifiuto e troverà nuova utilità quale prodotto. In questo caso, il rifiuto – che potrebbe scaturire anche dal recupero di un mancato sottoprodotto – viene sottoposto a operazioni di recupero, anche parziali, ma cessa di essere tale non tanto per l'output ottenuto, quanto piuttosto per le operazioni a cui è stato sottoposto, che ne consentono il riutilizzo sotto forma di materia prima “secondaria”.

---

pietro, *I trattamenti del sottoprodotto e la «normale pratica industriale»*, in *lexambiente.it*, 2013. Nonostante l'approvazione del d.m. n. 264/2016, il quadro normativo è malfermo e non riesce ad avere un'applicazione generale, dunque sarà inevitabile ricorrere ancora all'approccio casistico della giurisprudenza per dirimere le questioni operative, con il rischio però di un rallentamento della transizione a un'economia circolare.

<sup>260</sup> Come di recente osservato dal Consiglio di Stato, il requisito del riutilizzo si configurerebbe anche laddove il produttore dei residui plastici li commercializzasse con una società di intermediazione e non con un'impresa di produzione (Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza 24 febbraio 2022, n. 1336). La sentenza origina dal caso della commercializzazione di sfridi in plastica derivanti dalla lavorazione di poliuretano per scarpe a una società extra-UE: secondo i giudici, una volta dimostrate le caratteristiche dello scarto e la sua idoneità al reimpiego, la classificazione come sottoprodotto è fatta salva, anche se l'acquirente dello stesso non svolge attività produttiva. Il principio va letto anche nell'ottica della creazione di un mercato “secondario” di materie prime che possa incentivare la produzione circolare.

Tuttavia, perché questo accada occorre che la materia ottenuta possa essere utilizzata per scopi specifici, abbia una domanda di mercato, rispetti i requisiti normativi e tecnici per gli utilizzi a cui è destinata e non abbia impatti negativi sulla salute umana e sull'ambiente<sup>261</sup>. Lo schema è quindi simile a quello che conduce alla qualificazione del sottoprodotto, stante la necessaria conformazione ai requisiti generali di garanzia previsti dalla norma e ai criteri tecnici in presenza dei quali poter disporre la cessazione di particolari tipologie di rifiuto<sup>262</sup>. Tuttavia, in assenza di specifici criteri, europei o nazionali, la cessazione non è automatica, ma gli Stati membri possono al più decidere caso per caso, in base a quanto previsto dall'art. 6 della direttiva rifiuti, se quel rifiuto processato abbia le caratteristiche per tornare a essere un prodotto. Per questo, l'attività di recupero deve essere espressamente autorizzata e devono essere dettagliate le attività consentite<sup>263</sup>.

Va da sé che, analogamente a quanto evidenziato a proposito dei sottoprodotti, l'incentivo diretto che la cessazione della qualifica di rifiuto produce in favore di modelli circolari dipende dalla razionalizzazione e dall'applicazione delle regole tecniche che possono essere emanate da ciascuno Stato membro. Nell'esperienza italiana, i procedimenti di *end of waste* faticano ad affermarsi proprio a causa dell'eccessiva complicazione del livello normativo e del rigore interpretativo applicato dal legislatore e dal giudice<sup>264</sup>. Applicando quanto si è osservato ai rifiuti plastici, va rilevato che non sono stati ancora emanati criteri specifici *end of waste*, anche se la Commissione ha annunciato un prossimo intervento<sup>265</sup>. Ciò significa che, allo stato, sono le autorità pubbliche a doversi pronunciare even-

<sup>261</sup> Art. 6, direttiva 2008/98/CE e art. 184-ter, TUA. Si richiede quindi anzitutto che la materia prima secondaria sia "tracciabile", ossia possa certamente essere impiegata per un utilizzo specifico e che sia sicura. Sul punto, si vedano: D. Röttgen, *Cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste)*, in F. Giampietro, *La nuova disciplina dei rifiuti*, 2011, Milano, 71 ss.; M. Pinna, *La Corte di giustizia europea sull'"end of waste"*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2013, 589 ss.; A. Borzì, *Rifiuto: definizione e classificazione*, cit.; G. Barozzi Reggiani, *Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo "End of Waste"*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, 23 ss.; D. Iacovelli, *Dal rifiuto all'"End of Waste"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2019, 193 ss.; P. Verri, *Il regime autorizzatorio "end of waste", tra dato normativo e legittime tensioni verso la "circular economy"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2019, n. 1, 171 ss.; F. de Leonardis, *I rifiuti*, cit., 330 ss.; A. Bartolini, *Innovazione e diritto ambientale: il caso dell'"End of Waste (EoW)"*, in *Il diritto dell'economia*, n. speciale, 2023, 27 ss.

<sup>262</sup> Criteri tecnici che sono stati elaborati a livello europeo (Regolamento UE n. 333/2011 sui rifiuti in ferro, acciaio e alluminio, Regolamento 715/2013 sui rottami di rame, Regolamento UE n. 1179/2012 sui rifiuti in vetro e Regolamento UE n. 715/2013 sui rottami di rame) e nazionale, mediante l'adozione di decreti ministeriali *ad hoc* (DM 22/2013 sui combustibili solidi secondari, DM 69/2018 sui conglomerati bituminosi, DM 62/2019 sui prodotti assorbenti per la persona, DM 78/2020 sulla gomma vulcanizzata da pneumatici fuori uso, DM 188/2020 sulla carta e cartone e DM 152/2022 sui rifiuti inerti da costruzione e demolizione).

<sup>263</sup> La facoltà è riconosciuta dall'art. 6, par. 4 della direttiva, mentre il comma 3 dell'art. 184-ter, TUA, prevede l'autorizzazione rilasciata dalle autorità competenti (*ex artt.* 208 e ss.), previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'ARPA.

<sup>264</sup> D. Iacovelli, *Rifiuti e mercato*, cit., 86-87.

<sup>265</sup> Nel comunicato del 5 aprile 2022 si annunciano criteri *end-of-waste* per il PET, il polietilene a bassa e alta densità, il plasmix, e il polipropilene.

tualmente sulla possibilità di interrompere la gestione ordinaria delle plastiche riconoscendone una “seconda vita”.

È per tali ragioni che si è reputato opportuno dare conto dell'esistenza di ulteriori e potenzialmente efficaci soluzioni di gestione dei prodotti in plastica, che intervengono in luoghi tradizionalmente diversi (gli stabilimenti produttivi, nel caso dei sottoprodotti, gli impianti industriali di recupero, nel caso dell'*end of waste*), e in fasi temporalmente diverse (prima ancora che diventino rifiuti, o dopo aver subito dei processi anche iniziali di recupero).

### 9. *Il regime giuridico dei rifiuti in plastica dispersi nell'ambiente marino*

A seguito di un lungo e complesso iter legislativo, successivamente al recepimento della direttiva 2019/883/UE, è stata approvata la legge 17 maggio 2022, n. 60, c.d. “legge salvamare”, contenente disposizioni per il recupero di rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare, parzialmente sovrapposte al contenuto di talune disposizioni della richiamata direttiva e del relativo recepimento, come anticipato. In particolare, l'obiettivo perseguito dalla legge, in conformità all'art. 1, comma 1, della medesima, è di contribuire al risanamento dell'ecosistema marino e di promuovere l'economia circolare, nonché di sensibilizzare la collettività alla diffusione di virtuosi modelli comportamentali volti a prevenire l'abbandono dei rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune e ad una corretta gestione dei rifiuti medesimi.

Con tale provvedimento legislativo viene in primo luogo modificata e ampliata la fattispecie dei rifiuti accidentalmente pescati introdotta con la direttiva 2019/883/UE, qualificando gli stessi come rifiuti raccolti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune dalle reti durante le operazioni di pesca e quelli raccolti occasionalmente in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune con qualunque mezzo. Rispetto alla fattispecie *supra* richiamata, pertanto, vengono in primo luogo espressamente richiamate le ulteriori dimensioni spaziali diverse da quella marina, il cui riferimento rimaneva diversamente implicito nella direttiva. Inoltre, rispetto alla fattispecie comunitaria, il rifiuto accidentalmente pescato non viene identificato nei soli rifiuti pescati con le reti durante le operazioni di pesca, ma anche nei rifiuti raccolti occasionalmente con qualsiasi mezzo.

Sul punto occorre tuttavia precisare che è nuovamente intervenuto il legislatore delegato con il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 213. Ai sensi dell'art. 1, comma 5, lett. d), di tale decreto legislativo, è stata inserita la qualificazione di “rifiuti accidentalmente pescati” nel novero delle definizioni di cui all'art. 183, comma 1, del TUA, utilizzando la definizione impiegata dal legislatore europeo di cui all'art. 2,

p. 4), della direttiva 2019/883/UE, intendendo gli stessi come rifiuti raccolti dalle reti durante le operazioni di pesca. Verrebbe da chiedersi allora se l'estensione della fattispecie ad opera della "legge salvamare" sia da considerarsi tacitamente o implicitamente abrogata, non essendo stata abrogata espressamente la precedente norma definitoria. Certamente non può ritenersi che il legislatore delegato, con il d.lgs. n. 213/2022, abbia provveduto a regolare integralmente la materia precedentemente disciplinata dalla c.d. "legge salvamare", a tal punto che verrebbe da escludere che si tratti di un'abrogazione implicita. Rispetto alla configurabilità di tale ipotesi come abrogazione tacita, occorre fare talune precisazioni rispetto all'effettiva incompatibilità tra le medesime norme. Può, con sufficiente sicurezza, pervenirsi in primo luogo alla conclusione che la precisazione delle ulteriori dimensioni spaziali diverse da quella marina contenuta nella definizione della c.d. "legge salvamare" non sia incompatibile con la nuova definizione riproduttiva del dettato europeo dal momento che, come precisato *supra*, si tratterebbe di un riferimento che in quest'ultimo rimaneva implicito. Pertanto, a tale estensione si sarebbe potuti giungere per via interpretativa. A diversa conclusione si deve pervenire per quanto riguarda il riferimento all'occasionalità della raccolta di tali rifiuti e all'atipicità dei mezzi di raccolta («e quelli raccolti occasionalmente [...] con qualunque mezzo»). Invero, in questo caso, nella re-introdotta definizione europea il mezzo e la circostanza della raccolta rimangono tipizzati, facendo esplicito ed esclusivo riferimento a rifiuti raccolti dalle reti durante le operazioni di pesca.

Al fianco dei rifiuti accidentalmente pescati, il legislatore ha altresì introdotto un'ulteriore fattispecie, non prevista, come visto, dalla legislazione euro unitaria e dal relativo recepimento, ovverosia quella dei rifiuti volontariamente raccolti. Si tratta di rifiuti raccolti mediante sistemi di cattura che non interferiscano con le funzioni eco-sistemiche dei corpi idrici nel corso di campagne di pulizia del mare, dei laghi, dei fiumi e delle lagune, così come disciplinate dall'art. 3 della legge medesima. In particolare, tali campagne di pulizia possono risultare dall'iniziativa dell'autorità competente, ossia il Comune, ovvero a seguito di un'istanza presentata alla medesima autorità dal soggetto promotore della campagna<sup>266</sup>, secondo le modalità da definirsi con apposito decreto interministeriale<sup>267</sup>. Nelle more dell'approvazione di quest'ultima, il provvedimento legislativo ha previsto un meccanismo di liberalizzazione tale per cui l'attività oggetto dell'istanza può

<sup>266</sup> I soggetti promotori delle campagne di pulizia sono espressamente individuati nel comma 3 dell'art. 3 della legge n. 60/2022, con un elenco che risulta essere tassativo.

<sup>267</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 1, le modalità sono definite tramite apposito decreto del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, da adottare previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Nonostante il provvedimento legislativo avesse fissato un termine entro il quale emanare il medesimo pari a 6 mesi, ancora non è stato adottato.

essere iniziata trascorsi trenta giorni dalla relativa data di presentazione, fatta salva la possibilità per l'autorità competente di adottare motivati provvedimenti di divieto dell'inizio o della prosecuzione dell'attività medesima, ovvero prescrizioni concernenti i soggetti abilitati a partecipare alle campagne di pulizia, le aree interessate e le modalità di raccolta dei rifiuti.

Complessivamente, le disposizioni concernenti le campagne di pulizia non sono state esenti da rilievi critici, intorno alle quali si intende condividere alcune riflessioni<sup>268</sup>. In specie, dall'attento esame di tali disposizioni, si evince che permarrebbe in capo all'autorità locale un inesauribile potere idoneo ad interrompere l'attività oggetto della campagna di pulizia a seguito dell'avvio della medesima. Così come configurato, pertanto, con tale *iter* procedimentale, pur nella relativa necessità al fine di assicurare in particolare che l'attività di pulizia non interferisca con le funzioni eco-sistemiche, risulterebbero eccessivamente sacrificate le garanzie nei confronti dei promotori delle campagne che avessero già mobilitato risorse umane e materiali al fine effettuare operazioni di pulizia in oggetto.

Coerentemente con quanto statuito nel d.lgs. n. 197/2021, i rifiuti accidentalmente pescati e i rifiuti volontariamente raccolti vengono qualificati come rifiuti urbani di cui all'art. 183, comma 2, lett. b-ter) d.lgs. n. 152/2006. La decisione è apparsa coerente non solo con il richiamato decreto legislativo, ma anche, nell'ottica di semplificazione e de-burocratizzazione, con la volontà di inserire tale categoria di rifiuti in un regime dalla minor complessità. Difatti, come osservato, differenti qualificazioni, come l'ipotetica identificazione di tali rifiuti come speciali, avrebbero complicato gli oneri amministrativi relativi alla raccolta, trasporto e smaltimento<sup>269</sup>. Rispetto a ciò, tuttavia, non si ritiene di condividere la tesi del carattere superfluo di tale qualificazione, giustificato dalla possibilità di pervenire al medesimo risultato tramite una lettura estensiva delle disposizioni di cui all'art. 183, comma 1, lett. b-ter), punto 4), d.lgs. n. 152/2006. La norma, difatti, qualifica come rifiuti urbani «i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua». A partire da tale puntuale delimitazione spaziale circa il luogo della giacenza dei rifiuti, la fattispecie da ciò derivante risulta pertanto ben più ristretta rispetto a quella dei rifiuti accidentalmente pescati e quella dei rifiuti volontariamente raccolti<sup>270</sup>.

<sup>268</sup> Cfr. le osservazioni critiche nei confronti di tale 'iter burocratico' condivise da G. Amendola, *Primi appunti su una legge che salva poco il mare*, in *lexambiente.it*, 21 giugno 2022.

<sup>269</sup> A. Rallo, *La Legge cd. "Salvamare" e l'inciampo della clausola di invarianza finanziaria*, in *Annali del Dipartimento Giuridico dell'Università degli Studi del Molise*, Vol. XXIII, 2022, 68-69

<sup>270</sup> Tuttavia, può condividersi quanto ritenuto da I. Tani, *La legge SalvaMare: una disciplina per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne tra dubbie premesse e vecchi propositi*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2022, 582-583, che osserva che presumibilmente sul piano del drafting, a livello sistematico, si sarebbe anche potuto emendare direttamente tale norma piuttosto che aggiungere un apposito punto n. 6-bis.

Relativamente alle modalità di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati, la norma esclude l'obbligo di iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali per le attività a ciò inerenti<sup>271</sup>, prevedendo in ogni caso diverse fattispecie aventi *itinerata* procedurali parzialmente differenti. Nella fattispecie generale, il comandante della nave o il conducente del natante che approdi in un porto conferisce i rifiuti accidentalmente pescati in mare all'impianto portuale di raccolta. Nell'ipotesi in cui l'imbarcazione ormeggi in aree non comprese nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale, i comuni territorialmente competenti dispongono che tali rifiuti siano conferiti in apposite strutture di raccolta, anche temporanee, allestite in prossimità degli ormeggi<sup>272</sup>. Diversamente, ai sensi del comma 4, del medesimo articolo, il Comandante della nave o il conducente del natante che approdi in un piccolo porto non commerciale, caratterizzato soltanto da un traffico sporadico o scarso di imbarcazioni da diporto, conferisce tali rifiuti agli impianti portuali di raccolta integrati nel sistema comunale di gestione dei rifiuti.

Indipendentemente dal punto di approdo, in conformità all'art. 2, comma 5, l. n. 60/2022, il conferimento di tali rifiuti all'impianto portuale di raccolta, previa pesatura degli stessi all'atto del conferimento, è gratuito. La norma si inserisce, come visto *supra*, nell'ambito di un disordine normativo dal quale emerge una complessità interpretativa di non poco rilievo. In particolare, il d.lgs. n. 197/2021, da un lato riconduce i rifiuti accidentalmente pescati al regime dei rifiuti per i quali sussiste un diritto di gratuito conferimento, eccezion fatta per l'ipotesi in cui il volume superi la massima capacità di stoccaggio (art. 8, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 197/2021), dall'altro viene disposto che la raccolta e il trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati non comporta l'obbligo di corresponsione di tariffe (art. 8, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 197/2021). La norma *de quo se* da un lato si riferisce al conferimento, dall'altro richiama espressamente la norma di cui all'art. 8, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 197/2021, che si riferisce alla raccolta e al trattamento.

Ai fini dell'interpretazione delle norme, occorre in primo luogo chiarire che il conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati viene qualificato come deposito temporaneo prima della raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb), d.lgs. n. 152/2006. Dall'insieme di tali disposizioni risulta allora che per i rifiuti accidentalmente pescati si applicherebbe un regime tale per cui non solo è riconosciuto un diritto al conferimento gratuito, che viene configurato come deposito temporaneo, ma anche un'esenzione dal pagamento degli oneri relativi alla

---

<sup>271</sup> Art. 2, comma 2, l. n. 60/2022.

<sup>272</sup> Le due ipotesi richiamate sono disciplinate dall'art. 2, comma 3, l. n. 60/2022.

raccolta, cui comunque il conferimento sarebbe riconducibile<sup>273</sup>, e al trattamento dei medesimi rifiuti.

Due sono le questioni interpretative che rimangono tuttavia aperte. In primo luogo, in assenza di puntuali previsioni normative, dalla composizione normativa così risultante sembrerebbe che, relativamente alla gestione dei rifiuti, se a non comportare l'obbligo della corresponsione della tariffa sono la raccolta e il trattamento, verrebbe da chiedersi se, diversamente, seguendo le fasi della gestione dei rifiuti, nel silenzio della norma, tale esenzione non trovi altresì applicazione con riferimento al trasporto dei rifiuti medesimi.

Piuttosto, la legge n. 60/2022 ha previsto l'individuazione di misure premiali nei confronti del comandante del peschereccio soggetto al rispetto degli obblighi di conferimento richiamati, che non pregiudichino la tutela dell'ecosistema marino e il rispetto delle norme sulla sicurezza. Tali misure, che comunque non possono consistere in provvidenze economiche, sono state individuate con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dell'11 maggio 2023, adottato di concerto con il Ministro della transizione ecologica<sup>274</sup>.

Come visto, relativamente ai sistemi di recupero dei costi, rispetto ai rifiuti accidentalmente pescati, la direttiva 2019/883/UE disponeva che i costi della raccolta e del trattamento dei rifiuti potessero essere coperti con le entrate generate tramite sistemi di finanziamento alternativi, compresi sistemi di gestione di rifiuti e finanziamenti unionali, nazionali o regionali. Nel quadro di simili limiti, così come ribaditi nel recepimento, con il provvedimento legislativo qui in esame, il legislatore ha dunque impostato il sistema di recupero dei costi di gestione con l'intento di distribuire i relativi oneri sull'intera collettività nazionale. A tal fine, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge, i costi *de quo* sono coperti con una

---

<sup>273</sup> Ciò in quanto il conferimento è qualificato come deposito temporaneo che è ricompreso nella raccolta, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. o), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>274</sup> Cfr. art. 2, comma 9, l. n. 60/2022. In conformità alle previsioni del decreto attuativo, al comandante del peschereccio che, approdando in un porto del territorio nazionale, conferisca, previa pesatura e gratuitamente, i rifiuti accidentalmente pescati in mare all'impianto portuale di raccolta, è riconosciuta, previa istanza dell'interessato, una priorità nell'accesso ai bandi e ai benefici di cui al fondo FEAMPA 2021-2027, disciplinato dai regolamenti (UE) 1060/2021 e dal regolamento (UE) 1139/2021. Ad ogni modo, rispetto a tali previsioni, non si comprende per quale ragione il legislatore abbia identificato i possibili beneficiari di tali misure nei soli comandanti dei pescherecci, quando gli obblighi di conferimento cui si riferiscono le disposizioni di cui all'art. 2 gravano sul comandante della nave o il conducente del natante e, dunque, il riferimento è ad una fattispecie di imbarcazioni più ampia, ai sensi dall'art. 1, comma 2, lett. h), l. n. 60/2022. Difatti, in conformità a tale norma, per «nave» si intende «un'imbarcazione di qualsiasi tipo destinata al trasporto per acqua, compresi i pescherecci, le imbarcazioni da diporto, gli aliscafi, i veicoli a cuscino d'aria, i sommergibili e le imbarcazioni galleggianti». Peraltro, nella definizione di «rifiuti accidentalmente pescati» proposta nella l. n. 60/2022 sono inclusi non solo i rifiuti raccolti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune dalle reti durante le operazioni di pesca, ma anche quelli raccolti occasionalmente in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune con qualunque mezzo. Può comunque con ogni probabilità ritenersi che siano i pescherecci la tipologia di imbarcazione che maggiormente si confronterà con siffatta attività di conferimento di rifiuti accidentalmente pescati, sia in termini di frequenza dell'attività che di mole di rifiuti.

specifica componente che va ad integrare la tassa sui rifiuti (TARI) di cui all'art. 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, ovvero, in alternativa, la tariffa di cui al comma 668 del medesimo articolo. Rispetto ad una categoria di rifiuti che vengono rinvenuti nell'ambiente e con riferimento ai quali non possono trovare applicazione gli ordinari profili psicologici e spaziali relativi alla produzione dei medesimi, è apparsa una scelta condivisibile la distribuzione dei costi sull'intera collettività nazionale, configurando così la gestione degli stessi come un dovere condiviso. Relativamente ai rifiuti volontariamente raccolti, l'esplicito rinvio all'art. 2, per opera del comma 4 dell'art. 3, fa intendere che con riferimento ai sistemi di recupero dei costi trovino applicazione le medesime disposizioni.

In ogni caso, sulla base di tali previsioni, ARERA ha adottato la delibera 3 agosto 2023 386/2023/R/rif, introducendo il meccanismo perequativo per la gestione dei rifiuti qui di interesse con la previsione di una componente unitaria da applicare a tutte le utenze del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Tale componente sarebbe dunque preposta alla copertura dei costi di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati e dei rifiuti volontariamente raccolti. Rispetto al nodo interpretativo *supra* condiviso, un'esegesi della norma che tenga conto dell'accezione di gestione dei rifiuti condivisa a livello europeo e recepita a livello nazionale<sup>275</sup>, nell'ambito della quale confluirebbero unitariamente la raccolta, il trasporto e il trattamento, porterebbe pertanto ad escludere che la copertura dei costi di gestione *de quo* si riferisca esclusivamente alla raccolta e al trattamento.

Ulteriori previsioni meritevoli di particolare menzione sono le disposizioni contenute nell'art. 14 della legge, visto il relativo rilievo di carattere organizzativo. In particolare, in conformità a tali disposizioni, è stato istituito, presso il Ministero della transizione ecologica, il Tavolo interministeriale di consultazione permanente, al fine di coordinare l'azione di contrasto dell'inquinamento marino, anche dovuto alle plastiche, di ottimizzare l'azione dei pescatori per le finalità della legge e di monitorare l'andamento del recupero dei rifiuti conseguente all'attuazione della legge. Ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame, il Tavolo, presieduto dal Ministro o da un suo delegato, si riunisce almeno due volte all'anno ed è composto da una pluralità di attori istituzionali in rappresentanza di Ministeri e di ulteriori enti pubblici, anche territoriali, con la possibilità di estendere la composizione ad ogni altro soggetto ritenuto utile alla piena rappresentanza degli interessi.

Per la prospettiva di analisi del tema qui condivisa e per lo specifico materiale che in questa sede si approfondisce, appaiono di particolare interesse altresì le disposizioni contenute nell'art. 4 e nell'art. 6 della legge. La norma di cui all'art. 4,

---

<sup>275</sup> Cfr. la definizione di «gestione dei rifiuti» di cui all'art. 3, punto n. 9), della direttiva 2008/98/CE e l'art. 183, comma 1, lett. n), del TUA.

difatti, sembra dimostrare che il legislatore abbia inteso offrire una soluzione alla dispersione dei prodotti in plastica coerente con il paradigma con dell'economia circolare. In particolare, al fine di promuovere il riciclaggio della plastica e di altri materiali non compatibili con l'ecosistema marino e delle acque interne, la norma demandava al Ministro della transizione ecologica l'adozione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, di un decreto che stabilisse i criteri e le modalità con cui i rifiuti accidentalmente pescati e i rifiuti volontariamente raccolti cessino di essere qualificati come rifiuti. Il decreto, tuttavia, non è stato sinora adottato.

L'art. 6, invece, dispone l'obbligo per le Autorità di bacino distrettuali di introdurre, nei propri atti di pianificazione, misure sperimentali nei corsi d'acqua dirette alla cattura dei rifiuti galleggianti, compatibilmente con le esigenze idrauliche e di tutela degli ecosistemi. In relazione a ciò, entro il 31 marzo 2022, il Ministero della transizione ecologica avrebbe dovuto avviare un programma sperimentale triennale di recupero delle plastiche nei fiumi maggiormente interessati da tale forma di inquinamento, autorizzando una spesa di 2 milioni di euro per ciascuna delle annualità. Anche in questo caso, tuttavia, non risulta che tale programma sia stato avviato.

Al di là di questi aspetti di nostro interesse, nel giudizio complessivo sulla norma sono emersi dei dubbi circa l'effettiva utilità del provvedimento rispetto al proposito per il quale lo stesso prendeva forma, ossia la volontà di superare i profili sanzionatori relativi alla raccolta accidentale, che, in assenza della norma, sarebbe continuata a ricadere nella fattispecie della gestione illecita dei rifiuti di cui all'art. 256 d.lgs. n. 152/2006<sup>276</sup>. Difatti, intorno a tale specifico punto, è stato piuttosto ritenuto che la raccolta accidentale di rifiuti dal mare, ovvero la raccolta programmata, e il relativo trasporto non potessero essere riconducibili alla fattispecie della gestione non autorizzata di rifiuti, coerentemente con la giurisprudenza della Corte di cassazione richiamata nell'ultimo contributo citato, che più volte ha escluso che la condotta assolutamente occasionale potesse coincidere con quel complesso di azioni cui si riferisce la norma, dato il tenore della fattispecie penale. Piuttosto, è stato evidenziato come l'ordinamento punisca, con sanzione amministrativa, l'ipotesi contraria in cui il pescatore rigetti in mare i rifiuti, secondo le disposizioni di cui all'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> Così G. Amendola, *Primi appunti su una legge che salva poco il mare*, cit., nel richiamare l'intervento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in quel momento in carica, in occasione dell'audizione dinanzi alla Commissione ecografia del 31 gennaio 2019.

<sup>277</sup> Così ancora G. Amendola, *Primi appunti su una legge che salva poco il mare*, cit. In tal senso anche I. Tani, *La legge SalvaMare: una disciplina per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne tra dubbie premesse e vecchi propositi*, cit., 585 ss., che, tuttavia, osserva, in modo condivisibile, che la presenza di tale norma non osta ai pescatori a rigettare in mare i rifiuti accidentalmente pescati, considerato l'importo contenuto delle sanzioni medesime e le difficoltà associate all'accertabilità di simili condotte.

A ben osservare, tuttavia, si tratta di un punto di arrivo che in questa sede non si condivide. Indipendentemente dai rilievi circa l'applicabilità della norma penale alle fattispecie qui di interesse, si ritiene piuttosto che l'intervento del legislatore abbia positivamente contribuito alla predisposizione di una più rassicurante cornice normativa di maggiore chiarezza. Rispetto ad un disincentivante quadro normativo silente in materia e ad una connessa incertezza circa le conseguenze giuridiche di una solidale azione finalizzata ad un comune interesse al risanamento di ecosistemi inquinati, la puntuale definizione, da parte dei pubblici poteri, dei regimi di responsabilità e degli aspetti procedurali appariva piuttosto un intervento non più procrastinabile. Ciò non significa che, in ogni caso, il provvedimento sia esente da rilievi critici, tra cui, come messo in luce nel corso della trattazione, l'eccessivo rinvio a decreti attuativi necessari per rendere operativa la legge, che ancora non sono stati adottati<sup>278</sup>, oltre all'inserimento della clausola di invarianza finanziaria<sup>279</sup>, che non potrà non incidere negativamente sulla piena realizzazione di alcune delle attività previste, come le campagne di sensibilizzazione e le attività di educazione ambientale sul tema nelle scuole, di cui rispettivamente agli art. 8 e 9.

## 10. Conclusioni

Al termine del percorso di ricerca qui tracciato, si ritiene doveroso condividere alcune riflessioni conclusive di ampio respiro rispetto al quadro normativo in materia di plastica esaminato, nonché rispetto al quesito di ricerca formulato in sede di considerazioni preliminari, vale a dire se vi sia una rispondenza tra le norme esaminate e il modello di economia circolare verso il quale l'Unione Europea intende procedere.

Sul punto, occorre prendere le mosse da quello che, a opinione di chi scrive, può essere considerato come un segno di discontinuità, una forma di intensificazione, o un vero e proprio passo in avanti, riscontrabile a livello sovranazionale, a proposito delle politiche normative in materia di plastica. Questa "tendenza" si registra già in sede di individuazione delle fonti del diritto, ma coinvolge soprattutto aspetti sostanziali, quali l'uniforme applicazione delle misure relative ai prodotti in plastica e la necessità di fornire non più disposizioni quadro, ma prescrizioni di dettaglio.

Mettendo da parte gli atti di programmazione e di esecuzione adottati in materia, le norme che sono state oggetto di analisi nel presente lavoro trovano collocazione all'interno di direttive. Non è certamente questa la sede per ram-

<sup>278</sup> Su ciò cfr. G. Amendola, *Che fine ha fatto la legge salvamare?*, in *Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare - Saggi e approfondimenti*.

<sup>279</sup> Art. 16, l. n. 60/2022.

mentare quale sia l'efficacia giuridica di questa fonte che, tra le fonti tipiche del diritto europeo, è quella che richiede agli Stati membri lo "sforzo" attivo maggiore. Invero, a ogni direttiva consegue, di norma, un procedimento interno di recepimento, o di "adattamento" della stessa nell'ordinamento nazionale, nel quale può anche innestarsi, sia pure entro certi limiti, un procedimento di ulteriore raffinamento del testo base, per renderlo coerente con l'indirizzo politico nazionale.

Sebbene il quadro normativo sulla plastica, o meglio sulla gestione dei prodotti in plastica, dalla produzione al post consumo, abbia un'evidente connotazione sovranazionale, la declinazione concreta delle norme e, soprattutto, l'attuazione delle stesse sono state rimesse alla discrezionalità degli Stati. Non si tratta di una scelta scontata: le istituzioni europee avrebbero ben potuto agire sin dall'inizio attraverso regolamenti, sia per uniformare la disciplina in tutta l'Unione che per dettagliare le prescrizioni per ciascun operatore, scongiurando *ex ante* anche possibili squilibri concorrenziali all'interno del mercato unico.

In realtà, la tecnica normativa utilizzata in materia ha risposto prevalentemente a un'altra esigenza, non necessariamente confliggente con la tutela dell'ambiente: dare impulso a un'azione europea in campo ambientale che non fosse indifferente rispetto alla diversità delle esperienze nazionali. Si pensi, con riferimento alla plastica, alle differenze tra Stati membri in termini di attività manifatturiere e di infrastrutture preposte al recupero e riciclo del materiale. Così, ricorrendo a un altro esempio, non deve stupire che il legislatore abbia fissato requisiti minimi di garanzia che i regimi di responsabilità estesa del produttore devono assicurare in tutta l'Unione, lasciando poi in concreto alle autorità nazionali competenti il compito di plasmare come più opportuno i sistemi EPR.

Gli indubbi vantaggi di questa scelta, anzitutto di tecnica normativa, vanno commisurati con i rischi, tra i quali si annoverano: la possibile frammentazione delle regole applicabili e, quindi, del mercato unico; la differenziazione delle performance ambientali di ciascuno Stato; i conflitti interpretativi tra norme di ordinamenti diversi; le procedure di infrazione; l'elusione degli obblighi ambientali attraverso l'applicazione del principio rovesciato del "pago per poter inquinare".

Tenuto conto di ciò, si ritiene comunque poco proficuo far derivare dalla scelta delle fonti tipiche del diritto l'insufficienza dei risultati ambientali sinora raccolti in termini di contrasto dell'inquinamento da plastica, prevenzione della formazione dei rifiuti in plastica e riduzione del prelievo delle risorse vergini per la manifattura dei prodotti. Ciononostante, ai fini del discorso in esame non si può non dare conto del fatto che le più recenti mosse del legislatore europeo rappresentano un segno di una discontinuità rispetto al passato, che si manifesta anche sotto forma di un diverso utilizzo delle fonti del diritto in materia ambientale.

In questo senso, un primo segnale può essere colto, come evidenziato nel corpo della trattazione, sin dall'approvazione della direttiva SUP, che nonostante mantenga la forma della direttiva e al netto di alcune lacune<sup>280</sup>, contiene disposizioni *self-executing* che non lasciano spazio all'interpretazione o all'azione di recepimento da parte dello Stato. Ciò accade almeno con riferimento alle misure di divieto dell'art. 5, con quelle di sensibilizzazione dell'art. 7 e con quelle di progettazione dell'art. 9.

A ulteriore conferma di questa tendenza si pone poi la menzionata proposta di regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Si tratta di un testo che, per quanto ancora sottoposto al vaglio del co-legislatore europeo, sembra celare, al di là della diversa forma regolamentare, l'intenzione programmatica di approdare a forme di azione ambientale più intense. Si consideri, infatti, che la proposta, analogamente a quanto già dispone la direttiva SUP, ma con riferimento ai soli imballaggi, contiene norme che prescrivono *quali* imballaggi produrre, *come* produrli, *come* metterli a disposizione del consumatore e *come* gestirli a fine vita, nonché misure che stabiliscono *quali* attività i regimi di responsabilità estesa del produttore devono compiere.

Appare evidente, quindi, il cambio di passo rispetto al passato: oggetto dell'intervento normativo non sembra più essere il rifiuto in plastica né, per così dire, il prodotto di plastica da valorizzare a fine vita, bensì l'attività produttiva, che deve conformarsi ai requisiti e agli obiettivi ambientali. Costituiscono corollari di questo postulato l'estensione della responsabilità del produttore, con un maggiore coinvolgimento anche delle reti di vendita<sup>281</sup>, l'evoluzione dei relativi schemi EPR, che si troveranno a dover gestire anche e soprattutto imballaggi riutilizzabili<sup>282</sup> e l'istituzione di nuovi sistemi di gestione, come nel caso del deposito su cauzione<sup>283</sup>. In sostanza, l'azione ambientale di stampo europeo sembrerebbe aver intrapreso un percorso di rafforzamento attraverso un'ulteriore affermazione della prevalenza e della specialità del diritto sovranazionale.

Va aggiunto che gli elementi poc'anzi isolati non costituiscono una peculiarità confinabile nella disciplina dei prodotti di plastica o degli imballaggi, ma si inscrivono nella più ampia azione in materia ambientale che le istituzioni europee hanno avviato all'indomani del varo del programma "Un Green Deal europeo"<sup>284</sup>. Difatti, questo programma, che ha nel raggiungimento della neutra-

<sup>280</sup> Si pensi al caso della mancata individuazione dei requisiti tecnici di riutilizzabilità, che di fatto consente la commercializzazione di prodotti analoghi a quelli vietati dall'art. 5, ma certificati dal produttore come "riutilizzabili".

<sup>281</sup> Si pensi già solo alla necessità di riprogettare la logistica e gli esercizi commerciali, per consentire la "ricarica" degli imballaggi nei punti vendita.

<sup>282</sup> L'ascesa nella gerarchia dei rifiuti impone che la maggior parte degli imballaggi sia anzitutto riutilizzabile, dunque il compito principale dei sistemi EPR diventa quello di consentire il riutilizzo o, in seconda battuta, riciclare il prodotto che non è più utilizzabile.

<sup>283</sup> Nella proposta di regolamento l'istituzione di sistemi di deposito su cauzione è prevista come obbligatoria per talune tipologie di imballaggio, come le bottiglie per bevande (art. 44).

<sup>284</sup> Comunicazione della Commissione COM(2019) 640 finale.

lità climatica dell'Unione al 2050 uno degli obiettivi fondamentali, ha innescato cambiamenti significativi non solo con riferimento alla materia ambientale, tanto che parte della dottrina sostiene che siano ormai maturi i tempi per una revisione dei Trattati dell'Unione<sup>285</sup>.

Facendo un passo indietro e mettendo nuovamente sotto la lente la questione ambientale relativa alla plastica, va quindi sottolineato che il quadro normativo europeo, sistematizzato nel presente lavoro, non può che essere parziale, non nella ricognizione effettuata, ma nella sua evoluzione in atto, anche alla luce del fatto che le performance ambientali sin qui registrate non sono state lusinghiere e che quindi si richiede un'ulteriore implementazione di norme. Allo stesso tempo, la sistematizzazione condotta, unita alla registrata tendenza di anticipazione progressiva della soglia d'intervento della norma, fa emergere un elemento potenzialmente innovativo. Invero, si nota che la norma ambientale si riserva a monte di dettare le regole di conformazione, in questo caso ambientale, delle attività produttive, non più limitandosi a determinare le regole generali di gestione del fine vita di manufatti già prodotti<sup>286</sup>. Ebbene, si tratta di un'evidenza significativa non solo in termini di evoluzione della politica normativa dell'Unione in materia ambientale, giacché non è escluso che questo stesso schema possa essere replicato in altri settori e per altre finalità.

A questo primo ordine di riflessioni, che hanno il loro baricentro sulle fonti giuridiche passate in rassegna e sulle tecniche normative, se ne lega un secondo, che attiene più specificamente all'economia circolare. Come intuibile, infatti, l'economia circolare non costituisce solo un obiettivo, un modello economico, o un paradigma di sviluppo, ma diviene anche un principio, un parametro, o un "valore" rispetto al quale ponderare la coerenza delle norme giuridiche all'uopo previste e sottoposte a commento. Inoltre, la transizione verso un'economia circolare costituisce una delle ragioni "di sistema" che stanno dietro le più recenti tendenze normative poc'anzi menzionate, soprattutto se si guarda in modo isolato a elementi strategici quali l'eco-progettazione, la durabilità e la riparabilità dei prodotti e la creazione di ecosistemi industriali chiusi.

Nel rammentare che l'economia circolare può essere sezionata in due "anime", quella riparativa, che attraverso la biomimesi cerca di rendere circolari le attività produttive e quella rigenerativa, che si propone di chiudere i flussi circolari all'interno della biosfera per il miglioramento della qualità dell'ambiente, si anticipa che le misure di cui si è dato conto nel corso della trattazione afferiscono quasi esclusivamente alla prima dimensione.

---

<sup>285</sup> E. Chiti, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2021, n. 1, 9 ss.; E. Chiti, *In motu. L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in Aidambiente, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022, 183 ss.; F. de Leonardis, *Sustainable production as a driver for rewriting European Treaties*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. 1, I ss.

<sup>286</sup> In questo senso, si veda F. de Leonardis, *Lo Stato ecologico*, cit., 245 ss.

Scendendo nel dettaglio, con riferimento alle misure esaminate nella prima parte del lavoro, che attengono alla regolazione della produzione dei prodotti in plastica, stando a quanto constatato sembrano collocarsi solo parzialmente all'interno del paradigma dell'economia circolare tracciato dallo stesso legislatore europeo.

Tale assunto poggia di certo sul discreto apprezzamento della dimensione preventiva cui si è assistito a livello europeo. In questi termini, va letta chiaramente la valorizzazione delle misure di sensibilizzazione preposte a condizionare in senso migliorativo la produzione e il consumo di tali prodotti, nonché la gestione dei relativi rifiuti, contribuendo alla conformazione in chiave ecologica delle attività imprenditoriali, oltre che dei comportamenti individuali. In senso analogo, può altresì ritenersi che anche le misure di divieto conducano a ritenere ciò. Intorno alle stesse, la mancata esclusione dei prodotti biodegradabili e compostabili non andrebbe letta, a parere di chi scrive, come una scelta normativa che allontana l'assetto regolatorio dal paradigma in questione, almeno nella sua accezione rigenerativa. Invero, una tale decisione costituisce il risultato della riconosciuta inidoneità degli stessi ad offrire una risposta potenzialmente non dannosa dal punto di vista ambientale rispetto alle problematiche che alcune specifiche categorie di prodotti pongono.

Per quanto concerne i prodotti riutilizzabili, sui quali il legislatore sembrerebbe insistere per l'attuazione del principio di prevenzione, anche alla luce della proposta di regolamento sugli imballaggi, va rilevato che anch'essi sposano in via di principio entrambe le anime dell'economia circolare. Le caratteristiche di questi ultimi sono state già messe in luce: hanno un ciclo di vita più lungo, quindi consentono una minore produzione di manufatti monouso e di rifiuti; hanno un valore d'uso e un valore economico in generale maggiore, che spinge il consumatore a conservarli e non ad abbandonarli nell'ambiente; la progettazione e produzione deve comunque consentire il riciclo degli stessi una volta esaurita la loro utilità funzionale. Dunque, modificare i modelli di produzione e consumo in favore dei riutilizzabili appare, almeno in astratto, idoneo a "riparare" e minimizzare i problemi ambientali e di prelievo delle risorse causati dalla plastica e, anzi, dovrebbe convogliare più agevolmente i flussi di materiale e di energia in ecosistemi industriali chiusi.

Nonostante le misure *de quibus* siano ancora in fase di codificazione, si può tuttavia ipotizzare che almeno l'impostazione prescrittiva seguita nella proposta di regolamento sugli imballaggi vada nella direzione di una circolarità "riparativa". Questo assunto trova riscontro anzitutto negli obblighi misurabili, per i produttori e i distributori finali, di messa a disposizione del consumatore di sempre più numerose soluzioni riutilizzabili di imballaggio, che inevitabilmente indurranno il settore manifatturiero, nonché la distribuzione organizzata, ad adeguare il proprio modello produttivo. Nondimeno si precisa che, anche sulla scorta dell'esperienza applicativa

della direttiva SUP<sup>287</sup>, la soluzione riutilizzabile non è *ex se* “circolare”, tale per cui si traduce in un mero obbligo normativo di produzione, lo è nella misura in cui vi sia stata una valutazione preventiva tecnico-scientifica, per tipologia di applicazione, che si sia poi tradotta in un apparato normativo votato all'effettività delle misure previste. In questo senso la proposta della Commissione di fissare, oltre agli obblighi-obiettivo, una serie di applicazioni e di requisiti tecnici che definiscano la riutilizzabilità e, soprattutto, la costruzione obbligatoria di sistemi (di ripresa dell'imballaggio, di riparazione, di ricarica, di lavaggio etc.) che garantiscano l'effettivo riutilizzo nella fattispecie degli imballaggi, sembra sposare questa filosofia.

Le caratteristiche dei prodotti riutilizzabili, anche in plastica, non precludono *ex se* la loro compatibilità con la dimensione rigenerativa dell'economia circolare. Si pensi, infatti, alla possibile realizzazione di prodotti riutilizzabili ottenuti da biomasse vegetali e animali (*bio-based*) e che, una volta concluse le rotazioni e i cicli di impiego del prodotto, potrebbero tornare in natura fornendo ausilio alle funzioni svolte dall'ecosistema. Ciononostante, non sembrano ricavabili *de iure condito* disposizioni o misure che favoriscano tale sviluppo, né *de iure condendo*, anche in virtù del fatto che l'eventuale progettazione e produzione di tali manufatti dipende concretamente dallo sviluppo della bioeconomia.

Diversamente, può ritenersi con convinzione che le scelte normative europee riguardanti l'etichettatura e la marcatura dei prodotti in plastica, in particolare quelli in plastica monouso, si ponga in integrale contraddizione con gli assunti dell'economia circolare. Invero, come visto, la standardizzazione della marcatura, che non tiene conto di variabili determinanti quali il comportamento a fine vita del materiale con cui è stato realizzato il prodotto e il modello nazionale di raccolta e riciclo, rischia di generare una distorsione informativa tale da condizionare addirittura negativamente il conferimento del rifiuto. Allargando la prospettiva, nella lettera della norma si coglie in realtà un cortocircuito generato dal fatto che il legislatore sovranazionale, tradizionalmente cauto a intervenire sulle scelte della produzione, più di recente ha inteso allargare la propria sfera d'influenza condizionando più o meno direttamente il mercato nell'individuazione dei materiali e delle tipologie di manufatti più adatti al loro impiego. A fronte di ciò, si è prodotto un disallineamento inevitabile tra il diritto e il mercato, che richiederebbe quantomeno la realizzazione di un quadro regolatorio generale aggiornato, anche in materia di etichettatura dei prodotti. A titolo esemplificativo, si consideri quanto accaduto con gli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile, che pur ponendosi ormai stabilmente sul mercato non dispongono nemmeno di un codice identificativo del materiale ai sensi della decisione 97/129/CE.

---

<sup>287</sup> Nella quale invece mancavano i requisiti tecnici di riutilizzabilità, che hanno alimentato fenomeni controversi, come la commercializzazione di prodotti monouso “certificati” dal produttore come riutilizzabili, in assenza di una norma tecnica.

Sembra invece ancora in evoluzione il quadro relativo ai processi di eco-progettazione che interessano la plastica, che pure costituiscono un tassello fondamentale del modello dell'economia circolare, e anche in questo caso si registra la presentazione di una proposta di regolamento, destinata a contenere una più pervasiva e strutturata disciplina.

Facendo invece un bilancio relativo alle misure esaminate nella seconda parte di questo lavoro, descrivibili sinteticamente come le misure di gestione delle fasi post consumo dei prodotti in plastica, emerge in modo ancora più netta la dimensione riparativa dell'economia circolare. Come si è detto in sede introduttiva, l'economia circolare europea è stata costruita partendo dalla "fine", ossia dai rifiuti, sia quelli generati sulla terraferma che sulle navi.

La produzione dei rifiuti rappresenta invero la sintomatologia di un modello contrapposto, quello dell'economia lineare, che non si preoccupa delle risorse prelevate a monte del ciclo produttivo e che, *a fortiori*, non tiene conto di quelle sprecate sotto forma di scarti dopo la fruizione dei prodotti. Ne consegue che l'intero quadro normativo che attiene alla gestione dei prodotti in plastica, almeno nelle intenzioni del legislatore, pone l'accento sul recupero del rifiuto e delle materie prime che lo compongono, con relativi benefici sia a livello produttivo che ambientale. Ebbene, la base normativa è astrattamente coerente con l'aspirazione dell'economia circolare riparativa di ricreare flussi di "nutrienti tecnici". Rispondono a questa logica gli obiettivi di recupero e riciclo, l'obbligo di raccolta differenziata, la definizione delle operazioni di riciclo e l'obbligo per i regimi di responsabilità estesa del produttore di sostenere i relativi costi.

Ciononostante, i dati attuali mostrano come l'economia sovranazionale sia lontana dal raggiungere concretamente dei risultati di circolarità in linea con tale paradigma: il tasso di "utilizzo circolare" dei materiali, vale a dire l'impiego di materie prime riciclate (che dipende quindi dalla quantità e dalla qualità della raccolta differenziata e dalla capacità infrastrutturale di riciclo) si attesta solo all'11,7% a livello continentale, tenuto conto di tutti i materiali, non solo quelli plastici<sup>288</sup>. Si reputa il dato poc'anzi menzionato piuttosto significativo, in quanto attiene all'effettiva chiusura del "cerchio": la lente viene posta non sul quantitativo di materia avviata a recupero, che è solo la prima "metà" del flusso circolare, bensì sul quantitativo effettivamente reimpiegato dopo le attività di recupero. Da quanto precede sono due le conclusioni che si traggono, che sono tra loro connesse: a legislazione invariata, i 27 Stati membri dell'Unione esprimono nel complesso una capacità industriale che è mediamente in grado di riutilizzare per la produzione solo un decimo circa del materiale vergine utilizzato in un precedente ciclo produttivo. Dunque, il dato statistico assume rilievo giuridico, giac-

---

<sup>288</sup> Circular Economy Network, 5° Rapporto sull'economia circolare in Italia, maggio 2023.

ché è evidente che per porre rimedio al disallineamento con il piano fattuale, sarà inevitabile un nuovo intervento sul piano normativo, anche per dare attuazione all'indirizzo politico che va nella direzione di un'economia circolare.

Va da sé che discorrere di rigenerazione nell'ambito di una simile disciplina della gestione appare quantomeno prematuro. Tuttavia, si segnala che, nell'ambito dei margini applicativi riservati agli Stati membri, questi ultimi stanno sperimentando alcune soluzioni che hanno questa aspirazione. In Italia, per esempio, il legislatore ha sollecitato la produzione di prodotti, specialmente quelli realizzati a partire da biomassa, che fossero dotati delle proprietà di biodegradabilità e compostabilità a fine vita; a tal fine, è stata resa obbligatoria la raccolta differenziata e il riciclo congiunti di questi prodotti assieme ai rifiuti umidi<sup>289</sup>. Scopo ultimo della norma è quello di generare un flusso circolare tale per cui vengono realizzati manufatti, soprattutto imballaggi, a partire da materie prime rinnovabili e riciclabili sotto forma di compost, impiegabile non solo nell'ambito delle attività produttive, ma soprattutto per consentire la rigenerazione dei suoli degradati.

Il giudizio appena espresso sulle misure di gestione sembra potersi ritagliare anche sull'ultima linea direttrice, quella relativa al contrasto dell'inquinamento causato dalla dispersione dei rifiuti in plastica nell'ambiente e, in particolare, in mare. Ci si trova, infatti, al cospetto di attività di segno marcatamente "negativo", che però possono contribuire positivamente in termini di produzione circolare. In quest'ottica, vanno certamente lette con favore le soluzioni, soprattutto quelle individuate dal legislatore nazionale, per incentivare la raccolta dei rifiuti in plastica dispersi nell'ambiente, che anche grazie alla loro qualificazione giuridica possono diventare materie prime secondarie direttamente impiegabili nella produzione. Nondimeno, anche questo "segmento" è stato caratterizzato da scelte prescrittive che appaiono contraddittorie, o che comunque non agevolano le medesime attività che si intende promuovere, come nel caso dell'incertezza interpretativa esistente sulla qualificazione del rifiuto accidentalmente pescato.

Tenuto conto della disamina svolta, resta fermo che questa sorta di test di "verificazione" sulla complementarietà e sulla coerenza delle norme in vigore non può comunque prescindere dalla preventiva soluzione al problema di misurabilità che riguarda l'economia circolare. Invero, uno dei punti critici dell'attuazione normativa del paradigma concerne la disponibilità di parametri che consentano al legislatore di emanare norme efficaci. Se la crescita economica guarda al PIL, l'economia circolare deve poter disporre di indicatori utili per la sua "regolazione" sistemica, che si traduce in regole *per* il mercato, *per* la concorrenza, *per* il consumatore, *per* la transizione ecologica, secondo un approccio integrato<sup>290</sup>. È per tali ragioni che, nonostante sia sostanzialmente dimostrata l'insufficienza del-

<sup>289</sup> Come previsto dall'art. 182-ter, TUA.

<sup>290</sup> M. Cocconi, *La regolazione dell'economia circolare*, Milano, 2019, 121 ss.

le misure normative attualmente in vigore, le valutazioni condotte in ordine alla coerenza delle misure normative non esauriscono il tema dell'efficacia delle stesse.

In conclusione, la presente trattazione intende offrire un contributo di metodo e di merito allo studio del diritto dell'ambiente. Per quanto riguarda il metodo, si ribadisce che la ricerca si è dipanata attraverso un approccio che non muovesse già dalla "gestione" (del problema ambientale), bensì dal "prodotto" (di plastica). In questo modo, lo studio del diritto positivo diventa strumentale a seguire tutte le possibili ramificazioni che il problema ambientale manifesta sul piano dell'essere – che altrimenti rischierebbero di non essere trattate, quantomeno in chiave unitaria – secondo un approccio integrato e sistemico e apre successivamente all'approfondimento di specifici istituti giuridici, che operano sul tradizionale piano del dover essere. Per quanto riguarda il merito, la "traccia" seguita si è rivelata particolarmente utile a colmare la mancanza di una sistematizzazione organica e di una ricostruzione il più possibile unitaria del quadro giuridico che attiene al "prodotto", o al "materiale" in questione. Inoltre, come anticipato, costituisce un tentativo di inquadramento giuridico delle misure di attuazione del modello di economia circolare, che rappresenta una delle principali direttrici di naturale prosecuzione della presente ricerca. A tal fine, si pensi alla possibile intersezione tra le discipline giuridiche sul tema in esame: muovendo dal quadro pubblicistico descritto, sarebbe parimenti rilevante verificare l'influenza sulla regolazione dei prodotti in plastica di ulteriori profili giuridici – si pensi alla disciplina dell'applicazione di tributi ambientali sui prodotti in plastica, alle fattispecie di illecito in materia di rifiuti e a quelle configuranti reato<sup>291</sup> – nonché delle fonti di diritto internazionale, che come noto fungono da ispirazione per il diritto ambientale sovranazionale e nazionale<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> In materia tributaria valga per tutti l'esempio della *plastic tax* nazionale, disciplinata per applicarsi sui manufatti in plastica con singolo impiego introdotti per la prima volta nel mercato (v. legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 634 ss.); vi è poi una *plastic tax* anche di respiro europeo, che prevede il pagamento di un contributo annuale da parte di ciascuno Stato per i quantitativi di rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati (decisione UE, Euratom 2020/2053 del 14 dicembre 2020). Sul tema, si fa rinvio a: P. Selicato, *La tassazione ambientale delle nuove forme di ricchezza nel Next Generation EU*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2022, n. 3, 33 ss.; S. Scarascia Mugnozza, *Riflessioni su effettività e utilità della tassazione della plastica*, in *Ambientediritto.it*, n. 3/2022, 401 ss.; A. Comelli, *La tassazione ambientale, nella prospettiva europea, oltre la crisi economica e sanitaria innescata dal Covid-19*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 3/2022, 791 ss.; M. Bisogno, *Critical issues of the national contribution based on non-recycled plastic packaging waste in the framework of the new EU own resources system*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2022, n. 3, 185 ss. Per quanto riguarda gli illeciti, la gestione dei rifiuti in plastica si intreccia con le fattispecie previste dal TUA, che nei casi più gravi possono arrivare a configurare anche i reati ambientali introdotti nel codice penale dalla legge 22 maggio 2015, n. 68.

<sup>292</sup> In particolare, sono da seguire con attenzione i lavori del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), che mira alla conclusione di un accordo internazionale giuridicamente vincolante sull'inquinamento da plastica (sulla più recente attività dell'UNEP si consulti M. Gervasi, *L'attività dell'UNEP nel periodo 2018-2022*, in *La comunità internazionale*, 2023, n. 1, 171 ss.). A tal fine, nel mese di settembre 2023 è stata pubblicata la "bozza zero" dell'accordo, sulla quale saranno condotti i negoziati con gli Stati.

*Il ciclo di vita dei prodotti di plastica nell'era dell'economia circolare: uno studio giuridico sistematico*

L'inquinamento da plastica costituisce indubbiamente una delle urgenze ambientali più critiche che il legislatore e i decisori politici si trovano ad affrontare, come dimostra l'ingente produzione normativa che ormai incide sulla produzione dei prodotti di plastica e sulla relativa gestione post consumo. Ciononostante, non si dispone ancora di una ricostruzione giuridica sistematica di tali norme e di una loro valutazione in funzione dell'attuazione dell'economia circolare. Il contributo getta le basi per tale ricostruzione e raffronta le misure in vigore con gli obiettivi e le specificità delle politiche europee in materia di economia circolare. Ciò viene effettuato guardando alle fasi del ciclo di vita del prodotto di plastica e alle disposizioni che scandiscono il loro susseguirsi e i problemi ambientali che generano.

*The life cycle of plastic products in the era of the circular economy: a systematic legal study*

Plastic pollution unquestionably constitutes one of the most critical environmental emergencies that decision-makers are grappling with. As a matter of fact, the regulation impacts the entire life cycle of plastic products, from the production to the post-consumer management phases. However, there is still a lack of a systematic legal analysis of this regulation, as well as a critical evaluation of the latter on the background of the circular economy paradigm. The article aims to fill such a gap, by critically examining the state of European Union and Italian regulation with regard to the entire life cycle of plastic products and by comparing the existing measures with the objectives and targets defined under EU law.

