



9 SETTEMBRE 2020

Verso una società *plastic free*. La
Direttiva 2019/904/UE e la sua
attuazione a livello nazionale
e regionale

di Luna Aristei

Dottoranda di ricerca in Diritto e Impresa
Università Luss Guido Carli

Verso una società *plastic free*. La Direttiva 2019/904/UE e la sua attuazione a livello nazionale e regionale*

di Luna Aristei

Dottoranda di ricerca in Diritto e Impresa
Università Luiss Guido Carli

Abstract [It]: La recente direttiva 2019/904/UE ha senza dubbio costituito un importante passo avanti nella creazione di una società sempre più *plastic free*. Grazie, infatti, all'imposizione di obblighi nei confronti degli Stati membri, l'Unione Europea sta cercando di ridurre sempre di più l'impiego della plastica in generale e di quella monouso in particolare. Ciò può essere senza dubbio perseguito anche mediante l'istituzione di un sistema di responsabilità estesa del produttore che incentivi lo stesso ad immettere nel commercio beni sostenibili, durevoli e dunque più difficilmente in grado di generare rifiuti.

Tuttavia, pur costituendo la direttiva del 2019 una grande rivoluzione in materia, non tiene conto degli impatti che una graduale eliminazione della plastica può comportare sul mercato. Essa non tiene neanche in considerazione a differenza di alcune regioni italiane che, al fine di trasformare la società in una *plastic free*, o per lo meno *plastic less*, occorre partire dai cittadini, i quali devono essere sensibilizzati dal regolatore sugli impatti che la produzione e una cattiva gestione della plastica possono generare su ambiente e salute.

Abstract [En]: The Directive 2019/904/EU has undoubtedly been an important step forward in creating an increasingly *plastic free* society. Thanks to the imposition of obligations towards Member States, the European Union is trying to reduce more and more the use of plastics and disposable plastics. This can undoubtedly also be achieved through the establishment of an extended producer responsibility system that encourages producers to introduce sustainable, durable goods and therefore more difficult to generate waste.

However, while the 2019 Directive is a major revolution in this area, it does not take into account the impacts that a phasing out of plastics can have on the market. Nor does it take into account, unlike some Italian regions, that in order to transform society into a *plastic free* one, or at least *plastic less*, it is necessary to start from the citizens, who must be made aware by the regulator of the impacts that the production and mismanagement of plastics can generate on the environment and health.

Sommario: 1. Un mondo di plastica. 2. Il rifiuto. 3. La disciplina della plastica nell'Unione Europea: da un approccio riduttivo del consumo a uno riparatore. 4. La direttiva 2019/904/UE: prevenzione e riduzione dei rifiuti plastici nell'ambiente. 5. La responsabilità estesa del produttore. 6. I diversi modelli di recepimento della direttiva 2019/904/UE nell'ordinamento nazionale e regionale. 7. Le ordinanze sindacali e balneari in materia di plastica: giurisprudenza amministrativa. 8. Conclusioni.

1. Un mondo di plastica

Nel corso dell'ultimo secolo si è assistito ad un ingente aumento del consumo mondiale di plastica.

Tale materiale, inventato alla fine del XIX secolo, ha subito una crescita nell'impiego a partire dal secondo dopoguerra. Le materie plastiche sono ampiamente utilizzate nella nostra economia negli imballaggi, negli

* Articolo sottoposto a referaggio.

edifici, nelle automobili, nell'elettronica, nell'agricoltura e in altri settori e sono il terzo materiale più diffuso dopo cemento e acciaio¹. La produzione globale di materie plastiche è 20 volte superiore a quella degli anni '60 e si prevede che entro il 2050 sarà quasi quadruplicata². Sebbene esistano migliaia di tipi di plastica, il 90% deriva da combustibili fossili vergini. Circa il 6% del consumo globale di petrolio è utilizzato per produrre plastica e, entro il 2050, questa quota potrebbe raggiungere il 20%³. L'Europa è il secondo produttore mondiale di plastica dopo la Cina e all'interno del settore produttivo comunitario lavorano oltre un milione e mezzo di persone e quasi 60mila imprese. I dati dell'industria indicano che, in Europa, il 42% dei rifiuti di plastica post-consumo viene incenerito con recupero di energia, il 31% viene riciclato e il 27% viene messo in discarica. Circa il 63% dei rifiuti di plastica raccolti e riciclati viene trattato nell'Unione Europea mentre il restante 37% viene esportato. Si stima che dal 2% al 5% della plastica prodotta finisca negli oceani, con effetti negativi sugli ecosistemi costieri e marini⁴.

Le bio-plastiche rispettano lo schema dell'economia circolare venendo prodotte a partire da risorse biologiche a base di lignocellulosa, amido, proteine e grassi e ritornando ad essere elementi organici alla fine del loro ciclo vitale. Al contrario, le plastiche ordinarie, conseguentemente ad una loro cattiva gestione, possono degradarsi e produrre le c.d. microplastiche. Si tratta di frammenti di materiale plastico di dimensioni comprese tra gli 0,1 e i 5000 micrometri⁵ in grado di viaggiare nell'aria percorrendo anche migliaia di chilometri fino ad arrivare in luoghi remoti lontani dalla civiltà; esse possono essere anche ingerite dalla fauna selvatica e dagli organismi marini, causando danni fisici, influenzando la fertilità e agendo come vettore di tossine⁶.

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

² Solo nel 2016, sono stati raccolti in Europa 8,4 milioni di tonnellate di rifiuti di rappresentanti il 2,48% della produzione globale e il 18,5% della produzione europea. In W. PIONTEK, *The Circular Plastic Economy and the Instruments to Implement It*, in *Ekonomia i Środowisko*, n. 3(70)/2019, p. 24.

³ C. BOVINO, *Plastexit, in che termini realizzare la necessaria uscita dalla plastica (parte prima)*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 8-9/2019, p. 698.

⁴ U. BARELLI, *Le norme UE contro la dispersione della plastica nell'ambiente e la loro attuazione in Italia*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 18 febbraio 2020.

⁵ Per una definizione più dettagliata di microplastiche si veda K. MEIXNER – M. KUBICZEK – I. FRITZ, *Microplastics in soil-current status in Europe with special focus on method tests with Austrian sample*, in *Environmental Science*, n. 7(2)/2020, pp. 175-179.

⁶ PARLAMENTO EUROPEO, *Plastics in a circular economy*, European Parliamentary Research Service, settembre 2018. La Strategia europea per la plastica nell'economia circolare del 2018 prevede che, visti i provati effetti negativi delle microplastiche, è giustificata una riduzione del loro impiego nei prodotti (come la cosmesi) e l'apposizione di etichettatura sulle microplastiche rilasciate non intenzionalmente. In COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018.

Secondo uno studio condotto a cavallo tra il 2017 e il 2018⁷, circa 365 particelle di plastica si sono depositate su ogni metro quadrato dell'area disabitata e incontaminata dei Pirenei francesi. Qui, nonostante l'assenza di centri abitati (il più vicino è Tolosa a 7km) è stata rinvenuta una quantità di microplastiche identica a quella che si troverebbe analizzando l'aria di Parigi o di altre città industrializzate cinesi. Inoltre, la plastica abbandonata impiega decenni a disintegrarsi, non sparendo, di fatto, mai completamente, con gravi conseguenze per ambiente e salute umana. Riguardo quest'ultima, è infatti molto probabile che microparticelle di plastica vengano inalate o ingerite raggiungendo i polmoni⁸. Uno studio condotto dall'*European Food Safety Authority* (EFSA) ha riscontrato che nelle microplastiche si possono accumulare sostanze inquinanti come i policlorobifenili (PCB), gli idrocarburi policiclici aromatici (IPA) o residui di composti impiegati per la produzione di imballaggi come il bisfenolo A (BPA)⁹. Pericolose sono anche le c.d. nanoplastiche che, per le loro ridotte dimensioni, sono chimicamente più reattive potendo penetrare le pareti cellulari.

La Commissione Europea, precisa che in Europa si gettano tra le 150.000 e le 500.000 tonnellate di plastica che, seppur percentuale ridotta rispetto alla quantità mondiale (che va dai 5 ai 13 milioni, di cui tra gli 1.15 e i 2.4 si riversano in mare¹⁰) rappresenta un ingente problema per le zone marine particolarmente vulnerabili, quali il Mar Glaciale Artico e il Mar Mediterraneo. La Commissione, in particolare, dispone che il fenomeno “è accentuato dalla crescente quantità di rifiuti di plastica generati ogni anno, imputabile anche alla crescente diffusione dei prodotti di plastica monouso, ad esempio imballaggi o altri prodotti di consumo gettati dopo un unico breve utilizzo, raramente riciclati e soggetti ad essere dispersi nell'ambiente. Questi prodotti comprendono le piccole confezioni, le borse, le tazze monouso, i coperchi, le cannucce e le posate, nel cui caso la plastica è ampiamente utilizzata per la sua leggerezza, i costi bassi e la praticità”¹¹.

⁷ S. ALLEN S. - D. ALLEN - V. R. PHOENIX - G. LA ROUX - P. DURANTEZ JIMENEZ - A. SIMMONEAU - S. BINET - D. GALOP, *Atmospheric transport and deposition of microplastics in a remote mountain catchment*, in *Nature Geoscience*, n.12/2019, pp. 339-344.

⁸ Si è stimato che ogni settimana ingeriamo una quantità di microplastiche pari ad una carta di credito. In https://www.repubblica.it/ambiente/2019/06/12/news/ogni_settimana_ingeriamo_microplastiche_pari_al_peso_d_i_una_carta_di_credito_-228623257/.

⁹ EFSA PANEL ON CONTAMINANTS IN THE FOOD CHAIN (CONTAM), *Presence of microplastics and nanoplastics in food, with particular focus on seafood*, 11 maggio 2016, <https://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/4501>.

¹⁰ L. C. M. LEBRETON – J. W. DAMSTEEG – B. SLAT – A. ANDRADY – J. REISSER, *River Plastic Emissions to the World's Oceans*, in *Nature Communications*, n. 8/2017, pp. 1-10. Per approfondire sull'inquinamento delle plastiche in mare, si veda anche M. NYKA, *Legal approaches to the problem of pollution of marine environment with plastic*, in *Scientific Journals of the Maritime University of Szczecin*, n. 59(131)/2019, pp. 162-167; J. R. JAMBECK – R. GEYER- C. WILCOX – T.R. SIEGLER – M. PERRYMAN – A. ANDRADY – R. NARAYAN – K. LAVENDER, *Report - Plastic waste inputs from land into the ocean*, in *Science*, n. 347/2015, pp. 768-771. Per l'impatto delle plastiche sul suolo invece si veda C. YOEOEUN – A. YOUN-JOO, *Current Research Trends on Plastic Pollution and Ecological Impacts on the Soil Ecosystem: a Review*, in *Environmental Pollution*, n. 240/2018, pp. 387-395.

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018, p. 3.

L'assenza di informazioni sull'eventuale presenza di sostanze chimiche dannose all'interno dei prodotti in plastica costituisce un ostacolo all'aumento della percentuale di materiale riciclato. Al riguardo, la Commissione Europea, nella Strategia sulla plastica del 2018 si propone di individuare dei meccanismi per identificare all'interno dei flussi di riciclaggio tali sostanze chimiche dannose al fine di trattarle ed eliminarle durante le procedure di riciclo, con indubbi benefici per ambiente e salute umana.

La domanda di plastica riciclata rappresenta oggi solo il 6% circa della domanda di plastica in Europa. Negli ultimi anni, il settore del riciclaggio della plastica comunitario ha sofferto per i bassi prezzi delle materie prime e le incertezze sugli sbocchi di mercato. Gli investimenti in nuove capacità di riciclaggio della plastica sono stati frenati dalle prospettive di bassa redditività del settore, oltre al fatto che non si conosce la risposta del mercato a tali prodotti e l'affidabilità che tale materiale potrebbe avere. In aggiunta, molti fabbricanti di prodotti sono resistenti al cambiamento e poco consapevoli dei vantaggi che la plastica riciclata a circuito chiuso porta. Al contempo, tuttavia, a livello internazionale si sta assistendo a una limitazione delle principali rotte di esportazione di rifiuti plastici per il riciclo (si pensi alla Cina¹²) con conseguente necessità di creare un mercato europeo di plastica riciclata¹³ e standard qualitativi per i rifiuti differenziati di plastica per favorire un funzionamento più fluido dello stesso.

Circa invece la raccolta differenziata, insufficiente per quantità e qualità, la Commissione sottolinea l'importanza di sensibilizzare i cittadini ad effettuare una corretta differenziazione dei rifiuti prodotti¹⁴, oltre a raccogliere risorse finanziarie grazie ai regimi di responsabilità estesa del produttore¹⁵.

La riduzione della produzione della plastica porterebbe dunque indubbi vantaggi all'ambiente in generale contribuendo alla lotta al riscaldamento globale (essendo la plastica prodotta con combustibili fossili maggiori responsabili dei cambiamenti climatici), all'alimentazione e alla salute umana. La tendenza attuale sembra tuttavia opposta, raddoppiando ogni decennio la produzione di plastica ed essendo stimata

¹² Circa la metà dei rifiuti di plastica prodotti all'interno dell'Unione Europea è inviato all'estero con incertezze sul loro trattamento. In particolare, in Cina veniva inviato più dell'85% dei rifiuti prima che il Paese decidesse di vietare tale importazione per determinati tipologie di plastica (Notifiche dell'Organizzazione Mondiale del Commercio G/TBT/N/CHN/1211 del 18 luglio 2017 e G/TBT/N/CHN/1233 del 15 novembre 2017).

¹³ Per incentivare il reimpiego di plastica riciclata la Commissione ha adottato una campagna per garantire al 2025 che 10 milioni di tonnellate di plastica riciclata siano impiegate per produrre nuovi beni da immettere sul mercato comunitario.

¹⁴ Migliore qualità di raccolta differenziata, migliore qualità di riciclo. In J. POŁOMKA - A. JEDRCZAK - S. MYSZOGRAJ, *Risk and Opportunity of Using Plastics from Waste Collected in a Yellow Bag*, in *Polymers*, n. 12, 2020, pp- 1-12.

¹⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia europea*, op. cit. pp. 8-11. Per approfondire il tema della responsabilità estesa del produttore, si veda 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*, 22 dicembre 2017; D. RÖTTGEN – P. LEPORE, *Extended Producer Responsibility ed economia circolare*, Gruppo 24ore, 2019.

al 2050 una produzione di 6,5 miliardi di tonnellate, pari al 15% del budget di carbonio a livello mondiale¹⁶.

Inoltre, secondo autorevole dottrina¹⁷, l'uso del verbo "getta" dopo "uso" conduce il consumatore finale a comportamenti meno virtuosi rispetto all'aggettivo "monouso". Da non sottovalutare neanche il fatto che è stato vietato l'uso di stoviglie in plastica monouso nei luoghi dove la loro corretta gestione, priva di impatto ambientale, sarebbe stata più semplice (le mense scolastiche); è stata invece lasciata ai Comuni l'adozione di ordinanze per proibire l'uso degli stessi prodotti in aree pubbliche come spiagge o aree picnic, aree nelle quali la dispersione di tali prodotti o un loro smaltimento scorretto è più probabile¹⁸.

Dunque, pur essendo attuale "l'emergenza plastica" e necessitandosi una sua drastica riduzione, non esiste una valida alternativa. Nella società nella quale ci troviamo, caratterizzata da un forte consumismo, un aumento della consapevolezza circa le conseguenze derivanti da una gestione non corretta della plastica potrebbero (forse) contribuire ad una riduzione della stessa. Ciò sarebbe perseguibile grazie soprattutto al contributo degli Stati¹⁹. Infatti, circa la dispersione di rifiuti nell'ambiente, le autorità pubbliche possono usufruire dei finanziamenti comunitari per avviare campagne di sensibilizzazione, raccolta di rifiuti sulle spiagge²⁰ e prevenzione dell'abbandono di rifiuti nell'ambiente.

2. Il rifiuto

Prima di analizzare la normativa in materia di plastica, occorre definire il rifiuto e fare un focus sul suo trattamento corretto.

La prima definizione di rifiuto si rinviene a livello comunitario nell'art. 1, lettera a, della direttiva 75/442/CE che dispone essere rifiuto "*qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A²¹ e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi*". Tale definizione si compone di due elementi: il primo, oggettivo, prevede che l'oggetto/materiale/sostanza rientri nell'elenco armonizzato

¹⁶ J. ZHENG - S. SANGWON, *Strategies to reduce the global carbon footprints of plastics*, in *Nature Climate Change*, Maggio 2019, pp. 374-378.

¹⁷ A. MURATORI, *La Plastic Tax, dopo liti e revisioni, è ora legge dello Stato: ma è utile, o no?*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 1/2020, p. 5.

¹⁸ A. MURATORI, *La Plastic Tax, op. cit.*, p. 9.

¹⁹ Il Considerando 14 della direttiva 2019/904/UE, precisa che "*gli Stati membri dovrebbero essere tenuti ad adottare le misure necessarie, per esempio stabilendo obiettivi nazionali di riduzione del consumo, per conseguire un'ambiziosa e duratura riduzione del consumo di tali prodotti senza compromettere l'igiene alimentare, né la sicurezza alimentare, le buone prassi igieniche, le buone prassi di fabbricazione, l'informazione dei consumatori o gli obblighi di tracciabilità di cui ai regolamenti (CE) n. 178/2002, (Ce) n. 852/2004 e (Ce) 1935/2004*".

²⁰ A tal proposito da segnalare il Corpo europeo di solidarietà, progetto comunitario che coinvolge i giovani in operazioni volte ad aiutare comunità o popolazioni all'interno dell'Unione Europea.

²¹ L'Allegato A ricomprende un elenco di rifiuti poi inseriti nel CER (Catalogo europeo dei rifiuti).

dei rifiuti approvato dalla Commissione Europea; il secondo, soggettivo, consiste nell'intento o nell'obbligo di liberarsi di quel determinato prodotto.

A livello comunitario, il testo di riferimento è oggi la direttiva del 19 novembre 2008, n. 98²², recepita a livello nazionale nella Parte IV del Codice dell'Ambiente (d.lgs. 152/2006) come modificata dal d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205.

L'art. 183 del Codice dell'Ambiente definisce, al comma 1 lettera a), rifiuto “*qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*”. In tale definizione rinveniamo, come sopra indicato, un duplice elemento: oggettivo²³ e soggettivo.

Nel rispetto della c.d. economia circolare²⁴, il legislatore comunitario ha istituito una gerarchia volta a individuare le azioni da svolgere in ordine di priorità per la corretta gestione dei rifiuti, poi recepita anche a livello nazionale. L'economia circolare è definita dalla Ellen MacArthur Foundation come un'economia pensata per l'autorigenerazione. Si tratta di un'economia costituita da flussi di materiali biologici (in grado di essere reintegrati nella biosfera) e tecnici (destinati a essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera) volta a minimizzare la produzione totale di rifiuti grazie al riutilizzo dei prodotti nei successivi cicli produttivi²⁵. Gli slogan a cui si collega il modello di economia circolare potrebbero essere paragonati al concetto di sviluppo sostenibile o di responsabilità sociale delle imprese. Tuttavia, mentre questi concetti sono stati ridotti principalmente ad attività di immagine, sembra che l'idea di economia circolare stia diventando una realtà. Certamente, il raggiungimento di una piena circolarità nell'UE richiederà molto tempo, ma le norme imporranno comportamenti specifici tra le parti interessate²⁶.

²² Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti.

²³ Circa l'elemento oggettivo, sono rifiuti solamente i beni mobili con esclusione di quelli immobili, delle emissioni nocive immesse nell'aria e delle acque di scarico (per le quali sussiste normativa apposita).

²⁴ In Europa, l'economia circolare è integrata con le politiche climatiche ed energetiche: più riutilizzo, minor produzione, minori emissioni inquinanti in atmosfera. In M. KOZIOL – J. KOZIOL, *Circular Economy – Challenges for Mining and Power Generation*, in *New Trends in Production Engineering*, n. 3/2020, p. 60.

²⁵ L'economia circolare si differenzia da quella c.d. lineare fondata sullo schema produci-usa-getta, senza previsione di un reimpiego o riciclo del prodotto: una volta terminato il consumo del bene, termina anche il suo ciclo di vita costringendo la catena economica a ricominciare da capo. Nell'economia circolare, invece, tutte le attività, dalla produzione allo smaltimento, sono organizzate in modo da consentire a un bene, diventato rifiuto per qualcuno, di trasformarsi in risorsa per qualcun altro. In 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. 10/2020, p. 2. Per approfondire sull'economia lineare, si veda E. NICOLI - C. SPADARO - P. ANTONELLI, *Plastica addio. Fare a meno della plastica: istruzioni per un mondo e una vita “zero waste”*, Altreconomia, Milano 2019; W. MCCALLUM, *Vivere senza plastica*, HarperCollins Italia, Milano 2019. Sull'economia circolare, si veda invece DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, fascicolo 1, 1 marzo 2017, pp. 163-191; J. DODICK – D. KAUFFMAN, *A Review of the European Union's Circular Economy Policy*, 2017, in <http://www.r2piproject.eu/wp-content/uploads/2017/04/R2Pi-CE-Policy.pdf>; F. IRALDO – I. BRUSCHI, *Economia circolare: principi guida e casi studio*, Osservatorio sulla Green Economy – IEFEB Bocconi, Milano, 2014, in <https://www.assolombarda.it/servizi/ambiente/documenti/rapporto-geo-sulla-circular-economy>.

²⁶ B. BARAN, *Plastic waste as a challenge for sustainable development and circularity in the European Union*, in *Ekonomia I Prawo – Economics and Law*, n. 19(1)/2020, pp. 15-16.

Tomando alla gerarchia dei rifiuti, *in primis* vi è la prevenzione che consiste nel produrre meno beni o comunque beni che, per le loro caratteristiche e composizione, possono essere riutilizzati, riciclati o hanno un ciclo di vita lungo che rimandi il più possibile la loro trasformazione in rifiuto. Il Codice dell'Ambiente prevede, all'art. 183, comma q, lettera m), che per prevenire la formazione di rifiuti occorre: ridurre la quantità degli stessi anche attraverso il riutilizzo dei prodotti e l'estensione del loro ciclo di vita, limitare gli impatti negativi dei rifiuti su ambiente e salute nonché ridurre il contenuto di sostanze pericolose nei prodotti e nei materiali.

Se la prevenzione non è sufficiente e vi è la produzione di un rifiuto, si procede con il trattamento dello stesso. Innanzitutto, vi è la preparazione per il riutilizzo consistente nelle *“operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui i prodotti e componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere rimpiegati senza altro pretrattamento”* (art.183, comma 1, lettera q) Codice Ambiente) come ad esempio il lavaggio delle bottiglie di vetro. Vi è poi il riutilizzo (*“qualsiasi operazione attraverso la quale i prodotti e i componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti”* art. 183, comma 1, lettera r) Codice Ambiente) (che, ricollegandosi all'esempio fatto prima, consiste nell'utilizzo delle bottiglie di vetro) seguito dal riciclaggio, tramite il quale il rifiuto viene trattato per ottenere prodotti, sostanze o materiali da utilizzare per la loro funzione originale (si pensi al riciclo di plastica, carta, metallo e vetro) o per altri fini. Successivamente al riciclaggio, vi è il recupero di altro tipo definito dall'art. 183, comma 1, lettera t) del Codice Ambiente come *“qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere a una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale”* come il compostaggio o la rigenerazione degli oli. Nelle ipotesi in cui nessuna delle fasi precedentemente elencate siano perseguibili, si procede, come *extrema ratio*, con lo smaltimento del rifiuto²⁷.

3. La disciplina della plastica nell'Unione Europea: da un approccio riduttivo del consumo a uno riparatore

Nel 2014, con l'istituzione della *Marine Litter Watch*, l'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA) si occupa della problematica dei rifiuti di plastica coordinando le iniziative di pulizia e registrazione dei rifiuti nelle

²⁷ Per approfondire sulla nozione di rifiuto nel nostro ordinamento si veda F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 308-322; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. 88-152. Per la disciplina internazionale, si veda invece P. SANDS – J. PEEL – A. FABRA – R. MACKENZIE, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 554-576.

spiagge comunitarie. Nel 2015 invece, con la Risoluzione 9 luglio 2015, il Parlamento Europeo si pone già l'obiettivo di ridurre i rifiuti marini del 50% entro il 2025 rispetto ai livelli del 2014²⁸.

Circa la plastica, il 29 aprile 2015 viene approvata la direttiva 2015/720/UE sulla riduzione dell'utilizzo delle borse di plastica in materiale leggero che modifica la direttiva 94/62/CE. In particolare, la direttiva del 2015, prevede l'adozione di misure da parte degli Stati membri volte ad assicurare che l'impiego pro capite annuale di borse di plastica in materiale leggero (inferiore a 50 micron) non superi le 90 unità al 31 dicembre 2019 e le 40 unità al 31 dicembre 2025 (con possibilità di esclusione delle buste in materiale ultraleggero, con spessore inferiore ai 15 micron). Si prevede inoltre l'adozione a livello nazionale di strumenti per assicurare che entro il 31 dicembre 2018 le buste in plastica costituite da materiale leggero non siano più fornite gratuitamente nei punti vendita, a meno che non siano adottati degli strumenti efficacemente equivalenti.

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

Nel dicembre del 2015, la Commissione Europea adotta il Piano d'azione sull'economia circolare, individuando la plastica tra le maggiori aree d'intervento prioritario ponendosi obiettivi di riciclo e reimpiego dei rifiuti da imballaggio di plastica e ponendo il 2017 come termine per l'adozione di una strategia sull'economia circolare. In particolare, la Commissione invita il Parlamento ad adottare *“anche misure per realizzare l'obiettivo inteso a ridurre in misura significativa i rifiuti marini”*²⁹ precisando che *“la Commissione Europea, nella comunicazione “Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti”, ha proposto di puntare a “ridurre i rifiuti marini del 30% entro il 2020, per i dieci tipi di rifiuti che più comunemente inquinano le spiagge, nonché per le attrezzature da pesca abbandonate in mare, e adattare le priorità in funzione delle quattro regioni marine dell'UE”. Sono già in corso attività in Europa per raggiungere questo obiettivo”*³⁰. Tale Piano d'azione, descrive la strategia europea sull'economia circolare, poi ripresa nella Strategia europea per la riduzione della plastica del 2018, ritenendo che questa promuoverà la competitività favorendo nuove opportunità produttive e di consumo efficiente. Il Piano, al riguardo, stabilisce 54 misure sul ciclo di vita

²⁸ La trattazione della materia si concentra sulla disciplina comunitaria. Per approfondire il quadro giuridico internazionale, si veda I. TANI, *Oceani di plastica: il quadro giuridico internazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2018, n. 3, pp. 613–659.

²⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final, Bruxelles, 2 dicembre 2015, paragrafo 5.1.

³⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione cit.*, nota 34.

dei prodotti che riguardano tutte le fasi di vita degli stessi (produzione, consumo, gestione rifiuti e mercato materie prime secondarie).

Il 2 dicembre 2015 la Commissione ha approvato, oltre al Piano di azione, anche un pacchetto di direttive sull'economia circolare che modificano le direttive sui rifiuti (2008/98/CE), imballaggi (1994/62/CE), rifiuti elettrici ed elettronici (RAEE) (2012/19/UE), discariche (1999/31/CE) e pile (2006/66/CE). In seguito all'approvazione di Parlamento e Consiglio il 30 maggio 2018, quattro nuove direttive sono entrate in vigore il 4 luglio 2018 (2018/849/UE, 2018/850/UE, 2018/851/UE, 2018/852/UE)³¹. Queste direttive prevedono il raggiungimento del target del 55% di riciclo dei rifiuti urbani al 2025, del 60% al 2030 e del 65% al 2035, riducendo al contempo lo smaltimento in discarica ad un massimo del 10% al 2035. Per quanto riguarda gli imballaggi, questi dovranno essere riciclati al 65% al 2025 e al 70% al 2030; mentre i rifiuti pericolosi e tessili delle famiglie dovranno essere raccolti in maniera separata a partire dal 2025 così come i rifiuti biodegradabili che potranno in alternativa essere riciclati in casa tramite compostaggio. Con questo Pacchetto di direttive si pone dunque un obiettivo nel breve/medio termine di raccolta degli scarti per garantire un riciclo e un riutilizzo corretto dei materiali; nel lungo termine di realizzare prodotti riutilizzabili grazie al coinvolgimento delle imprese. Nel complesso le direttive mirano a ridurre annualmente in media le emissioni di CO₂ di 617 milioni di tonnellate, oltre ad aumentare la forza lavoro di circa 500mila posti. Inoltre, l'Unione Europea si sta muovendo verso una società *plastic free* introducendo, tra le altre cose, a partire dal 2025 l'obbligo per gli Stati di istituire sistemi di responsabilità estesa del produttore per gli imballaggi che dovranno coprire non meno dell'80% dei costi totali di gestione degli stessi³².

In linea con quanto esposto sopra, la Commissione Europea ha adottato il 16 gennaio 2018 la Strategia europea per la plastica nell'economia circolare per garantire una collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti (produttori, gestori dei rifiuti, venditori al dettaglio, consumatori) per progettare e produrre beni che rispondano alle esigenze di riparazione, riutilizzo e riciclaggio. Infatti, secondo la Commissione, l'industria della plastica può accrescere la sostenibilità economica europea grazie anche alla creazione di nuove opportunità lavorative, di innovazione e competitività. Tuttavia, tale Strategia non prevede un abbandono tout court del materiale plastico, ma un'implementazione dei sistemi di progettazione e produttivi dei

³¹ Si veda T. RONCHETTI - M. MEDUGNO, *Pacchetto Economia Circolare: al via il recepimento*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 4/2020, pp. 279-287.

³² FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, *Le modifiche alle Direttive rifiuti – Circular Economy. I principali contenuti dell'accordo a tre (Consiglio, Commissione, Parlamento) del 17/18 dicembre 2017. Note esplicative e attuale situazione italiana*, in https://www.fondazionevilupposostenibile.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2018/02/Le-modifiche-alle-direttive-rifiuti-circular-economy-I-principali-contenuti-dellaccordo-a-tre.pdf.

prodotti in plastica in modo da consentire loro una vita più lunga (grazie anche ad un loro successivo riutilizzo e riciclo).

Con la Strategia, si crea un sistema di monitoraggio di tutto il ciclo di produzione con il fine di rendere il riciclaggio redditizio per le imprese. Grazie, infatti, alla creazione di nuove norme sugli imballaggi, si può accrescere la riciclabilità degli stessi con conseguente possibile maggior domanda; al contempo, l'aumento di domanda di plastica riciclata, richiederà nuovi impianti per la raccolta e lo smaltimento, da istituire in maniera standardizzata a livello comunitario³³. Maggiore raccolta e riciclaggio condurranno inoltre ad una riduzione significativa dei rifiuti di plastica e ad una conseguente riduzione degli stessi in mare. Al riguardo, si propone anche l'istituzione di una tariffa sui rifiuti di plastica provenienti dalle navi, così come l'aumento degli obblighi a carico dei pescatori di segnalazione degli attrezzi da pesca persi in mare oltre che di marcatura e controllo su quelli usati. A tal proposito, è d'obbligo citare il *Fishing for Litter*³⁴ che consiste nella consegna a terra da parte dei pescatori di rifiuti solidi non pericolosi³⁵ che sono stati accidentalmente catturati durante le normali attività di pesca. Secondo la Decisione della Commissione Europea del 17 maggio 2017, n. 848, che definisce i criteri e gli standard metodologici per il buono stato ambientale delle acque marine, nonché le specifiche e i metodi standardizzati di monitoraggio e valutazione, non tutti i rifiuti marini causano danni all'ambiente marino e costiero. È necessario, infatti, identificare le attività di produzione dei rifiuti, calcolare la presenza di particelle inquinanti al loro interno e il loro impatto sulla vita marina.

Tomando alla Strategia europea del 2018, tra gli obiettivi vi è quello di rendere al 2030 tutti gli imballaggi di plastica riciclabili all'interno del mercato comunitario; inoltre, a tale data, più della metà della plastica prodotta in Europa dovrà essere riciclata, con un focus particolare proprio sugli imballaggi. Al fine di ridurre poi l'uso di bottiglie di plastica, la Commissione Europea si prefigge di promuovere un migliore accesso all'acqua di rubinetto oltre a una riduzione dell'impiego di microplastiche nei prodotti come cosmetici e detersivi.

Con la Strategia, l'Europa si pone anche l'obiettivo di implementare la raccolta differenziata e i regimi di responsabilità estesa del produttore, grazie ai cui contributi si ritiene si avrà una semplificazione della progettazione volta alla riciclabilità. Per incoraggiare poi l'uso esclusivo dei prodotti non dannosi per

³³ È necessario creare condizioni di mercato stabili per le plastiche riciclate e consentire agli operatori del mercato di investire in nuove tecnologie. In B. BARAN, *Plastic waste as a challenge*, op. cit., p. 16.

³⁴ UNEP, *Implementing the Marine Litter Regional Plan in the Mediterranean (Fishing for Litter Guidelines, Assessment Report, Baselines Values, and Reduction Targets)*, Decision IG. 22/10, pp. 523-554.

³⁵ I rifiuti solidi non pericolosi comprendono anche gli attrezzi da pesca scartati.

l'ambiente, la Commissione ha sviluppato un quadro sulla biodegradabilità delle plastiche all'interno della Strategia, come l'apposizione di marcatura delle borse di plastica idonee al compostaggio domestico³⁶.

La Strategia ha inoltre previsto lo stanziamento di oltre 250 milioni di euro per finanziare attività di ricerca e sviluppo nei settori interessati. Circa la metà di questi fondi sono stati destinati alla creazione di materie prime alternative continuando al contempo a finanziare azioni di recupero della plastica nei mari. Tra le varie forme di finanziamento, si può citare, nell'ambito del Programma Horizon 2020³⁷, la promozione dello sviluppo di processi tecnologicamente innovativi che possano consentire di ripulire i mari dalle sostanze inquinanti e dai rifiuti in generale.

La Strategia mira, inoltre, a coinvolgere un ingente numero di portatori di interessi al fine di invitarli ad assumersi impegni volontari per promuovere l'impiego di plastica riciclata. In particolare, l'Europa si pone l'obiettivo al 2025 di 10 milioni di tonnellate di plastica riciclata da impiegare per la realizzazione di prodotti nuovi. Sulla base delle misure attuali, al 2025 le tonnellate di plastica riciclata saranno solamente 6,2 milioni, per cui urge prendere accordi per colmare tale divario.

Circa le microplastiche, la Commissione Europea con la sua Strategia del 2018 ha sottolineato la necessità di approfondire le conseguenze che queste procurano ad ambiente e salute oltre a sviluppare sistemi innovativi per la loro raccolta³⁸. Ad esempio, si potrebbero creare: sistemi di raccolta delle microplastiche negli impianti di trattamento delle acque reflue³⁹; sistemi di etichettatura o imposizione di requisiti specifici per il settore degli pneumatici; previsione di requisiti minimi sul rilascio di microfibre da parte dei tessuti sintetici; fissazione di misure volte a limitare la dispersione di microplastiche da parte dei pellet plastici.

A fine 2018, l'11 dicembre, la Commissione Europea ha lanciato una piattaforma multilaterale "*Alleanza circolare per la plastica*" con il fine di ridurre i rifiuti plastici, aumentare la percentuale di plastica riciclata e innovare il mercato. Tale piattaforma unisce i soggetti dell'industria della plastica, compresi quelli operanti nei settori dell'imballaggio, costruzioni e automobilismo. Quasi un anno dopo, il 20 settembre 2019, la

³⁶ Da considerare anche la possibilità di introdurre nuove tecnologie, come la filigrana digitale per selezionare e tracciare i materiali a costi bassi.

³⁷ Horizon 2020 è un programma di ricerca e innovazione dell'Unione Europea che prevede circa 80 miliardi di euro di finanziamenti disponibili in 7 anni (dal 2014 al 2020), oltre a ulteriori investimenti privati. L'obiettivo è investire nella ricerca sulla sostenibilità, sulla scienza eccellente e sulla leadership industriale.

³⁸ Per approfondire ulteriormente sulla Strategia europea per la plastica, si veda D. S. RUSSO, *La "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare": presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2, 2019, pp. 155-176.

³⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018, pp. 14-15.

Commissione ha comunicato l'adesione a tale piattaforma di 100 tra soggetti pubblici e privati⁴⁰ che si sono posti l'obiettivo di impiegare 10 milioni di tonnellate di plastica riciclata nei nuovi prodotti entro il 2025 proponendo la transizione verso una società a zero rifiuti di plastica e che abbandoni l'impiego delle discariche. Essendo, come precedentemente esposto, riciclata solo un terzo della plastica in Europa attualmente, l'obiettivo delle 10 tonnellate aumenterebbe il mercato della plastica riciclata comunitario del 150%⁴¹.

Nell'ottobre 2019 la Fondazione Ellen McArthur, insieme all'UNEP, ha pubblicato il “*New Plastics Economy Global Commitment: 2019 Progress Report*”. Il Rapporto, fa il punto sul *New Plastics Economy Global Commitment*, documento firmato nell'ottobre 2018 durante l'Ocean Conference di Bali a cui hanno preso parte oltre 400 tra organizzazioni, governi e imprese⁴² al fine di ridurre gli imballaggi in plastica introducendo l'obiettivo al 2025 del 100% di imballaggi riciclabili, compostabili o comunque riutilizzabili da immettere in commercio. Il Report evidenzia come circa il 60% delle aziende produttrici di imballaggi in plastica, hanno introdotto dei piani per eliminare sostanze quali polistirene, polistirene espanso e polivinilidencloruro dai loro prodotti⁴³. I tentativi da parte di aziende e nazioni di eliminare gradualmente l'impiego di materiale plastico stanno conducendo verso innovazioni sperimentali significative oltre a una vera e propria rivoluzione del sistema del *packaging* (si pensi alle bottiglie d'acqua senza etichette⁴⁴ o alla nebulizzazione a secco per la conservazione di ortaggi⁴⁵). In particolare, si sta assistendo alla diffusione di progetti aziendali volti ad incentivare il riutilizzo dei beni in plastica. Ad esempio, in Cile, Unilever sta testando un sistema grazie al quale i clienti possono ricaricare in città i loro contenitori di plastica da un distributore automatico che si muove grazie ad un triciclo elettrico; grazie poi ad un codice presente sullo stesso contenitore, si generano sconti su futuri acquisti, incentivando in tal modo i clienti a ricaricare il

⁴⁰ Piccole, medie e grandi società; associazioni di imprese; organizzazioni di ricerca; organismi di normazione; autorità locali e nazionali.

⁴¹ In Europa nel 2016 sono stati venduti meno di 4 milioni di tonnellate di plastica riciclata, rappresentanti solo l'8% del mercato della plastica comunitaria. In U. BARELLI, *La Strategia e le norme dell'Unione Europea*, op. cit., p. 8.

⁴² Tra i firmatari si hanno: Apple, Coca Cola, Danone, H&M, Mars, Nestlé, Pepsi, Unilever.

⁴³ Dal Report emerge che: Nestlé si impegna ad eliminare le capsule di caffè contenenti black carbon dal primo trimestre del 2020; Danone eliminerà il PVC dai suoi imballaggi entro il 2021; Lidl e Kesko si sono impegnati a limitare l'uso di imballaggi di plastica del 20% entro il 2025; Apple si è impegnata ad eliminare, per tutti i suoi prodotti, gli imballaggi in plastica. Anche molti governi si stanno attivando per ridurre gli imballaggi di plastica, con l'obiettivo ultimo di una loro completa eliminazione. In Inghilterra, infatti, è stata introdotta una tassa sulle *shopper* di plastica che ha portato ad una loro riduzione del 90%. In Texas, il programma *Zero waste business rebate* offre agevolazioni e sconti a quelle attività che sostituiscono con sacchetti riutilizzabili le normali *shopper* in plastica monouso. Inoltre: le Seychelles hanno vietato l'uso delle cannucce di plastica; Grenada sta vietando l'uso di contenitori per alimenti in polistirolo; il Ministero dell'Ambiente peruviano ha introdotto la *Plastic Law* imponendo il divieto statale di contenitori per alimenti e bevande con polistirene espanso ed altri oggetti in plastica monouso come le cannucce.

⁴⁴ La Danone ha introdotto in Indonesia bottiglie d'acqua dove il logo aziendale si trova sulla bottiglia stessa, senza dunque dover ricorrere ad un'etichetta.

⁴⁵ Sistema introdotto dalla società Ahold Delhaize.

contenitore più volte invece di acquistarne uno *ex novo*. Tuttavia, dal Rapporto del 2019 emerge che le aziende virtuose in tal senso producono un ammontare di materiale plastico pari solamente il 3% del totale in termini di peso⁴⁶.

Ma sicuramente decisiva è stata la recente direttiva del 5 giugno 2019, n. 904, in materia di riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, che verrà trattata nel dettaglio nel paragrafo successivo. La direttiva, approvata sulla scia della Strategia Europea per la plastica di cui alla comunicazione della Commissione del 16 gennaio 2018 “*Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*”, si pone come obiettivo quello di conformare la progettazione e la produzione di prodotti di plastica ai criteri che consentano in misura elevata il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio degli stessi, nell'ottica di un'economia circolare⁴⁷.

L'11 dicembre 2019, la Commissione Europea ha approvato il *Green Deal europeo*⁴⁸ che costituisce una tabella di marcia per stimolare un uso efficiente delle risorse per ridurre inquinamento, il fenomeno dei cambiamenti climatici e passare ad un'economia sostenibile e circolare. Infine, il 14 gennaio 2020 la Commissione ha presentato un piano⁴⁹ per mobilitare mille miliardi di euro per perseguire gli obiettivi del *Green Deal*. In particolare, ci si propone di: aumentare i finanziamenti per la decarbonizzazione; istituire un quadro abilitante per il settore pubblico e gli investitori privati; supportare la creazione e lo sviluppo di progetti sostenibili.

Da tale *excursus* normativo emerge chiaramente come il 2015 segna, per l'Unione Europea, il passaggio da un approccio predittivo e riduttivo dei rifiuti plastici a una nuova consapevolezza. Grazie, infatti, al pacchetto di direttive del 2015, l'Unione Europea inizia a dettare degli standard di riciclo che, seppur empirici, sono in linea con l'economia circolare: la riduzione della produzione dei rifiuti è sempre alla base di tali nuove direttive ma, consapevoli dell'ingente quantità di rifiuti prodotti, si iniziano a fissare standard di riutilizzo, recupero e riciclo. Con la direttiva 2019/904/UE, ampiamente trattata nel successivo paragrafo, si uniscono i due approcci: prevenire la produzione di rifiuti plastici riducendo il

⁴⁶ ELLEN MCARTHUR FOUNDATION – UNEP, *The New Plastics Economy Global Commitment: 2019 Progress Report*, 2019, p. 14, in <https://www.newplasticseconomy.org/assets/doc/Global-Commitment-2019-Progress-Report.pdf>.

⁴⁷ La direttiva contribuisce al perseguimento degli obiettivi SDGs 12 (“*garantire modelli sostenibili di produzione e consumo*”) preservando il valore dei prodotti e dei materiali il più a lungo possibile mediante una minor quantità di rifiuti e 14 (“*conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile*”) grazie anche alla collaborazione dell'Unione Europea con il G7, G20 e le Nazioni Unite garantendo al contempo che le esportazioni di rifiuti di plastica dall'Unione non cagionino un aumento altrove dei rifiuti marini. SDGs è l'acronimo di *Sustainable Development Goals*. Si tratta di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile al 2030 delle Nazioni Unite adottate dall'Assemblea Generale in data 25 settembre 2015.

⁴⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

⁴⁹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un'Europa sociale forte tra transizioni giuste*, Bruxelles, 14 gennaio 2020, COM (2020) 14 final.

loro impatto sull'ambiente grazie soprattutto a una loro composizione più sostenibile e in linea con l'economia circolare. Inoltre, con tale direttiva del 2019, si iniziano ad adottare soluzioni più concrete e pratiche rispetto a quelle empiricamente delineate in precedenza.

4. La direttiva 2019/904/UE: prevenzione e riduzione dei rifiuti plastici nell'ambiente

La direttiva sulla plastica monouso 2019/904/UE si fonda sulla legislazione comunitaria vista in precedenza. Essa stabilisce però norme più stringenti per le dieci tipologie di imballaggi e prodotti inquinanti rinvenuti maggiormente sulle spiagge comunitarie e per i quali esistono delle valide alternative. In particolare, la direttiva del 2019 è volta a ridurre il più possibile l'impatto della plastica sull'ambiente, particolarmente sotto forma di rifiuti, determinando degli standard qualitativi e di composizione dei beni in plastica tali da ridurre sensibilmente la loro dispersione nell'ambiente⁵⁰. Da sottolineare anche l'attenzione posta dalla direttiva alle alternative ai beni plastici che, ove presenti, giustificano obblighi più stringenti per gli Stati membri. La direttiva è *lex specialis* rispetto alle direttive precedenti poiché, invece di regolare la materia in maniera generale, disciplina lo specifico settore dei prodotti in plastica monouso e degli attrezzi da pesca contenenti plastica⁵¹.

L'iter di approvazione della direttiva inizia il 28 maggio 2018, quando la Commissione Europea presenta la proposta a Parlamento e Consiglio, e si conclude il 5 giugno 2019.

La direttiva distingue i prodotti in plastica monouso in base all'esistenza attuale, o meno, di alternative sostenibili. Per i prodotti facilmente sostituibili (come cannucce, piatti, bastoncini cotonati) vige un obbligo per gli Stati membri di bandirli entro metà 2021; riguardo ai prodotti per i quali, invece, non esistono valide alternative, come i contenitori per cibo, gli Stati devono impegnarsi per ridurre il loro consumo entro il 2026 tramite una serie di misure come l'adozione di target di riduzione nazionali, strumenti economici o restrizioni di mercato. Per i prodotti già regolati da altre normative comunitarie (come i sacchetti di plastica), la direttiva si limita a rafforzare le misure già esistenti⁵²; infine, per quelli non rientranti nelle categorie sovra menzionate (ad esempio i prodotti da tabacco) la direttiva impone obblighi di etichettatura, misure di sensibilizzazione e sistemi di responsabilità estesa del produttore.

⁵⁰ La direttiva adotta un approccio preventivo: non generare determinate categorie di rifiuti plastici. In M. NYKA, *Legal approaches*, op. cit., p. 166.

⁵¹ G. BALOCCO, *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4/2020, p. 474.

⁵² Ad esempio, la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi prevede che gli Stati devono implementare i sistemi di responsabilità estesa del produttore al 2025 raggiungendo entro lo stesso anno il target del 50% di plastica riciclata negli imballaggi.

Come si legge nella proposta di direttiva, la Commissione faciliterà lo scambio delle prassi e delle soluzioni tecniche migliori tra gli Stati membri e le industrie che hanno già attuato gli standard di prodotto previsti dalla direttiva, prendendo in considerazione l'elaborazione di una guida alle migliori pratiche⁵³.

Vediamo ora nel dettaglio i provvedimenti contenuti nella direttiva.

Ai sensi del Considerando 1 *“perché il ciclo di vita della plastica diventi circolare, occorre trovare una soluzione per la crescente produzione di rifiuti di plastica e per la dispersione di rifiuti di plastica nell'ambiente in cui viviamo, in particolare nell'ambiente marino. La Strategia europea per la plastica rappresenta un passo avanti verso l'istituzione di un'economia circolare in cui la progettazione e la produzione di plastica e di prodotti di plastica rispondano pienamente alle esigenze di riutilizzo, riparazione e riciclaggio, e in cui siano sviluppati e promossi materiali più sostenibili. Il considerevole impatto negativo di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, la salute e l'economia rende necessaria l'istituzione di un quadro giuridico specifico per ridurre efficacemente detto impatto negativo”*.

I Considerando n. 29 e 36 illustrano l'obiettivo della direttiva, che mira a *“tutelare l'ambiente e la salute umana”* nonché a *“prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica monouso⁵⁴, prodotti di plastica oxo-degradabile⁵⁵ e attrezzi da pesca⁵⁶ contenenti plastica sull'ambiente e sulla salute umana, e promuovere la transizione verso un'economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno”*.

Secondo la direttiva, la plastica è quella fabbricata con polimeri naturali modificati o sostanze a base organica, fossili o sintetiche. Il Considerando 15, precisa che le restrizioni all'immissione nel mercato, riguardano anche i prodotti oxo-degradabili, poiché non biodegradabili. I prodotti oxo-degradabili presentano, infatti, problemi in merito alla loro frammentazione in microplastica. Al contrario, la plastica biodegradabile⁵⁷, proprio per la sua caratteristica, non è inclusa nelle previsioni di cui la stessa direttiva; la direttiva si limita solo a ribadire, al considerando n. 8, l'opportunità che l'Unione Europea incoraggi i produttori a limitare l'impiego di microplastiche nelle loro formulazioni. Da precisare, tuttavia, che è necessario che i consumatori siano informati in maniera chiara e corretta sul fatto che la plastica

⁵³ COMMISSIONE EUROPEA, *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*, Staff Working Document, SWD (2018) 256 final, Bruxelles, 28 maggio 2018, p. 6

⁵⁴ La plastica monouso viene definita all' art. 3, punto 2, della direttiva 2019/904/UE come: *“il prodotto fatto di plastica in tutto o in parte, non concepito, progettato o immesso sul mercato per compiere più spostamenti o rotazioni durante la sua vita e essendo rinviato a un produttore per la ricarica o riutilizzato per lo stesso scopo per il quale è stato concepito”*.

⁵⁵ Art. 3, punto 3, direttiva 2019/904/UE contiene la definizione di plastica oxo-degradabile: *“materie plastiche contenenti additivi che attraverso l'ossidazione comportano la frammentazione della materia plastica in microframmenti o la decomposizione chimica”*.

⁵⁶ Con attrezzi da pesca si intende, ai sensi dell'art. 3, punto 4, della direttiva del 2019: *“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”*.

⁵⁷ L' art. 3, paragrafo 16, della direttiva 2019/904/UE definisce la bioplastica come: *“plastica in grado di subire una decomposizione fisica, biologica grazie alla quale finisce per decomporsi in biossido di carbonio (CO₂), biomassa e acqua, ed è, secondo le norme europee in materia di imballaggi, recuperabile mediante compostaggio e digestione anaerobica”*.

biodegradabile non sia una soluzione all'abbandono nell'ambiente di rifiuti e, a tal proposito, occorre informarli sulla differenza tra plastica compostabile e biodegradabile⁵⁸ e sulla corretta gestione da effettuare dopo l'uso.

La direttiva si focalizza in particolare sulla prevenzione e sulla gestione dei rifiuti rinvenibili in mare e sulle spiagge. Il Considerando 5 illustra infatti come l'80-85% dei rifiuti che si rinvergono nelle spiagge comunitarie sono di plastica e tra questi la metà sono oggetti monouso, mentre il 27% provengono da attività di pesca⁵⁹. Tra gli oggetti di plastica monouso, una buona percentuale è costituita dagli imballaggi, di cui alla direttiva 94/62/CE, e per i quali l'Unione Europea pone l'obiettivo al 2030 di immetterne nel mercato comunitario solamente quelli con caratteri di riutilizzabilità o riciclabilità⁶⁰.

La Corte di Giustizia con sentenza 29 aprile 2004 ha precisato essere rifiuti da imballaggio⁶¹ quelli di cui alla definizione contenuta nell'art. 3, comma 1, direttiva 94/62/CE che definisce gli imballaggi come *“ tutti i prodotti composti di materiali di qualsiasi natura, adibiti a contenere e a proteggere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, e ad assicurare la loro presentazione. Anche tutti gli articoli «a perdere» usati allo stesso scopo devono essere considerati imballaggi”*. Da tale ampia definizione deriva che possono essere considerati imballaggi anche i sacchetti, pur se non connessi direttamente ad altre merci, in quanto volti a contenere o proteggere altri beni per il trasporto o il settore terziario, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c della sovra menzionata direttiva.

Ma cosa si intende per prodotti di plastica monouso? Si tratta di prodotti che sono progettati, concepiti o immessi nel mercato per essere usati una sola volta o comunque per un arco temporale limitato e poi gettati senza successive possibilità di reimpiego⁶².

Tra i prodotti di plastica monouso maggiormente inquinanti vi sono, come precisato al Considerando 16 della direttiva del 2019, anche i filtri di prodotti di tabacco. A tal fine, la direttiva pone l'attenzione sulla necessità di trovare alternative sostenibili a tali filtri mediante anche un ampliamento della responsabilità

⁵⁸ È biodegradabile un materiale che si scompone in molecole organiche semplici come metano, acqua e anidride carbonica grazie ad agenti atmosferici o microrganismi come i batteri. Di fatto, tutti i materiali sono biodegradabili, ma ciascuno di essi impiega diverso tempo (la plastica impiega centinaia o addirittura migliaia di anni a scomporsi). È invece compostabile un materiale che, oltre a biodegradarsi, si trasforma in compost che può essere impiegato come fertilizzante naturale in agricoltura. Per essere compost il materiale deve decomporsi entro tre mesi di almeno il 90%.

⁵⁹ Sul punto, si veda anche L. BELVISO, *Lotta alla plastica ed ecosistemi marini. Il quadro giuridico all'indomani della direttiva UE/2019/904*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 1 (24), 2019, p. 185.

⁶⁰ La direttiva non riguarda i contenitori di vetro o di metallo. Circa le microplastiche, queste non rientrano direttamente nell'ambito di applicazione della direttiva pur contribuendo ai rifiuti marini e dovendo perciò l'Unione incentivarne la riduzione.

⁶¹ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sez. V. 29 aprile 2004, causa C-341/01.

⁶² La direttiva ci fornisce degli esempi di plastica monouso come i contenitori per fast food o i contenitori per alimenti che non richiedono ulteriore preparazione, escludendo al contempo i contenitori di alimenti secchi o venduti freddi che richiedono una preparazione ulteriore o quelli contenenti più di una porzione. Nonostante la fornitura di tali esempi, la direttiva richiede, al Considerando 12, alla Commissione Europea di sviluppare delle linee guida più dettagliate in merito.

estesa del produttore. La causa maggiore del rinvenimento di un ingente quantitativo di tali tipologie di rifiuti sulle spiagge deriva principalmente da uno smaltimento non corretto dei prodotti nelle fogne o in altri tipi di scarico, con conseguenze anche in termini economici derivanti all'ostruzione delle pompe e delle tubature fognarie.

Il Considerando 17 si concentra sugli oggetti di piccole dimensioni come tappi, coperchi e contenitori per bevande. Per ridurre la produzione, e conseguentemente la quantità di rifiuti, occorre, per l'Unione Europea, immettere nel mercato beni progettati in modo da essere riutilizzabili e recuperabili mediante riciclo, come prevede la direttiva 94/62/CE, Allegato II. Per quanto riguarda la progettazione, occorre invece emanare una norma conforme al Regolamento (CE) 1025/2012 per consentire ai produttori di immettere prodotti conformi all'economia circolare.

Da non sottovalutare il problema degli attrezzi da pesca contenenti plastica che vengono gettati in mare con regolarità, probabilmente per assenza di incentivi per il loro conferimento a terra. A tal proposito, fondamentale è la direttiva 2019/883/UE che garantisce un diritto di conferimento a terra al fine di incentivare i pescatori a non gettare tale tipologia di rifiuti nelle acque. Si tratta tuttavia di un sistema da implementare ulteriormente mediante incentivi finanziari e si auspica dunque un aggiornamento della responsabilità estesa del produttore anche per tali prodotti (Considerando 25).

Le bottigliette di plastica monouso rimangono tuttavia tra i maggiori rifiuti rinvenuti sulle spiagge. Questo avviene sia per sistemi di raccolta differenziata inefficaci, sia per una scarsa partecipazione al riciclaggio da parte dei consumatori⁶³. Anche in questo caso si opta per misure di cauzione (rimborso, o simili), nell'ottica della responsabilità estesa del produttore.

L'art. 1 della direttiva pone l'obiettivo della stessa: prevenzione e riduzione dell'impatto su salute umana e ambiente di alcuni prodotti di plastica monouso e attrezzi da pesca contenenti plastica. L'art. 1 propone inoltre la transizione verso un'economia circolare con mercati e prodotti eco sostenibili.

Ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2019/904/UE, gli Stati Membri devono adottare delle misure volte a diminuire il consumo dei prodotti di plastica monouso di cui all'Allegato A della stessa (quali: tazze per bevande, inclusi coperchi e tappi, e contenitori per alimenti monouso) e ciò per ridurre entro il 2026 in maniera significativa l'uso di tali prodotti rispetto al 2022. Per perseguire tale obiettivo, gli Stati devono, da un lato, monitorare l'immissione di tali prodotti nel mercato e, dall'altro, analizzare le loro misure di riduzione riferendo i progressi alla Commissione e notificando alla stessa, entro il 3 luglio 2021, le misure adottate. Si tratta, ovviamente, di misure non discriminatorie e proporzionate che possono prevedere la

⁶³ Al fine di incentivare il riutilizzo o il riciclo dei prodotti, l'implementazione dei sistemi di raccolta e di cauzione-rimborso nonché la partecipazione attiva alla gestione dei rifiuti da parte dei cittadini, sono necessari. In 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*, n. 5/2019, p. 2.

riduzione del consumo, individuare o assicurare delle alternative riutilizzabili a tali prodotti monouso o comunque introdurre degli strumenti economici che evitino la gratuita distribuzione di tali beni al consumatore finale. Per ammettere la sostituzione di prodotti monouso con altri riutilizzabili, si consente agli Stati di derogare all'art. 18 della direttiva 94/62/CE⁶⁴ e di imporre dunque restrizioni al mercato.

L'art. 5 della direttiva si concentra invece sui prodotti in plastica monouso di cui all'Allegato B della stessa (quali piatti e posate di plastica o bastoncini cotonati) e di quelli in plastica oxo-degradabile, imponendo agli Stati membri di vietarne l'immissione sul mercato⁶⁵.

Innovativo è, senza dubbio, l'art. 6 che prevede che i contenitori di bevande di cui all'Allegato C, affinché possano essere immessi sul mercato, debbano garantire che i loro tappi e coperchi rimangano attaccati per tutta la durata di uso prevista per il prodotto (si tratta dei contenitori per bevande con capacità fino a tre litri come le bottiglie per bevande con relativi tappi e coperchi o gli imballaggi compositi di bevande e tappi e coperchi).

Al fine di rispettare tali requisiti, la Commissione chiederà alle organizzazioni europee di normazione di elaborare, entro il 3 ottobre 2019, disposizioni armonizzate che siano in grado di prevedere e garantire, per i sistemi di chiusura dei contenitori per bevande anche gassose, la robustezza, sicurezza e affidabilità necessarie.

Discorso a parte per i contenitori in plastica monouso di cui all'Allegato F della direttiva per i quali gli Stati membri devono garantire, a partire dal 2025, che le bottiglie in PET siano fabbricate con almeno il 25% di plastica riciclata, da calcolare come media per tutte le bottiglie in PET immesse sul mercato nel territorio dello specifico Stato membro; a partire dal 2030 la percentuale sale al 30% (si fa riferimento alle bottiglie per bevande con capacità fino a tre litri compresi tappi e coperchi).

L'art. 7 della direttiva fa riferimento invece all'Allegato D che ricomprende: tamponi e assorbenti igienici, salviette umidificate per igiene personale e uso domestico, prodotti da tabacco con filtri e filtri commercializzati in combinazione con i prodotti del tabacco, tazze per bevande. Per tali prodotti, la direttiva impone agli Stati membri di immettere sul mercato solo quelli recanti sull'imballaggio, o sul prodotto stesso, marcature a caratteri grandi, chiaramente leggibili e indelebili contenenti: le informazioni circa le modalità di gestione corretta dei rifiuti e quelle da evitare in linea con la gerarchia dei rifiuti; la segnalazione della presenza di plastica nel prodotto con l'indicazione delle conseguenze negative che deriverebbero da uno smaltimento improprio o da una dispersione nell'ambiente del rifiuto. Al fine di

⁶⁴ Art.18, direttiva 94/62/CE: “*Gli Stati membri non possono ostacolare l'immissione sul mercato nel loro territorio di imballaggi conformi alle disposizioni della presente direttiva*”.

⁶⁵ Il divieto all'immissione in commercio di tali prodotti è uno strumento rinvenibile in molti accordi internazionali. In M. NYKA, *Legal approaches*, op. cit., p.166.

armonizzare le regole di marcatura all'interno dell'Unione, la Commissione dovrà, entro il 3 luglio 2020, adottare un atto di esecuzione volto a dettare norme più puntuali sulla marcatura tenendo conto degli accordi settoriali volontari esistenti ed evitando, al contempo, di diffondere erronee informazioni ai consumatori.

Circa la raccolta differenziata, occorre far riferimento all'art. 9 della direttiva, che pone dei limiti quantitativi e temporali. In particolare, entro il 2025 gli Stati membri devono garantire la raccolta differenziata per il 77% delle bottiglie per bevande con capacità inferiore a tre litri (compresi tappi e coperchi) di plastica monouso immesse nel mercato in un determinato anno; tale percentuale deve raggiungere il 90% entro il 2029. Tuttavia, nonostante l'iniziale obiettivo del 77%, gli Stati membri dovrebbero puntare fin da subito a quello del 90%. Questo perché, puntare all'obiettivo più basso potrebbe portare a investimenti verso schemi che possono raggiungere solo il 77% della raccolta differenziata ma non il 90%. Inoltre, gli Stati membri potrebbero anche puntare verso obiettivi più sostenibili di riutilizzo (cioè sistemi di ricarica) delle bottiglie per bevande⁶⁶. Interessante il parallelismo presente nell'art. 9 della direttiva tra le bottiglie di plastica monouso immesse nel mercato e la quantità di rifiuti generati dalle stesse (tante bottiglie immetto sul mercato, tanti rifiuti sono prodotti). A tal fine, gli Stati sono invitati ad istituire dei sistemi di cauzione/rimborso o ad ampliare il regime di responsabilità estesa del produttore.

La sensibilizzazione dei consumatori ha un ruolo centrale nella direttiva. In particolare, l'art. 10 della stessa, di cui si parlerà nel paragrafo successivo, invita gli Stati ad adottare misure di informazione e di incentivo nei confronti dei consumatori al fine di spingerli a tenere comportamenti responsabili di riduzione della dispersione dei rifiuti. In aggiunta, si invitano gli Stati membri ad adottare misure destinate ai consumatori di prodotti monouso di cui all'Allegato G o di attrezzi da pesca e contenenti informazioni relative alla disponibilità di alternative riutilizzabili, ai sistemi di riutilizzo e alle opzioni di gestione dei rifiuti. In aggiunta, si devono diffondere informazioni in merito alle conseguenze che un'impropria dispersione o smaltimento di tali rifiuti possa generare sull'ambiente marino e sulle reti fognarie.

Gli articoli finali della direttiva riguardano il recepimento della stessa (entro il 3 luglio 2021) e le relazioni che devono presentare gli Stati alla Commissione. In particolare, gli Stati membri devono assicurare che tutti i prodotti immessi nel mercato e rientranti nella direttiva rispettino i requisiti contenuti nella stessa. Nonostante la direttiva ponga obiettivi sostenibili per l'ambiente, produce al contempo notevoli ripercussioni sulle industrie comunitarie di prodotti in plastica monouso. Inoltre, come sottolineato dal Rapporto McKinsey 2015 e dalla Commissione Europea nella Strategia sulla plastica, la direttiva si rivolge

⁶⁶ L. COPELLO DE SOUZA, *Unfolding the Single Use Plastics Directive*, Zero Waste Europe, Policy Briefing, maggio 2019.

a Stati che costituiscono una minima percentuale del problema globale ben più ampio. Sarebbe dunque efficace ed auspicabile un'azione globale sul tema.

Inoltre, pur costituendo senza dubbio la plastica un problema *ex se*, la direttiva si sarebbe dovuta concentrare di più sull'educazione civica, per la quale ad oggi non esiste un'azione comune ma singole iniziative virtuose degli Stati membri o dei cittadini. Da non sottovalutare anche la fornitura di infrastrutture efficienti sul piano del riuso e recupero dei prodotti in plastica da parte delle istituzioni⁶⁷.

Tuttavia, la riduzione della plastica può creare un nuovo mercato e nuovi posti di lavoro, grazie allo sviluppo di nuove tecnologie verdi. Inoltre, le *startup* e le grandi imprese che hanno iniziato la produzione di prodotti eco sostenibili già prima della direttiva, beneficeranno sicuramente delle restrizioni imposte sulla plastica in termini economici.

Circa il recepimento da parte degli Stati viene lasciato loro ampio margine nella riduzione dei prodotti in plastica monouso. La direttiva, infatti, non fissa un obiettivo comunitario, limitandosi a richiedere agli Stati membri di raggiungere determinati *target*.

Come si legge nel documento di lavoro della Commissione Europea di accompagnamento della proposta di direttiva, le misure contenute nella stessa dovrebbero consentire al 2030 il risparmio di 2,6 milioni di tonnellate di CO₂ evitando conseguentemente danni all'ambiente di valore pari a 11 miliardi di euro. In aggiunta si stima un costo di 2 miliardi di euro per la messa in conformità delle imprese, 510 milioni di euro per la gestione dei rifiuti e un risparmio da parte dei consumatori di circa 6,5 miliardi di euro. Se alle misure previste dalla direttiva si aggiunge il sistema supplementare di cauzione-rimborso, o comunque un sistema equivalente, si stima un costo supplementare di 1,4 miliardi di euro a beneficio, però, di una riduzione dei rifiuti in mare⁶⁸.

5. La responsabilità estesa del produttore

Ai sensi del principio comunitario del “chi inquina paga”, chiunque produca un rifiuto (sia esso un privato consumatore o un'impresa) deve pagare in misura proporzionale alla quantità di rifiuti prodotta per la loro corretta gestione. Chi immette in commercio un prodotto destinato ad avere una vita breve senza possibilità di riciclaggio, contribuendo alla produzione maggiore di rifiuti rispetto ad un produttore virtuoso di beni durevoli nel tempo e con componenti riciclabili, è soggetto alla c.d. responsabilità estesa

⁶⁷ L. MAESTRI, *Direttiva SUP e guerra ai rifiuti di plastica: il problema è la plastica o il rifiuto?*, Piacenza, 17 maggio 2019, in <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/direttiva-sup-rifiuti-plastica-problema/>.

⁶⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Sintesi della valutazione d'impatto. Plastica monouso e attrezzi da pesca che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica nell'ambiente*, SWD (2018) 255 final, Bruxelles, 28 maggio 2018.

del produttore. La *ratio* dell'introduzione e dell'implementazione di tale sistema di responsabilità⁶⁹ è quella di incentivare la produzione di beni e componenti che siano più efficienti, durevoli e in linea con la gerarchia dei rifiuti.

Tale forma di responsabilità impone ai produttori una responsabilità finanziaria (o finanziaria e organizzativa) della gestione di tutte le fasi del ciclo di vita del bene, da quando è immesso sul mercato fino a quando diviene rifiuto. Ne deriva dunque che un produttore risponde anche del fine vita del prodotto (quindi raccolta, smaltimento, ecc.), anche se il rifiuto è stato generato da un terzo; per questo si definisce responsabilità "estesa". I costi del fine vita del prodotto vengono internalizzati dal produttore nel momento della generazione del bene, con la conseguenza che produttori di beni più durevoli nel tempo saranno soggetti a costi inferiori.

L'art. 3, paragrafo 11, della direttiva 2019/904/UE definisce produttore: "*a) la persona fisica o giuridica stabilita in uno Stato membro che fabbrica, riempie, vende o importa a titolo professionale, a prescindere dalla tecnica di vendita, anche attraverso contratti a distanza definiti all'articolo 2, punto 7), della direttiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, e immette sul mercato di tale Stato membro prodotti di plastica monouso o prodotti di plastica monouso riempiti o attrezzi da pesca contenenti plastica, diverse dalle persone che esercitano l'attività di pesca definita all'articolo 4, punto 28), del regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; o b) la persona fisica o giuridica stabilita in uno Stato membro o in un paese terzo che a titolo professionale vende in un altro Stato membro direttamente a nuclei domestici, o a utenti diversi dai nuclei domestici, tramite contratti a distanza definiti all'articolo 2, punto 7), della direttiva 2011/83/UE, prodotti di plastica monouso, prodotti di plastica monouso riempiti o attrezzi da pesca contenenti plastica, a eccezione delle persone che esercitano l'attività di pesca definita all'articolo 4, punto 28, del regolamento (UE) n. 1380/2013*".

A livello comunitario, la responsabilità estesa del produttore è disciplinata dall'art. 8 della direttiva quadro 2008/98/CE. Si tratta di una disposizione che si limita a rimettere agli Stati membri la decisione di introdurre o meno tale sistema e in quale forma⁷⁰ (finanziaria o organizzativa – gestionale). In particolare, l'art. 3, punto 21, della direttiva del 2008 definisce regime di responsabilità estesa del produttore "*una serie*

⁶⁹ L'OCSE definisce la responsabilità estesa del produttore come "*an environmental policy approach in which a producer's responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle*" "*Extended Producer Responsibility (EPR) is a policy approach under which producers are given a significant responsibility – financial and/or physical – for the treatment or disposal of post-consumer products. Assigning such responsibility could in principle provide incentives to prevent wastes at the source, promote product design for the environment and support the achievement of public recycling and materials management goals*". In OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, OECD, marzo 2001, Parigi, p. 164, <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.html>.

⁷⁰ Art. 8, direttiva 2008/98/CE "*gli Stati membri possono adottare misure legislative o non legislative volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore*".

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”.

Attualmente tale forma di responsabilità esiste per alcune categorie di rifiuti maggiormente pericolose. Si tratta dei veicoli fuori uso (direttiva 2000/53/CE), delle pile e accumulatori (direttiva 2006/66/CE) e dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE - direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE, 2003/108/CE e 2012/19/UE). Rilevante è anche il settore degli imballaggi e dei rifiuti da essi generati per i quali la direttiva 1994/62/CE (modificata in seguito dalle direttive 2004/12/CE, 2005/20/CE, 2013/2/UE, 2015/720/UE) prevede un regime di responsabilità estesa.

Nel 2018, con la direttiva n. 851, si è tentato di fornire maggiori elementi a tale regime di responsabilità introducendo i “requisiti minimi generali” (art. 8 *bis*, direttiva 2018/851/CE).

L’art. 8 *bis* della direttiva 2018/851/UE, prevede che i sistemi di responsabilità estesa del produttore debbano definire in maniera chiara le responsabilità degli attori coinvolti (produttori, organizzazioni, gestori, ecc) nonché gli obiettivi di gestione dei rifiuti per perseguire i target di cui alle direttive poc’anzi indicate in materia di RAEE, imballaggi, veicoli fuori uso, pile e accumulatori.

Ai sensi della direttiva del 2018, gli Stati devono adottare misure necessarie a garantire che i contributi versati dai produttori coprano i costi relativi a: raccolta differenziata e trasporto dei rifiuti; informazione adeguata nei confronti dei detentori dei rifiuti; raccolta e comunicazione dei dati. Essi devono inoltre adottare misure, anche economiche, volte ad incoraggiare i produttori ad effettuare un uso delle risorse più efficiente, accompagnato da una produzione e una messa in commercio di materiali e prodotti che siano durevoli, destinati ad un plurimo utilizzo, riparabili e riciclabili.

Come prima anticipato, a ogni Stato è rimessa la creazione del sistema di responsabilità, non esistendone uno universale. Si è tuttavia osservato che sistemi fondati su di un’unica organizzazione garantiscono risultati migliori sul piano ambientale ed economico (per esempio nell’ambito degli imballaggi). La sussistenza, infatti, di più produttori operanti singolarmente, potrebbe condurre ad una concorrenza sul piano economico che potrebbe far passare in secondo piano gli aspetti ambientali. In un regime di concorrenza, i soggetti obbligati ricorrerebbero al sistema che richiede costi inferiori, che potrebbe non necessariamente essere quello migliore in termini di performance ambientali. Tuttavia, nelle ipotesi in cui si abbiano più organizzazioni, l’Unione Europea ha stabilito un criterio generale. In particolare, è stato previsto che se all’interno di uno Stato membro vi sono più organizzazioni operanti in concorrenza tra di loro, debba essere costituito un organismo al quale vengono conferiti poteri, da parte dell’autorità

pubblica, di sorveglianza dell'attuazione degli obblighi derivanti dal sistema di responsabilità e con caratteristiche di indipendenza dagli interessi dei privati⁷¹.

A tali regole generali si applicano due eccezioni. La prima riguarda i veicoli fuori uso, RAEE e pile esauste, per i quali continuano ad applicarsi le specifiche regole in materia. La seconda eccezione riguarda invece una riduzione dei costi dell'80% o del 50% a seconda che: i regimi sono pre-riforma, derivano da norme comunitarie o riguardano i produttori di imballaggi oppure siano regimi di derivazione nazionale ma istituiti dopo la riforma; si tratti di regimi di derivazione nazionale e istituiti prima della riforma. Ovviamente, tale seconda eccezione, si applica solo se è economicamente fattibile e garantisce la gestione corretta dei rifiuti; i costi rimanenti sono poi sostenuti dai produttori originari dei rifiuti, come i consumatori e i distributori.

Ai sensi del Considerando 21 e dell'art. 8 della direttiva 2019/904/UE, gli Stati membri devono introdurre regimi di responsabilità estesa del produttore che consentano la copertura totale dei costi (che ricomprende quelli: di gestione, di rimozione dei rifiuti, relativi alle misure di sensibilizzazione per ridurre e prevenire la produzione degli stessi) in aggiunta a quelli già previsti dalla direttiva 2008/98/CE.

L'art. 8 della direttiva del 2019 riprende gli articoli 8 e 8 *bis* della direttiva 2008/98/CE, prevedendo l'istituzione di sistemi di responsabilità estesa del produttore per i prodotti in plastica monouso di cui all'Allegato E (tra i quali si hanno contenitori per alimenti destinati ad un consumo immediato senza preparazione ulteriore o i sacchetti di plastica).

L'art. 8, paragrafo 3, disciplina i costi per alcuni prodotti in plastica monouso quali le salviette umidificate e i palloncini non destinati ad uso personale dei consumatori⁷². Inoltre, l'art. 8, paragrafo 3, prevede che per i filtri da tabacco gli Stati devono assicurare la copertura, da parte dei produttori, dei: costi di raccolta dei rifiuti, compresi quelli relativi all'infrastruttura (che può essere anche istituita ad hoc) per la loro raccolta e al suo funzionamento; costi di trasporto; costi di trattamento dei rifiuti.

L'art. 8, paragrafi 5 e 6, della direttiva 2019/904/UE prevedono che gli Stati definiscano chiaramente responsabilità e ruoli dei soggetti coinvolti e consentano ai produttori stabiliti in un altro Stato di nominare un rappresentante autorizzato ad adempiere agli obblighi correlati alla responsabilità estesa del produttore nel proprio Paese. Al contrario, ai sensi del paragrafo 7 del medesimo articolo, gli Stati membri devono garantire che i produttori stabiliti nel proprio territorio ma che vendono prodotti in un altro paese comunitario, nominino un rappresentante autorizzato responsabile all'adempimento degli obblighi di produttore in questo altro Stato.

⁷¹ Art. 8 *bis*, direttiva 2008/98/CE come modificata dalla direttiva 2018/851/UE, in T. RONCHETTI, *Legge di Delegazione europea: recepimento al via per il Pacchetto economia circolare*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 11/2019, pp. 824-825.

⁷² Sul punto si veda anche CONSIGLIO EUROPEO *Azione dell'UE per limitare l'inquinamento da plastica: il Consiglio approva la sua posizione*, Comunicato stampa, 31 ottobre 2018.

In merito ai costi di sensibilizzazione di cui all'art. 10 della direttiva del 2019, questi devono ricomprendere quelli inerenti alla diffusione di tutte quelle informazioni volte a rendere i consumatori consapevoli: delle alternative riutilizzabili; dei sistemi di riutilizzo; delle migliori modalità di gestione dei rifiuti e di quelle da evitare; delle prassi migliori per effettuare una gestione corretta dei rifiuti; degli impatti negativi conseguenti a una prassi scorretta; della percentuali di plastica presenti nei prodotti; dell'impatto che uno scorretto smaltimento di tali prodotti di plastica ha nelle reti fognarie. Tali costi non devono ovviamente superare quanto necessario a fornire i servizi sopra menzionati e sono fissati in maniera trasparente tra i soggetti interessati.

Relativamente agli attrezzi da pesca, ai sensi dell'art. 8, paragrafo 9, si dispone che gli Stati membri monitorino quelli immessi e quelli dismessi dal mercato contenenti plastica, dandone comunicazione alla Commissione. In riferimento a tali prodotti, il produttore deve coprire: i costi della loro raccolta differenziata quando dismessi e conferiti in impianti di raccolta portuali che siano adeguati ai sensi della direttiva 2019/883/UE o in altri sistemi di raccolta equivalenti; i costi di trasporto e trattamento; i costi inerenti alla sensibilizzazione dei consumatori finali.

Al fine di consentire una corretta concorrenza sul mercato, i sistemi di responsabilità estesa del produttore devono sottostare a meccanismi di controllo ed essere trasparenti, anche per favorire la creazione di alternative produttive sostenibili. La recente direttiva del 2019 dispone, infatti, che gli Stati debbano implementare il sistema di responsabilità estesa del produttore estendendola a tutti i produttori di beni di plastica monouso, non alterando la concorrenza tramite, ad esempio, l'erogazione di sussidi economici. Gli Stati inoltre dovrebbero effettuare dei controlli che garantiscano la corretta trasparenza, non discriminazione, sostenibilità e non distorsione della concorrenza. Da precisare inoltre che l'attività di gestione dei costi derivanti dai sistemi operanti in relazione alla responsabilità estesa del produttore, non deve portare a profitti, quanto ad attività meramente no-profit, senza distribuzione di utili ai consorziati. Gli utili dovrebbero essere invece investiti in attività di ricerca, sviluppo o nella gestione di emergenze ambientali conseguenti alla gestione scorretta dei beni oggetto di responsabilità.

La responsabilità estesa del produttore è stata inserita nel Codice dell'Ambiente all'art. 178 *bis* e dunque chiunque produca, o immetta sul mercato, prodotti, è chiamato a sostenerne i costi di smaltimento. Non si tratta però di un sistema di responsabilità condivisa, già presente nel nostro Codice Ambiente all'art. 188, bensì di una responsabilità a carico esclusivo di colui che produce quel determinato bene destinato a divenire un rifiuto. Con la responsabilità estesa del produttore non viene meno infatti quella del produttore del rifiuto⁷³, di cui all'art. 188 Codice Ambiente, che attribuisce una responsabilità condivisa

⁷³ Il produttore di rifiuti è definito dall' art. 183, comma 1, lettera f del Codice Ambiente come "il soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di

a coloro che si occupano della gestione del rifiuto, dal momento della sua produzione fino a quello dello smaltimento, precisando che in capo al produttore o detentore del rifiuto, sussiste un obbligo di verifica e controllo sugli altri soggetti coinvolti. Inoltre, la responsabilità estesa del produttore agisce *ex ante*, quando ancora il bene non è diventato rifiuto.

Il produttore deve, dunque, mediante un sistema individuale o collettivo, occuparsi della raccolta, del trattamento (art. 183, comma 1, lettera s) Codice Ambiente) e della gestione più in generale (art. 183, comma 1, lettera n) Codice Ambiente) dei rifiuti prodotti in seguito all'uso dei beni da lui generati, con obbligo di raggiungere percentuali precise di raccolta e recupero dei materiali in essi contenuti.

I costi sostenuti dal produttore vengono coperti dal “contributo ambientale”, riscosso al momento della vendita. Se poi il produttore fa parte di un sistema collettivo, il contributo dovrà essere versato a quest'ultimo e il produttore dovrà raggiungere determinati standard quantitativi e qualitativi di raccolta e riciclaggio. In particolare, in tali casi il singolo produttore versa un contributo proporzionato ai prodotti da esso generati, tenendo in considerazione le loro caratteristiche di durevolezza, presenza di sostanze pericolose, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità. Se invece alcune attività vengono svolte da altri soggetti (come la raccolta dei rifiuti), il produttore, o il Consorzio, pagheranno a questi i costi necessari a fornire il servizio senza eccedervi, per evitare che gravino su di loro costi impropri e derivanti da eventuali altrui inefficienze. I costi devono ovviamente essere determinati in modo trasparente ed oggettivo e non unilateralmente.

Ciò premesso, possiamo affermare che tale forma di responsabilità, dovrebbe condurre il produttore verso sistemi di produzione conformi al sistema dell'economia circolare⁷⁴ oltre che a fornire informazioni il più possibile complete e aggiornate circa la possibilità di destinare quel prodotto ad un ulteriore impiego. Mediante l'internalizzazione dei costi da parte dei produttori, si vuole dunque incentivare gli stessi a realizzare prodotti più virtuosi e che conducano a un sostenimento di costi bassi del fine vita (proprio perché riutilizzabili o riciclabili) investendo maggiormente nelle fasi iniziali di realizzazione del prodotto con limitazione dell'utilizzo di componenti non facilmente recuperabili⁷⁵.

pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)”. Relativamente al produttore iniziale, l'art. 188 del Codice Ambiente fa riferimento alla produzione di rifiuti conseguente ad attività di produzione, trasformazione, impiego e consumo e per i quali il soggetto ha intenzione di disfarsene mediante smaltimento, recupero o affidamento ad un terzo autorizzato.

⁷⁴ Si pensi all'ecodesign o comunque ad una progettazione che tenga conto dell'utilizzo duraturo nel tempo di un determinato bene, favorendone la durabilità, la riutilizzabilità, lo smontaggio, la riparabilità e/o la riciclabilità e, in generale, il suo recupero. Sul punto si veda R. MALCOLM, *Life Cycle Thinking as a Legal Tool: A Codex Rerum*, in *Law, Environment and Development Journal*, n. 15, 2019, pp. 208-224.

⁷⁵ L'art. 1, par. 8), lett. b), della direttiva 2018/851/UE, del 30 maggio 2018, dispone che “*Gli Stati membri possono adottare misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti e dei loro componenti volta a ridurre i loro impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti. Tali misure possono incoraggiare, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente*

Possiamo dunque concludere affermando che i regimi di responsabilità estesa del produttore costituiscono un valido strumento per sensibilizzare i produttori e i consumatori sugli impatti negativi che la produzione e la gestione non sostenibile del materiale plastico possano comportare, conducendoli verso una maggiore innovazione sul piano tecnologico e competitività tra le imprese.

Tuttavia, la direttiva 2019/904/UE lascia un margine agli Stati membri per la determinazione di tali sistemi di responsabilità stabilendo una scadenza troppo lunga per la loro attuazione, che non riflette l'urgenza del problema della plastica monouso. In effetti, a causa dell'impatto ambientale particolarmente negativo di questi prodotti, è fondamentale che gli Stati membri istituiscano al più presto (molto prima del 2024, data di recepimento dell'art. 8 della direttiva da parte degli Stati membri) sistemi di responsabilità estesa del produttore assicurando che siano impostati in modo adeguato, anche con l'eco-modulazione delle tariffe, tenendo conto della durata, della riparabilità, della riutilizzabilità, della riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose.

Far pagare ai produttori l'intero costo della fine del ciclo di vita dei loro prodotti non solo è giusto, ma è anche fondamentale per incentivarli a riprogettare i loro prodotti per renderli, ove possibile, riutilizzabili e sviluppare modelli di business più sostenibili.

Inoltre, garantire che i produttori sostengano il 100% dei costi di pulizia può contribuire alla loro collaborazione con le autorità locali per garantire sistemi di raccolta differenziata efficienti.

In aggiunta, al fine di garantire sistemi di responsabilità efficienti, occorre che i governi nazionali garantiscano la piena trasparenza e il monitoraggio dei programmi, in particolare quelli istituiti nell'ambito di accordi con l'industria. Questo perché schemi di responsabilità estesa del produttore ben progettati possono svolgere un ruolo chiave per fornire incentivi economici alle imprese per sviluppare prodotti in plastica più sostenibili e garantire i finanziamenti necessari. Negli Stati con tassi di riciclaggio molto elevati, ad esempio, la maggior parte dei costi di raccolta differenziata e di trattamento dei rifiuti di imballaggio sono finanziati dai contributi versati dai produttori. Se ben progettati e implementati in tutta Europa, i sistemi di responsabilità estesa del produttore potrebbero dunque contribuire a migliorare

durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti. Le misure tengono conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo". Al pari, il Considerando 20 dispone che "Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure opportune per incoraggiare lo sviluppo, la produzione, la commercializzazione e l'impiego di prodotti e componenti di prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, sono adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti e senza compromettere la libera circolazione delle merci nel mercato interno. Tali misure dovrebbero tenere conto dell'impatto dei prodotti durante il loro intero ciclo di vita, la gerarchia dei rifiuti e, se del caso, il potenziale di riciclaggio multiplo". Inoltre, il Considerando 22 della direttiva 2018/851/UE prevede di "incentivare i produttori, al momento della progettazione dei loro prodotti, a tenere conto in maggior misura della riciclabilità, della riutilizzabilità, della riparabilità e della presenza di sostanze pericolose in fase di progettazione".

l'efficienza del processo di riciclo, incoraggiare la progettazione per il riciclo, ridurre i rifiuti e promuovere un maggiore dialogo tra produttori, autorità locali e cittadini.

6. I diversi modelli di recepimento della direttiva 2019/904/UE nell'ordinamento nazionale e regionale

In Francia, già nel 2018 con la l. n. 398 del 30 ottobre, si modificava il Codice Ambiente adottando un approccio più stringente e bandendo, a partire dal 1° gennaio 2020, una serie di prodotti in plastica monouso quali stuzzicadenti, piatti, bicchieri e cannucce. Inoltre, dal 1° gennaio 2025, saranno banditi i contenitori di plastica per alimenti destinati a cottura e riscaldamento nonché i servizi di ristorazione in plastica nei luoghi di aggregazione quali scuole o università.

Anche in Italia, relativamente ai bastoncini cotonati (c.d. “cotton fioc”), si è adottato lo stesso modello francese bandendo questi ultimi dal 1° gennaio 2019 con la l. di bilancio 2018. Inoltre, è stato istituito l'obbligo di apporre sulle confezioni di tali prodotti informazioni per lo smaltimento corretto degli stessi e un richiamo esplicito al divieto di gettarli negli scarichi fognari e nei servizi igienici (l. 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 545). La stessa l. di bilancio ha poi vietato il commercio di cosmetici esfolianti e detergenti da risciacquo contenenti microplastiche dal 1° gennaio 2020 (comma 546), divieto vigente in Francia già dal 1° gennaio 2018.

La l. 3 agosto 2017, n. 123 di conversione del D.L. 20 giugno 2017, n. 91, ha introdotto al Codice dell'Ambiente italiano gli articoli 226*bis* e 226*ter* sul divieto di commercializzazione delle borse di plastica e sulla riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero⁷⁶ recependo la direttiva 2015/720/UE sui sacchetti e le buste di plastica. Tale legge generò polemica in conseguenza dell'introduzione di una tassa da pagare per l'acquisto di tali sacchetti, non prevedendo la normativa comunitaria tale tipo di imposizione ma lasciando liberi gli Stati di decidere la soluzione per loro più consona. Di fatto però, con tale soluzione, il Governo italiano ha fatto emergere un costo che era già

⁷⁶ Art. 226*bis* Codice Ambiente “1. Fatta salva comunque la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, è vietata la commercializzazione delle borse di plastica in materiale leggero [...] 2. Le borse di plastica di cui al comma 1 non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti trasportati per il loro tramite.” Art. 226*ter* “1. Al fine di conseguire, in attuazione della direttiva (UE) 2015/720, una riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica, è avviata la progressiva riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero [...] 2. La progressiva riduzione delle borse di plastica in materiale ultraleggero è realizzata secondo le seguenti modalità: a) dal 1° gennaio 2018, possono essere commercializzate esclusivamente le borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 40 per cento; b) dal 1° gennaio 2020, possono essere commercializzate esclusivamente le borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 50 per cento; c) dal 1° gennaio 2021, possono essere commercializzate esclusivamente le borse biodegradabili e compostabili e con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60 per cento. [...] 5. Le borse di plastica in materiale ultraleggero non possono essere distribuite a titolo gratuito e a tal fine il prezzo di vendita per singola unità deve risultare dallo scontrino o fattura d'acquisto delle merci o dei prodotti imballati per il loro tramite”.

indirettamente sostenuto dai consumatori: prima della direttiva, infatti, i costi di produzione e smaltimento dei sacchetti erano sostenuti dalle aziende della grande distribuzione che però li riversavano sui consumatori finali in maniera non percepibile da questi ultimi tramite l'aumento del prezzo degli alimenti⁷⁷.

Per quanto riguarda la Strategia sulla plastica circolare del 2018, questa è stata attuata in parte con l'art. 1, comma 802, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 che ha introdotto nel nostro Codice Ambiente l'art. 226^{quater}. Questo articolo pone l'obiettivo di prevenzione della produzione di prodotti in plastica monouso e costituiti da materiale fossile; si preoccupa inoltre della prevenzione dell'abbandono di tali prodotti favorendone la raccolta differenziata e il riciclaggio e della promozione dell'impiego di alternative sostenibili. A tal fine i produttori di tali beni, ai sensi del comma 2 dell'art. 226^{quater}, promuovono “a) la raccolta delle informazioni necessarie alla messa a punto di materie prime, processi e prodotti ecocompatibili e la raccolta dei dati per la costruzione di Life Cycle Assessment certificabili; b) l'elaborazione di standard qualitativi per la: 1) determinazione delle caratteristiche qualitative delle materie prime e degli additivi impiegabili in fase di produzione; 2) determinazione delle prestazioni minime del prodotto durante le fasi di impiego, compreso il trasporto, lo stoccaggio e l'utilizzo; c) lo sviluppo di tecnologie innovative per il riciclo dei prodotti in plastica monouso; d) l'informazione sui sistemi di restituzione dei prodotti in plastica monouso usati da parte del consumatore”.

La l. di bilancio 2020 (l. 27 dicembre 2019, n.160) ha invece imposto una *plastic tax* all'art. 1, commi dal 634-658, che entrerà in vigore a partire dal 1° luglio 2020. Il fine di tale tassa, pari a 0,45 euro per kg di plastica, è quello di ridurre e disincentivare l'utilizzo dei prodotti contenenti plastica monouso che hanno lo scopo di contenere, proteggere, manipolare o consegnare merci o prodotti alimentari, anche se sotto forma di fogli o pellicole. Deroghe a tale tassa si applicano nelle ipotesi di dispositivi medici, beni di contenimento e protezione dei medicinali o beni compostabili conformi alla norma UNI EN 13432:2002. La tassa dovrà essere pagata dal fabbricante del prodotto; se il prodotto proviene da altri Paesi comunitari deve essere invece pagata da chi lo acquista o vende al consumatore finale, mentre se proviene da Paesi extra Unione Europea dall'importatore. Il sistema premia al contempo i comportamenti virtuosi garantendo crediti di imposta del 10% delle spese sostenute per conformarsi tecnologicamente alla produzione di beni compostabili UNI EN 13432:2002 dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020, per un massimo di 20.000 euro nel limite complessivo di 30 milioni per il 2021. L'imposizione di tale tassa non è stata tuttavia accolta all'unanimità. Autorevole dottrina⁷⁸ ritiene infatti tale strumento un mero sistema per introitare denaro non impiegato poi per innovazioni tecnologiche nell'ambito del riciclo mentre le associazioni imprenditoriali dei produttori di plastica e di imballaggi hanno criticato tale tassa poiché si

⁷⁷ G. RIGGIO, *La strategia europea per la plastica in un'economia circolare*, in *Aggiornamenti Sociali*, marzo 2018, pp. 254-255.

⁷⁸ Si veda A. MURATORI, *La Plastic Tax*, *op. cit.*, p. 9.

prevede una consistente riduzione del fatturato delle aziende (tra il 10% e il 15%) con conseguenze negative per investimenti e occupazione⁷⁹. Inoltre, tale meccanismo non è l'unico a disposizione del legislatore per contrastare l'uso della plastica⁸⁰. Si potrebbe, in particolare, investire nell'ecodesign che senza dubbio porterebbe vantaggi sul piano ambientale senza gravare eccessivamente sulle imprese e sui consumatori finali⁸¹.

Nonostante queste iniziative normative, l'Italia è tra i Paesi comunitari che peggio recepiscono e attuano le direttive comunitarie relative al mercato unico insieme a Spagna, Grecia e Lussemburgo⁸². Tuttavia, ancor prima che l'Italia recepisca la direttiva 2019/904/UE, alcune Regioni hanno adottato norme contenenti previsioni ispirate alla stessa. Tra queste, si segnala la l. reg. 1° agosto 2019, n.27 della Regione Marche “*Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica*”. Con tale legge, la Regione intende disciplinare l'utilizzo di prodotti in plastica per ridurre la produzione, favorire uno sviluppo sostenibile e diffondere un'educazione sociale e ambientale. Il tutto con riferimento alla direttiva del 2019 (art. 1). In particolare, l'art. 2 della legge precisa il divieto di uso dei prodotti di plastica monouso (come cannucce, piatti, bicchieri e bastoncini cotonati) e di prodotti in plastica oxo-degradabile, come definiti dall'art. 3 della direttiva n.904 del 2019, con l'eccezione di quelli impiegati a fini medico-sanitari. L'uso di tali prodotti è invece consentito, a norma dell'art. 5 della legge, in caso di emergenze igienico sanitarie, diete personalizzate con certificazioni mediche non confezionabili in loco, interruzioni del servizio di acquedotto o calamità naturali. Per altri prodotti, come i contenitori per alimenti, si prevede invece una restrizione del loro consumo (art. 2, comma 2). L'art. 3 della legge precisa l'ambito di applicazione della stessa, mentre il 4 prevede una disposizione più restrittiva rispetto alla direttiva, vietando di fumare sul litorale regionale in assenza di contenitori specifici per la raccolta di rifiuti post-consumo di prodotti da tabacco contenenti plastica. Interessante è l'art. 7 che assegna alla Giunta regionale la promozione, anche mediante l'erogazione di contributi regionali, di progetti di ricerca e sviluppo industriale per la sostituzione dei materiali di plastica, di cui all'art. 2, con prodotti diversi che siano biodegradabili o compostabili. Per i prodotti non elencati nell'art. 2, la Giunta ne promuove la riduzione dell'utilizzo incentivando i sistemi cauzione/rimborso. L'art. 8 riguarda le campagne di comunicazione che vengono promosse dalla Regione al fine di informare e sensibilizzare i cittadini e gli interessati sui benefici derivanti

⁷⁹ G. BALOCCO, *L'inquinamento determinato dalla plastica*, op. cit., p. 480.

⁸⁰ A. MURATORI *La Plastic Tax*, op. cit., p. 11.

⁸¹ Si pensi ai blister di medicinali realizzati in sola plastica o solo alluminio (e quindi facilmente riciclabili) o in bi-accoppiato plastica/alluminio. Questi ultimi, per i loro duplici componenti difficilmente separabili, sono difficili da riciclare e sono infatti inseriti, dal 1° gennaio 2020, nella Fascia C (Imballaggi non ancora selezionabili/riciclabili allo stato delle tecnologie attuali) del contributo ambientale. In A. MURATORI, *La Plastic Tax*, op. cit., p. 11.

⁸² Dati presenti nella pagella annuale sul mercato interno della Commissione europea del 4 luglio 2019. In U. BARELLI, *La Strategia e le norme dell'Unione Europea*, op. cit., p. 12.

dall'applicazione della legge, diffondendo al contempo la cultura della riduzione delle plastiche monouso e oxo-degradabili. Ai sensi poi dell'art. 11, annualmente la Giunta trasmette all'Assemblea legislativa regionale una relazione sullo stato di attuazione della legge e sull'impatto sul territorio regionale della normativa comunitaria e nazionale in materia.

Altra Regione virtuosa è l'Emilia-Romagna la cui Giunta regionale ha adottato la deliberazione n.2000 dell'11 novembre 2019 con la quale la Regione si è promessa di regolare la fase di transizione verso sistemi più sostenibili di consumo. Già nel 2015 la Regione aveva adottato la l. n. 16 al fine di orientare l'economia regionale verso sistemi più resilienti e circolari individuando obiettivi ambiziosi di gestione dei rifiuti in linea con la gerarchia comunitaria. Strumento operativo di tale legge è il Piano regionale di gestione dei rifiuti che ha trasformato in azioni concrete quanto contenuto nella legge. Tra i vari strumenti avviati dalla Regione in materia di gestione dei rifiuti, abbiamo il logo "Carrello verde" che contraddistingue i punti vendita aderenti al Sistema regionale di qualificazione ambientale caratterizzati da sistemi di prevenzione dei rifiuti plastici tramite, ad esempio, la vendita di prodotti sfusi, con meno imballaggi o con l'impiego di imballaggi riciclabili facilmente. La deliberazione del 2019 ha invece avviato la Strategia #Plastic-freeER con la quale la Regione Emilia-Romagna si propone di: prevenire la produzione di rifiuti plastici e in particolare quelli per i quali esistono valide alternative; allungare il ciclo di vita di beni plastici e di imballaggi; promuovere la progettazione e la produzione di plastica e prodotti in plastica atti a garantirne riutilizzo, riparazione e riciclaggio; favorire la raccolta e il riciclaggio a fine vita dei beni in plastica; prevenire e ridurre la dispersione nell'ambiente (in particolare in mare, nei corsi d'acqua e nelle aree protette) di rifiuti in plastica. La Regione si impegna inoltre a sostituire progressivamente i prodotti in plastica monouso di cui all'Allegato B della direttiva del 2019, nonché le bottiglie di plastica, dalle sedi dell'Amministrazione regionale, delle società *in house* della Regione e delle Agenzie regionali. In particolare, la Regione adotterà nelle proprie sedi misure volte a: ridurre progressivamente le bottiglie e le stoviglie in plastica monouso dai distributori automatici; invitare i dipendenti a utilizzare contenitori propri per il consumo delle bevande nel rispetto della normativa sull'igiene e la sicurezza alimentare; ridurre progressivamente l'impiego dei prodotti in plastica monouso durante eventi e riunioni; predisporre materiali informativi per il conferimento corretto dei rifiuti nei diversi contenitori per la raccolta differenziata nei punti di ristoro, se presenti; promuovere azioni di sensibilizzazione tra i dipendenti al fine di ridurre la dispersione nell'ambiente della plastica. Anche in riferimento alla ristorazione collettiva (mense, ospedali), alle spiagge, alle aree protette della Regione, alle feste, alle manifestazioni pubbliche e alle sagre, la Regione si propone di promuovere la sostituzione delle stoviglie in plastica monouso con altre sostenibili. Interessante il punto 8 della Strategia relativo all'educazione dei cittadini. In particolare, nell'ambito del "Programma regionale di informazione ed educazione alla

sostenibilità” di cui alla l. reg. 29 dicembre 2009, n. 25 (di cui alla deliberazione dell’Assemblea Legislativa n. 225 del 1 ottobre 2019), sono state stabilite delle azioni volte a sensibilizzare ed educare i cittadini al fine di incentivarli a tenere comportamenti responsabili, informandoli sulle alternative sostenibili e sugli effetti derivanti dalla gestione impropria e dalla dispersione dei rifiuti in plastica. La Regione si preoccupa anche delle filiere produttive nel settore della plastica che vengono aiutate a riconvertirsi in produzioni di plastiche rinnovabili, favorendo il riuso e il riciclo circolare, premiando quelle che sperimentano soluzioni *plastic free* o che comunque promuovono l’utilizzo di materiale alternativo. La Regione sostiene, in aggiunta, i progetti sperimentali e di ricerca volti a trovare soluzioni sostenibili alternative alle plastiche attuali o al riutilizzo delle stesse; questo in particolare nei settori agroalimentare, miticoltura e agricolo.

Vi è poi la Regione Campania che ha adottato il 4 dicembre 2019 la l. n. 26 “*Misure per la riduzione dell’incidenza della plastica sull’ambiente e modifiche legislative*” con entrata in vigore prevista per il 3 luglio 2021, data di scadenza del recepimento da parte degli Stati membri della direttiva 2019/904/UE. All’art. 1, comma 1, la legge vieta, dal 3 luglio 2021, l’uso di una serie di prodotti in plastica monouso (tra i quali stoviglie e aste dei palloncini) durante fiere o manifestazioni che siano finanziate e organizzate anche da Regione e Enti locali. Il comma 2 dell’art. 1 vieta invece l’uso di contenitori o stoviglie in plastica monouso nelle aree protette e nei parchi, senza fare riferimento alle spiagge del demanio marittimo; si tratta di un divieto che entrerà in vigore dopo l’esaurimento delle scorte di magazzino e comunque entro il 30 giugno 2021. Il comma 3 dell’art. 1 vieta infine i beni in plastica monouso negli uffici e nelle sedi delle Amministrazioni regionali nell’ambito della somministrazione di alimenti o bevande anche tramite distributori automatici. La Regione promuove campagne di sensibilizzazione e informazione per i dipendenti della Giunta regionale, del Consiglio, degli Enti e di tutti i cittadini al fine di responsabilizzarli a tenere comportamenti virtuosi e volti a ridurre la produzione dei rifiuti (in particolare quelli in plastica monouso) nonché informarli sulle sanzioni e i divieti previsti dalla legge (art. 1, comma 6, l. Regione Campania 4 dicembre 2019, n. 26).

Dall’analisi dell’attuazione statale e regionale dei modelli comunitari, emerge come a livello nazionale si sia preferito innanzitutto un approccio stringente volto ad impedire la commercializzazione di determinati prodotti contenenti plastica e considerati potenzialmente dannosi per ambiente e salute umana. Grazie poi all’introduzione dell’art. 226 *quater* nel Codice dell’Ambiente si è tentata una maggior sensibilizzazione verso il riciclo e le alternative sostenibili, salvo poi adottare lo strumento disincentivante al consumo per eccellenza: la *plastic tax*. Per quanto riguarda invece le Regioni, queste si sono orientate, a seconda dei casi, in direzione di più o meno stringenti divieti di commercializzazione di prodotti in plastica o standard di riciclo; ciò che però emerge dall’analisi delle normative locali è l’enfasi sull’educazione e la

sensibilizzazione dei cittadini, o dei dipendenti pubblici, da considerarsi i veri pilastri per costruire efficacemente una società *plastic free*.

7. Le ordinanze sindacali e balneari in materia di plastica: giurisprudenza amministrativa

In alcune Regioni e Comuni, tuttavia, l'anticipata attuazione della direttiva del 2019 ha portato alla creazione di una giurisprudenza in materia e alla conseguente disapplicazione di ordinanze amministrative.

Il primo Tribunale ad essersi pronunciato è il TAR Sicilia, sede di Palermo, che ha adottato due decisioni parzialmente differenti l'una dall'altra dopo essere stato adito da società produttrici di stoviglie in plastica monouso⁸³. Con entrambe le pronunce, il TAR ha sospeso l'efficacia delle ordinanze sindacali del Comune di Trapani (ordinanza sindacale del 29 marzo 2019, n.32) e del Comune di Santa Flavia (ordinanza sindacale del 5 febbraio 2019, n.5). Entrambe le ordinanze vietavano la distribuzione, la messa in commercio e l'uso di prodotti monouso per la somministrazione di alimenti e bevande costituiti da materiali non compostabili o biodegradabili. Il divieto si estendeva anche alle feste pubbliche, manifestazioni e a ogni altro evento pubblico. Le ordinanze, nel prevedere tali divieti, richiamavano la direttiva 2019/904/UE. Tuttavia, il TAR ha optato per la loro sospensione adducendo l'assenza dei requisiti normativi che avrebbero giustificato l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti, non sussistendo nei casi di specie situazioni di imprevedibilità ed eccezionalità, oltre all'assenza di limiti temporali per i divieti previsti⁸⁴.

Successivamente al TAR Sicilia si pronuncia il TAR Abruzzo nella Camera di Consiglio 10 luglio 2019⁸⁵ sulla legittimità dell'ordinanza del 9 aprile 2019, n. 63, del Sindaco di Teramo. Tale ordinanza, sulla scia di quelle siciliane, vietava l'uso di beni in plastica monouso non compostabili o biodegradabili consentendo però lo smaltimento progressivo delle eventuali scorte presenti nei punti vendita e nei magazzini di tale materiale (per le bottiglie di plastica la data era il 30 settembre 2019). Il TAR Abruzzo si pronuncia contrariamente al TAR Sicilia mantenendo in vigore l'ordinanza sindacale non essendo riscontrato un danno grave e irreparabile nei confronti delle imprese produttrici di plastica monouso che avevano impugnato la sovra citata ordinanza, producendo queste anche beni compostabili e biodegradabili. In particolare, il TAR sostiene che il divieto è limitato alla città di Teramo, all'interno della

⁸³ TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, ordinanze cautelari, 4 luglio 2019, n. 798 e n. 807.

⁸⁴ Infatti, essendo le ordinanze contingibili e urgenti uno strumento *extra ordinem*, mal si conciliano con provvedimenti volti a vietare o ridurre l'uso della plastica, da considerarsi permanenti. Secondo autorevole dottrina, è da condividere tale giurisprudenza che prevede la sospensione di queste ordinanze, dovendo preferirsi, come suggerito dall'ANCI, l'adozione di "delibere/ordine del giorno Plastic Free", contenenti misure di politica ambientale e non divieti. In U. BARELLI, *La Strategia e le norme dell'Unione Europea*, op. cit., p. 19.

⁸⁵ TAR Abruzzo, Sez. I, ordinanza cautelare, 10 luglio 2019, n. 123.

quale le imprese possono reinvestire in distribuzione e produzione di prodotti eco-sostenibili senza perdere le quote di mercato fino a quel momento occupate dai prodotti in plastica tradizionale.

Ulteriore caso è quello verificatosi dinnanzi al TAR Puglia in relazione ad un'ordinanza balneare della Regione Puglia che vietava la distribuzione, la messa in commercio e l'uso di prodotti in plastica monouso nelle spiagge della Regione. L'ordinanza, impugnata sempre da società produttrici di beni in plastica monouso e da alcune associazioni di categoria, si fondava sulla recente direttiva sulla plastica (2019/904/UE). Il 24 luglio 2019 il TAR Puglia, richiamando una precedente pronuncia del 23 luglio 2019, n. 1063, con la quale aveva annullato l'ordinanza sindacale del Comune di Andria che imponeva l'uso di stoviglie biodegradabili e compostabili nei distributori automatici di cibo e bevande, ha sospeso l'ordinanza della Regione disponendo che la direttiva del 2019 richiede un anteriore recepimento da parte degli Stati poiché interviene sulla concorrenza e pone restrizioni al mercato dei prodotti monouso in plastica. Il TAR dispone inoltre che la Regione non può normare una materia di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lettera s) della Cost. La Regione Puglia propone dunque appello e il Consiglio di Stato, Sezione Quarta, si pronuncia prima con decreto 7 agosto 2019, n.4032 e poi con ordinanza 30 agosto 2019, n. 4273, accogliendo l'appello sul cautelare e rigettando la sospensione dell'efficacia dell'ordinanza. Infatti, il Consiglio di Stato ha riscontrato nell' art. 6, comma 2, lettera b, della l. reg. 10 aprile 2015, n. 17 il fondamento normativo del potere esercitato dalla Regione. I giudici, contrariamente a quanto previsto precedentemente dal TAR, hanno poi convenuto sul fatto che l'ordinanza balneare persegue un interesse pubblico al fine di garantire un uso sicuro del demanio marittimo, prevedendo che le Regioni hanno la facoltà di dettare norme più restrittive rispetto a quelle previste a livello statale. Tale affermazione è fondata su giurisprudenza della Corte costituzionale consolidata⁸⁶ in base alla quale, nonostante la materia "tutela dell'ambiente" rientra tra quelle di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, le Regioni mantengono un grado di autonomia che gli consente di dettare norme di tutela più elevate⁸⁷. Ovviamente, qualora il recepimento da parte dello Stato della direttiva 2019/904/UE dovesse a sua volta risultare più stringente rispetto alle norme regionali, queste dovranno adeguarsi alla legge statale di recepimento. Secondo autorevole dottrina, appare dunque ingiustificata la previsione della Regione Campania (di cui al paragrafo precedente) di rinviare l'entrata in vigore del divieto dell'uso di plastica monouso di cui alla l. Regione Campania 4 dicembre 2019, n. 26, al 3 luglio 2021 poiché il fondamento giuridico del divieto

⁸⁶ Da ultimo con la sentenza n.7 del 17 gennaio 2019.

⁸⁷ In tal senso: Corte cost., sentenza 19 giugno 2018, n.198; sentenza 21 febbraio 2018, n.66; sentenza 16 luglio 2014, n.199; sentenza 21 ottobre 2013, n.246; sentenza 17 giugno 2013, n.145; sentenza 22 febbraio 2010, n.67; sentenza 14 aprile 2008, n.104; sentenza 5 novembre 2007, n.378.

è da individuare nella facoltà delle Regioni di dettare norme più elevate rispetto a quelle statali riconosciuta dalla Carta costituzionale e non dalla direttiva comunitaria⁸⁸.

8. Conclusioni

Se il legislatore, comunitario e nazionale, si sta muovendo verso la creazione di una società “*plastic free*”, è al livello dei cittadini che occorre operare. Negli ultimi mesi, grazie a una crescente sensibilizzazione verso la materia ambientale in generale (grazie anche alle iniziative studentesche del *Fridays for Future*), i giovani (ma non solo) stanno sempre più acquisendo consapevolezza che nella società attuale l’ambiente è sempre più a rischio e che ci troviamo in un punto di (quasi) non ritorno. Senza dubbio la situazione odierna è frutto di una stratificazione negli anni di indifferenza, o semplice ignoranza, relativamente alla tutela e protezione ambientale; ma oggi, soprattutto grazie agli strumenti di divulgazione di massa, si possono condividere valori ed esempi virtuosi⁸⁹.

Circa la plastica non è da condannare di per sé, oltre al fatto che l’abbandono totale del materiale plastico appare attualmente improbabile. Si potrebbe invece pensare ad una “*plastexit*”, per citare Claudio Bovino, da intendersi come contrasto alla dispersione di rifiuti plastici nell’ambiente, siano essi mono o pluriuso, oltre che promozione della ricerca e introduzione sul mercato di materiali plastici alternativi aventi un impatto ambientale inferiore a quelli oggi usati e con maggiore potenziale di riciclo e recupero una volta terminato il loro utilizzo⁹⁰.

Dunque, occorre lavorare sul corretto uso e impiego della plastica inducendo i cittadini a un cambio di stile di vita che faccia meno utilizzo di tale materiale o che sia comunque più sensibile ad un riuso dei beni consumati⁹¹. E si può partire già dalla scuola, sensibilizzando i giovanissimi sugli effetti catastrofici che rifiuti non correttamente gestiti e dispersi causano all’ambiente in generale e alla salute in particolare, introducendo insegnamenti di educazione civica e ambientale in tutti gli ordini e gradi scolastici⁹². Allo stesso tempo, occorre disporre di infrastrutture idonee a consentire il riuso e il recupero dei prodotti.

⁸⁸ U. BARELLI, *La Strategia e le norme dell’Unione Europea*, op. cit., pp. 18-19.

⁸⁹ In base ad un’indagine diffusa il 14 gennaio 2020 dalla Banca Europea degli Investimenti, ben il 96% degli italiani si dice intenzionato ad acquistare meno prodotti imballati con la plastica e sono le donne, rispetto agli uomini, ad essere maggiormente disposte a limitare l’uso di beni plastici in generale (il 65% delle donne, rispetto al 55% degli uomini, afferma di aver smesso di usare sacchetti in plastica). Dalla stessa indagine emerge inoltre che tra i giovani italiani, tra i 15 e 29 anni, il 79% dichiara di aver preso parte, o di volerlo fare, a manifestazioni per il clima; percentuale pari al 69% nella fascia di età compresa tra i 30 e i 64 anni. Emerge, dunque, negli ultimi anni una maggiore sensibilizzazione al fenomeno dei cambiamenti climatici e della tutela ambientale ed è probabilmente per questo che Regioni e Comuni hanno iniziato a legiferare, o regolare, la materia ancora prima del legislatore nazionale. In U. BARELLI, *La Strategia e le norme dell’Unione Europea*, op. cit., p. 12. Si veda anche B. BARAN, *Plastic waste as a challenge*, op. cit., p. 16.

⁹⁰ C. BOVINO, *Plastexit, in che termini realizzare la necessaria uscita dalla plastica (parte prima)*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 8-9/2019, pp. 589-596.

⁹¹ Sul punto, si veda anche G. BALOCCO, *L’inquinamento determinato dalla plastica*, op. cit., p. 480.

⁹² C. BOVINO, *Plastexit*, op. cit., p. 699.

Per favorire dunque questa “*plastexif*” bisogna agire *in primis* sul produttore (producendo meno plastica) e poi sul fine vita del prodotto (maggiore riciclo/recupero della plastica prodotta)⁹³. A tal riguardo, i sistemi di responsabilità estesa del produttore possono senza dubbio svolgere un importante ruolo nella raccolta di finanziamenti. Infatti, negli Stati con tassi di riciclaggio molto elevati, gran parte dei costi sono sostenuti proprio dai produttori mediante il versamento di contributi. Tali sistemi possono svolgere anche un ruolo di incentivo per le imprese a produrre prodotti di plastica più sostenibili ed essere impiegati per istituire un fondo gestito da privati per finanziare gli investimenti in soluzioni e tecnologie eco sostenibili volte a ridurre l’impatto della produzione di plastica e garantire un’efficiente raccolta anche per imballaggi per bevande realizzati con altri materiali (come l’alluminio)⁹⁴. Tuttavia, anche se si estende la responsabilità dei produttori e si implementano i sistemi di raccolta differenziata e di gestione dei rifiuti di plastica, i consumatori rimangono i principali autori di comportamenti non virtuosi. La direttiva si concentra sulle campagne di sensibilizzazione nei confronti di tali consumatori finali, ma si tratta di strumenti il cui esito è, ad oggi, incerto sul piano qualitativo. Di certo, comportamenti virtuosi dei consumatori sono maggiormente incentivati mediante una fornitura di valide alternative alla plastica ordinaria⁹⁵. Tali prodotti alternativi non sempre hanno però una maneggevolezza, qualità e comodità equivalente a quella dei prodotti di plastica. Si pensi alle cannucce, ormai bandite in molte catene di fast food, che però hanno una capacità di resistenza di gran lunga inferiore rispetto a quelle di plastica e che vengono poi associate ai coperchi dei bicchieri in plastica. O l’abolizione delle bottiglie di plastica al posto dell’alluminio: si elimina sì il problema della plastica ma non quello dell’alluminio, altrettanto inquinante. Per non parlare dei casi in cui si impiegano cannucce, posate e piatti in materiale compostabile, ma poi questi vengono gettati nei secchi della raccolta indifferenziata, vanificando la *ratio* sottesa alla loro produzione. In aggiunta a ciò, sussistono ostacoli alla diffusione di alternative sostenibili come l’elevato costo delle materie prime rispetto a quelle plastiche⁹⁶, nonché la mancanza di una etichettatura o marcatura chiara per i consumatori finali; per non parlare della bioplastica, i cui vantaggi ambientali rispetto alle alternative non rinnovabili sono attualmente incerti⁹⁷. Da ultimo, non sempre esistono alternative valide e sostenibili, con la conseguenza che necessariamente alcuni beni di plastica continueranno ad essere utilizzati, soprattutto quelli garanti dell’igiene e della sicurezza alimentare⁹⁸.

⁹³ C. BOVINO, *Plastexif*, *op. cit.*, p. 698.

⁹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *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*, Staff Working Document, SWD (2018) 256 final, Bruxelles, 28 maggio 2018, p. 3.

⁹⁵ A. MURATORI, *Prodotti in plastica monouso: dalla Dir. 2019/907/UE, regole “circolari” contro la dispersione nell’ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 7, 2019, p. 524; C. BOVINO, *Plastexif*, *op. cit.*, p. 698.

⁹⁶ S. THOMAS, *Personal Property Law for a Zero-Waste Circular Economy: Using Retention of Title Clauses to Reduce Plastics Waste*, in *Law, Environment and Development journal*, n. 15/2019, p. 179.

⁹⁷ C. BOVINO, *Plastexif*, *op. cit.*, p. 692.

⁹⁸ G. BALOCCO, *L’inquinamento determinato dalla plastica*, *op. cit.*, p. 474.

Inoltre, pur volendo “condannare” la plastica, o per lo meno quella monouso, si considerano in misura minore gli impatti che la graduale eliminazione di tali prodotti dal mercato possa generare sullo stesso. Numerose imprese produttrici di plastica rischiano infatti di chiudere e migliaia di lavoratori di essere licenziati.

Occorrerebbe dunque stanziare dei fondi a livello statale al fine di consentire a tali produttori di reinventarsi e modificare la loro attività producendo prodotti *plastic free* e alternativi⁹⁹ nonché pensare all’adozione di linee guida sui prodotti in plastica monouso (sulla composizione chimica dei beni plastici, sulla loro corretta gestione a fine vita, ecc.) al fine di garantire un’adozione della disciplina tale da non impattare troppo sul mercato creando distorsioni della concorrenza¹⁰⁰. La sfida principale rimane però il miglioramento della gestione interna dell’impresa per meglio soddisfare le aspettative europee; evoluzione che potrebbe influenzare intensamente la catena di fornitura, il processo, i servizi di marketing e la gestione dei rifiuti oltre che generare benefici per l’occupazione e l’innovazione riaffermando la leadership comunitaria nel raggiungimento di una economia il più possibile ecosostenibile e circolare¹⁰¹.

Relativamente alla composizione dei materiali plastici, la Commissione Europea, con la Strategia del 2018, ha ritenuto che la diffusione su larga scala di tecnologie come la filigrana digitale possano garantire maggiormente la tracciabilità dei materiali a costi bassi¹⁰²; mentre per monitorare la riduzione del consumo di alcuni prodotti in plastica monouso, gli Stati membri dovrebbero utilizzare le banche dati comunitarie esistenti della produzione e del commercio (PRODCOM e COMEXT) aggiornandole regolarmente¹⁰³. Come poi illustrato all’inizio della trattazione, molti dei rifiuti plastici comunitari vengono inviati all’estero. Tuttavia, dopo la stretta della Cina, la Commissione Europea si è attivata per promuovere lo sviluppo di norme tecniche al fine di implementare la qualità della plastica riciclata e riciclabile. Da non sottovalutare la garanzia che all’estero i rifiuti vengano gestiti in maniera simile a quella comunitaria¹⁰⁴ mediante il rispetto delle azioni di cui alla Convenzione di Basilea e all’implementazione delle certificazioni comunitarie degli impianti di riciclaggio.

Per ridurre poi la percentuale di rifiuti plastici in mare, molto deve essere fatto per incentivare i pescatori a non abbandonarli (creando sistemi di raccolta sulle spiagge) e a raccogliarli. Tale raccolta può essere perseguita in modalità passiva durante le attività di pesca dei pescherecci e in modalità attiva, durante il

⁹⁹ Si veda sul punto C. BOVINO, *Plastexit*, *op. cit.*, p. 698.

¹⁰⁰ E. CAPONE, *La Direttiva (UE) 2019/904*, *op. cit.*, p. 1; G. BALOCCO, *L’inquinamento determinato dalla plastica*, *op. cit.*, p. 471.

¹⁰¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Strategia europea per la plastica nell’economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018, p. 19.

¹⁰² COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia europea per la plastica nell’economia circolare*, Strasburgo, 16 gennaio 2018, p. 15.

¹⁰³ COMMISSIONE EUROPEA, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁴ Regolamento (CE), 14 giugno 2006, n. 1013 sulle spedizioni di rifiuti.

*fishingsstop*¹⁰⁵ prevedendo anche una remunerazione monetaria. Un altro incentivo potrebbe essere previsto quando questa raccolta di rifiuti viene effettuata con imbarcazioni prive di motori, più rispettose dell'ambiente e che non contribuiscono all'aumento dei livelli di acidificazione tossica delle acque marittime.

Infine, circa la direttiva del 2019, secondo autorevole e condivisibile dottrina, questa condanna il monouso in quanto tale, non andando di fatto ad individuare delle soluzioni utili a gestire correttamente il fine vita dei prodotti di plastica, siano essi destinati ad un solo uso o ad uno plurimo¹⁰⁶. Inoltre, la struttura della direttiva contiene contraddizioni come quelle riferite alle bottiglie per bevande aventi capacità 3 litri per le quali si avvia la responsabilità estesa del produttore il 31 dicembre 2024, ma il potenziamento dei servizi pubblici volti alla raccolta differenziata per il riciclaggio di tali prodotti deve avvenire entro l'anno successivo (31 dicembre 2025) per garantire il recepimento di almeno il 77% dei rifiuti. Si riconoscono poi 5 anni per potenziare tali servizi e raggiungere un riciclaggio pari al 90% entro il 31 dicembre 2030. Quindi: fino al 2025 per raggiungere il 77% del riciclo di plastica e poi un periodo quasi equivalente di altri 5 anni per implementare il sistema di un ulteriore 23%. La direttiva pecca poi di riferimenti a contenitori in plastica per detersivi o per l'igiene domestica, imballaggi altrettanto inquinanti e riciclabili¹⁰⁷. In aggiunta a ciò, come sopra evidenziato, relativamente alla riduzione dei contenitori per alimenti e delle tazze per bevande, la direttiva non fissa un obiettivo a livello europeo, stabilendo un vago requisito per ottenere una "riduzione ambiziosa e duratura" di tali prodotti entro il 2026. Tale requisito non fornisce un incentivo sufficiente a ridurre il consumo di tali prodotti ed inoltre, senza la previsione di obiettivi precisi, è difficile misurare la conformità. La direttiva esclude poi dal suo ambito di applicazione numerosi beni di uso quotidiano come i bicchieri di plastica o i tubetti di dentifricio¹⁰⁸.

Inoltre, pur essendo caratterizzata la direttiva da un approccio senza dubbio innovativo¹⁰⁹, pecca di considerazione nei confronti dei diritti dei cittadini ad un ambiente salubre¹¹⁰, da intendersi come diritto che, seppur riferito all'uomo, rafforza e si rafforza con quelli che potremmo definire "diritti della

¹⁰⁵ Con *Fishing Stop* si intende il monitoraggio delle attività di pesca durante i periodi riproduttivi dei principali organismi marini commercializzati, con particolare attenzione ai sistemi di pesca invasivi (come le reti da traino) al fine di salvaguardare la fauna marina. Di solito questo periodo di sosta coincide con la stagione estiva e l'inizio dell'autunno.

¹⁰⁶ G. BALOCCO, *L'inquinamento determinato dalla plastica*, op. cit., p. 471.

¹⁰⁷ A. MURATORI, *Prodotti in plastica monouso*, op. cit., p. 523.

¹⁰⁸ G. BALOCCO, *L'inquinamento determinato dalla plastica*, op. cit., p. 479.

¹⁰⁹ Per citare De Vido, la direttiva si basa su cinque R: Riduzione, Restrizioni, Requisiti, Responsabilità, Riciclaggi. In S. DE VIDO, *Climate Change and the right to a healthy environment*, in https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/29926/3/7_BSA_%207_online.pdf, p. 114.

¹¹⁰ Sul punto, si veda S. DE VIDO, *La direttiva UE sulla plastica monouso alla luce del diritto umano ad un ambiente salubre*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2020, pp. 133-146.

natura”¹¹¹. Correlazione tra diritti da considerarsi necessaria al fine di un’efficace attuazione della disciplina.

Da ultimo, data la natura dei rifiuti plastici, facilmente trasportabili da maree, correnti e vento, è necessaria un’azione globale¹¹² e non limitata agli Stati membri che condividono i medesimi mari o aree geografiche (come, ad esempio, il Protocollo di Kyoto per contrastare l’inquinamento atmosferico)¹¹³. Infatti, in assenza di una politica coordinata a livello mondiale, restrizioni all’accesso ai mercati o ostacoli alla libera circolazione delle merci sono prevedibili¹¹⁴.

Tuttavia, grazie alla riduzione della produzione e dell’impiego di materiali plastici, si ridurrebbe la dipendenza dall’estrazione di combustibili fossili e conseguentemente le emissioni di CO₂. Al contempo, riducendo la dispersione di tale materiale, si salvaguarderebbe la biodiversità, le risorse marine e conseguentemente la salute umana. Tale approccio porterebbe da un lato a una politica sostenibile e circolare, dall’altro a un’industria comunitaria dettata da caratteri quali occupazione, innovazione e competitività¹¹⁵.

Se dunque la direttiva 2019/904/UE ha fornito importanti strumenti¹¹⁶, la sua attuazione posticipata al 2025, nel migliore dei casi, e al 2029, nel peggiore, rallenta senza dubbio l’assunzione di soluzioni *plastic free*. Probabilmente un obiettivo più nel breve termine avrebbe portato i Paesi comunitari ad attivarsi nell’immediato per realizzare prodotti più eco-sostenibili e sistemi di raccolta più efficienti, cosa che invece, con uno slittamento delle tempistiche, porterà probabilmente i paesi meno virtuosi a rimandare di molto l’adozione di misure in materia.

In aggiunta, la percentuale di plastica riciclata nella composizione delle bottiglie del 25% al 2025 e del 30% al 2030 è, presumibilmente, abbastanza scarna essendo gli obiettivi di alcune multinazionali molto più ambiziosi (come una marca di acqua minerale olandese che ha per prima realizzato bottiglie costituite al 100% di plastica riciclata o un’altra marca di bevande statunitense che ha fissato la percentuale del 50% di plastica riciclata al 2030).

Si potrebbe quasi dire, dunque, che il mercato si sia mosso prima del legislatore, consapevole dei risvolti positivi che una produzione di materiali eco-sostenibili possa portare ad ambiente, salute ed economia.

¹¹¹ S. DE VIDO, *Climate Change*, op. cit., p. 115.

¹¹² L. BELVISO, *Lotta alla plastica*, op. cit., p. 191.

¹¹³ Una recente analisi, condotta dal Helmholtz Association of German research Centres a Monaco, mostra come il 90% della plastica riversata negli oceani arriva dai fiumi Yangze, Indo, Fiume Giallo, Hai, Nilo, Brahmaputra Gange, Fiume delle Perle, Amur, Niger e Mekong. Appare evidente quindi che per contrastare il fenomeno serve un’azione globale che coinvolga soprattutto i paesi “emergenti”. In G. BALOCCO, *L’inquinamento determinato dalla plastica*, op. cit., pp. 479-480.

¹¹⁴ G. BALOCCO, *L’inquinamento determinato dalla plastica*, op. cit., p. 476.

¹¹⁵ L. BELVISO, *Lotta alla plastica*, op. cit., pp. 190-191.

¹¹⁶ W. Piontek, *The Circular Plastic Economy*, op. cit., p. 30.