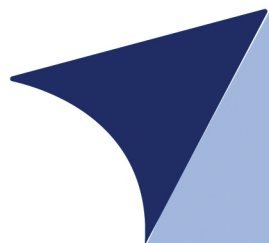


Danila Iacovelli

Rifiuti e mercato nell'economia circolare



Giappichelli



PREFAZIONE

Indagare su ciò che le nostre quotidiane attività abbandonano nelle più diverse forme, sui “rifiuti” è compito non facile qualsiasi sia l’approccio scientifico che si utilizza. È vero per l’economista, come per il sociologo e il politico e anche per il giurista. Le difficoltà derivano da una pluralità di fattori, tra questi sicuramente le interconnessioni tra i diversi approcci di analisi e la mutevolezza della prospettiva politica, che in questi anni si è ulteriormente accentuata.

La Iacovelli in questo studio ha la capacità di leggere l’evoluzione della disciplina giuridica alla luce degli orientamenti politici maturati nel tempo nell’ambito comunitario e nel nostro paese. Non solo: vi è uno sguardo sul futuro, che si estende al di là dei dati normativi con i quali quotidianamente ci confrontiamo.

Il dato di riferimento, qualificante lo studio nei suoi diversi aspetti, è il progressivo affermarsi dell’economia circolare; in oggi prospettata, ma ancora *in nuce*, pur capace potenzialmente di caratterizzare in profondità il nostro vivere.

Restando ai più ristretti confini dei compiti del giurista di diritto positivo il libro riesce a fornire una lettura unitaria di un insieme normativo in continuo divenire e altamente complesso con riguardo a istituti giuridici diversi quali il concetto di rifiuto, i consorzi e la responsabilità delle imprese nella gestione dei rifiuti stessi.

Per la nozione di rifiuto la complessità deriva dalla pluralità di fonti normative da considerare in un contesto istituzionale in cui non è chiara la ripartizione delle competenze: *in primis* l’Unione europea e gli Stati nazionali, ma anche le discipline localistiche senza dimenticare i frequenti interventi della giurisprudenza in alcuni casi con contenuti innovatori. Il quadro tracciato dalla Iacovelli è lineare e molto chiaro e fornisce spunti ricostruttivi di sicuro interesse.

Il tema della responsabilità delle imprese è anch’esso non facile, ma in questo caso soprattutto in conseguenza del fatto che non sono ancora chiaramente definiti gli ambiti di riferimento. La prospettiva della Iacovelli rimette in discussione la logica cui si è uniformato nel tempo il *rational* dell’imprenditore: la massimizzazione del profitto. Si tratta di una non facile evoluzione che attiene, al di là del dato normativo, alla cultura del fare impresa.

L'esame analitico di due specifiche situazioni (gli imballaggi e gli olii esausti) consente di testare in concreto le considerazioni di ordine più generale svolte nei capitoli precedenti.

Nel complesso una ricerca di sicura utilità per l'operatore del diritto, ma anche di interesse per chi segue l'evolversi della società in un contesto economico e sociale in continuo mutamento.

Giuseppe Pericu

INTRODUZIONE

La seconda metà del Novecento è caratterizzata da una crescente esigenza di un mutamento culturale che segni il passaggio da una prospettiva antropocentrica ad una ecocentrica.

La storia ha dimostrato l'insufficienza di tutte le ideologie, di ascendenza cartesiana, fondate su una artificiosa separazione tra *bios* ed *oikos*, che sulla spinta del pensiero razionalista, da Bacone a Locke, si sono profondamente diffuse nella civiltà occidentale, conducendola verso una cultura industrializzata, in cui si accentuava il dualismo tra uomo e natura.

Il progresso, strettamente associato alla crescita economica, si è tradotto in un continuo aumento della produzione e del flusso di beni di consumo, attraverso un processo «a ciclo aperto», nel quale si prelevano risorse, di per sé limitate, e si restituiscono prodotti, a loro volta scaricati come rifiuti nell'ambiente.

Tale processo, amplificato dallo sviluppo di tecniche che hanno accresciuto il dominio dell'uomo sulla natura, ha comportato conseguenze difficilmente prevedibili nel lungo periodo¹, come riflesso degli inquinamenti, della rapida riduzione del tasso di differenziazione delle specie esistenti, del surriscaldamento globale.

La crisi ecologica e sociale che ne è derivata ha condotto ad una revisione del rapporto tra uomo e ambiente, avvertita come urgenza, non solo pratica ma filosofica, tanto da far apparire “scandaloso” che «mentre il mondo perisce – e non solo il mondo della natura – i filosofi continuano a discutere, a volte acutamente a volte no, se il mondo esiste»².

Dai primi segnali di degrado per il «cattivo trattamento riservato all'ambiente»³, denunciato già sul finire dell'Ottocento⁴, alla percezione del pericolo che grava sul pianeta, il passo è relativamente breve.

¹ V. HÖSLE, *Filosofia della crisi ecologica*, Einaudi, Torino, 1992, p. 88 ss.

² K. POPPER, *Conoscenza oggettiva. Un punto di vista evoluzionistico* (trad.it. di A. Rossi), Armando, Roma, 1983, p. 58.

³ S.E. KINGSLAND, *The evolution of American Ecology*, The Johns Hopkins University Press, Baltimora, 2005, p. 10.

⁴ G.P. MARSH, *Man and nature*, 1864, nella più recente edizione di D. LOWENTHAL (a cura di), *Man and Nature*, University of Washington Press, Seattle, 2003.

Il timore di eventi naturali che possano condurre ad un “vicolo cieco evolutivo”⁵ ha indotto a rivedere le premesse epistemologiche del passato e a spostare lo sguardo sulla “relazione” tra l'uomo e l'ambiente, accentuandone le interazioni, nella prospettiva della valorizzazione dell'*habitat* naturale e di una più efficiente gestione delle risorse.

La nuova cultura ecocentrica prende il via dal rovesciamento puro di antichi paradigmi e, a ben vedere, ne riproduce la parzialità, conservando una sopravvalutazione del controllo umano come causa efficiente dell'equilibrio del sistema, sia quando lo altera sia quando lo assicura.

Muovendo da questa consapevolezza, con ottica più sottile, un'altra corrente di pensiero che si definisce *deep ecology*, propone una visione olistica della realtà, spiegata attraverso l'intima connessione delle parti che la costituiscono in un equilibrio dinamico che ricomponete *bios* ed *oikos*⁶. Qui non trova spazio alcuna scissione, poiché l'insieme non è riducibile alla somma dei suoi elementi, e si afferma l'idea di una «cooperazione simbiotica con la natura», come necessità scaturita dalla concatenazione stessa dei fenomeni e come espressione di una «forma di intelligenza» da cui dipende direttamente la «nostra capacità di adattarci alla nicchia ecologica in cui viviamo»⁷.

In tale contesto, è emersa l'esigenza di una crescita compatibile con il funzionamento del sistema, su un percorso di perenne adattamento al ciclo della natura, nel quale anche ciò che può apparire un rifiuto è pur sempre la risorsa per qualcos'altro.

Se il rifiuto, come scarto della produzione, rappresenta al tempo stesso un fattore di inquinamento e il limite delle risorse; il riutilizzo, o reimpiego, fa da argine all'inquinamento e consente la rigenerazione delle risorse stesse.

Questa duplice percezione ha dato la spinta a una evoluzione culturale verso una “società del riciclo”, che alle forme di dissoluzione e scarico del rifiuto va sostituendo la sua rivitalizzazione, tramite processi di recupero sempre più affinati e innovativi.

Le tracce di tale percorso sono emblematicamente visibili nelle più recenti espressioni artistiche, nelle quali è fotografata, trattata o incorporata ogni sorta di rottame, scoria, detrito, rifiuto industriale o urbano. Il rifiuto compare come materia inerme e tossica negli scatti di Lewis Baltz, dove la discarica è tutto ciò che l'obiettivo preleva dal paesaggio; per diventare esso stesso un lin-

⁵ G. BATESON, *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano, 2000, p. 545.

⁶ Cfr. F. CAPRA, *La rete della vita*, BUR, Milano, 2008, pp. 40-41; ID., *Il Tao della fisica*, Adelphi, Milano, 1994, p. 147 ss.; G. DALLA CASA, *Ecologia profonda*, Pangea Edizioni, Torino, 1996, p. 33 ss.; A. NAESS, *Ecosofia. Ecologia, società e stili di vita*, RED, Como, 1994, pp. 35-37.

⁷ D. GOLEMAN, *Intelligenza ecologica*, RCS, Milano, 2009, p. 54.

guaggio, nei primi collage di Picasso e Braque, che utilizzano frammenti di un giornale, nato per un altro fine, e in quelli futuristici di Balla, Carrà e Boccioni, fino a entrare nelle più ardite contaminazioni di Duchamp, che segnano un punto di svolta per l'arte contemporanea⁸.

Il culmine di tale processo sembra interamente racchiuso in un'opera d'avanguardia del 2014 realizzata dal designer statunitense Jason Macier, che riproduce l'immagine di Steve Jobs utilizzando ben 9 kg di componenti elettroniche: tastiere di computer, mouse, cavetti, cellulari guasti... Tale immagine è il simbolo più forte di un'evoluzione che va di pari passo con il recupero e il riciclo dei materiali di scarto, e anzi se ne alimenta, conferendovi una nuova e diversa unitarietà.

La stessa idea è stata riproposta di recente dall'artista inglese Joe Rush in occasione della riunione del G7 di maggio 2021 in Cornovaglia: una riproduzione dei ritratti dei leader delle sette nazioni realizzata con rifiuti elettronici, che richiama – nella forma e nel titolo, “Mount Recyclemore” – il Mount Rushmore statunitense con l'effigie dei presidenti U.S.A.⁹. I decisori politici sono chiamati ad affrontare il problema dell'inquinamento dei rifiuti favorendo la visione di questi ultimi come risorsa da riutilizzare e riconvertire.

Il rifiuto, adeguatamente rimaneggiato o trattato, riceve una sua rinnovata identità e come tale appare dotato di un valore intrinseco, suscettibile di attrarre l'interesse del mercato.

Il diritto ha riconosciuto questi sviluppi e ha individuato i processi in esito ai quali un rifiuto cessa di essere tale per divenire un prodotto, apprezzabile economicamente, e vi ha impresso il marchio della giuridicità.

La fase ultima e più recente di tale evoluzione è legata alla transizione verso un'economia circolare, che implica il superamento del sistema produttivo tradizionale, sviluppatosi in una prospettiva lineare, secondo lo schema “estrazione-produzione-consumo-scarto”, e l'implementazione di un modello di tipo circolare, basato sulla rigenerazione dei processi di produzione e sulla logica *zero waste*. Tale approccio segna un cambio di paradigma che non si limita al settore dei rifiuti, ma coinvolge il mondo delle imprese, le istituzioni, la società civile, che hanno un ruolo essenziale per il funzionamento del sistema, con fondamentali ripercussioni di carattere economico, oltre che ambientali.

Il passaggio ad un'economia circolare è posto al centro della politica europea dei rifiuti, come illustrato nel primo capitolo di questo libro, in cui si met-

⁸ L. VERGINE, *Quando i rifiuti diventano arte. Trash rubbish mongo*, Skira, Milano, 2006.

⁹ S. MORRIS, *G7 leaders depicted in Mount Recyclemore e-waste sculpture*, in www.theguardian.com/world/2021/jun/10/mount-recyclemore-g7-leaders-depicted-electronic-waste-sculpture-cornwall.

te in luce, *in primis*, l'esigenza di contemperare la tutela ambientale con i principi di un mercato aperto e in libera concorrenza, che rappresentano a loro volta un valore fondamentale e un fattore di integrazione, storicamente il primo, dell'Unione europea, con l'obiettivo prioritario di promuovere una crescita sostenibile.

Tale politica presuppone l'attivazione sinergica di tutte le misure di carattere giuridico ed economico che possono influenzare la dimensione del prodotto, sin dalla progettazione, introducendo un insieme di incentivi in grado di orientare il mercato verso soluzioni più sostenibili. L'uso degli strumenti economici e fiscali svolge un ruolo strategico per ridurre il consumo di risorse vergini e incrementare il riciclo e il riuso.

La trasformazione dei rifiuti in risorse è il primo passo per realizzare un sistema circolare, basato sull'autorigenerazione. Un elemento cruciale per innescare tale processo è la definizione di un quadro di regole solido e chiaro, prima di tutto sotto il profilo delle classificazioni giuridiche, che consentano di identificare i rifiuti, distinguerli dai sottoprodotti, individuare il momento di cessazione della qualifica dei rifiuti, che segna il rientro della «cosa» nel mondo dei beni.

Tuttavia, come evidenziato nel secondo capitolo, la linea di demarcazione tra rifiuto e non rifiuto è troppo spesso sfocata e carica di incertezze, con gravi ripercussioni sull'evoluzione del mercato del riciclaggio e sugli investimenti.

Il disordine normativo, la rapida successione di leggi spesso in assenza di un adeguato coordinamento tra le diverse fonti dell'ordinamento nazionale, in un settore caratterizzato da elevata tecnicità, rendono labili le barriere tra rifiuto e bene, con la conseguente difficoltà di decifrare le responsabilità derivanti dalla violazione degli obblighi connessi alla gestione dei rifiuti.

Il terzo capitolo si incentra sul principio di responsabilità nella gestione dei rifiuti ed esamina, anche in via comparativa, i sistemi di *EPR* (“*Extended producer responsibility*”), quali strumenti economici che consentono di ricondurre i pesi ambientali e sociali, derivanti dallo sfruttamento delle risorse a fini produttivi, nella sfera del soggetto che li ha causati, e operano sul duplice piano dell'internalizzazione dei “costi esterni” derivanti dagli impatti negativi del prodotto sulla salute e sull'ambiente, e dell'incentivazione di misure volte a minimizzare i pesi ambientali associati all'attività produttiva (prevenzione, progettazione ecocompatibile, valutazione del ciclo di vita, ecc.).

Nel contesto normativo italiano, i principi di responsabilità estesa del produttore (con l'acronimo inglese “*EPR*”) sono stati applicati per lo più secondo un modello di organizzazione collettiva, attraverso l'istituzione di consorzi per la gestione di specifici flussi di rifiuti (quali le batterie al piombo esauste e rifiuti piombosi, gli oli minerali usati, gli oli e i grassi vegetali ed animali esausti, i rifiuti dei beni in polietilene, le sostanze lesive per l'ozono stratosferico e

l'ambiente, gli imballaggi, i veicoli fuori uso), nei settori assoggettati a specifici obblighi per il raggiungimento di obiettivi di recupero e riciclaggio fissati al livello europeo.

La figura del consorzio è diventata oggetto di rinnovato interesse in tale ambito e ha assunto connotazioni che riflettono un processo di ibridazione tra pubblico e privato, tipico dell'evoluzione del diritto amministrativo, soprattutto nel campo delle prestazioni e dei servizi, con una sovrapposizione che non può tradursi in definitiva nella prevalenza del regime pubblicistico su quello privato, ma spiega la presenza di prescrizioni o direttive di funzionalizzazione del soggetto, in considerazione dei valori collettivi e ambientali connessi alle attività svolte dai consorzi nel settore dei rifiuti.

Lo sviluppo di sistemi alternativi a quello consortile risulta tuttavia limitato e sussistono ancora numerosi ostacoli al raggiungimento di un assetto di mercato effettivamente competitivo e pluralista, in grado di promuovere l'efficienza allocativa e la valorizzazione dei prodotti ottenuti dal riciclo.

Tali aspetti appaiono visibili in diversi settori, e in particolare nell'ambito della gestione dei rifiuti da imballaggio, trattata nel quarto capitolo.

Nel sistema economico globalizzato, caratterizzato da una profonda trasformazione della rete di distribuzione delle merci e dalla cultura dell'*e-commerce*, la produzione di imballaggi è in continuo incremento. Tali beni, essendo «serventi» rispetto ad altri beni di consumo sono destinati a trasformarsi presto in rifiuti.

La gestione degli imballaggi è organizzata intorno al sistema CONAI, cui aderiscono i consorzi di filiera per l'assolvimento degli obblighi di EPR. La partecipazione al CONAI, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa e sancito infine dal codice dell'ambiente (art. 221), configura una fattispecie di obbligatorio a carattere residuale, in un sistema connotato dalla coesistenza del consorzio nazionale con iniziative autonome.

Il percorso per dar vita a forme di gestione diverse dall'adesione al CONAI presenta però una serie di strettoie normative e rigidità strutturali, che ostacolano di fatto il pluralismo e la concorrenza sul mercato, come pur evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel corso di diverse indagini condotte nel settore dei rifiuti da imballaggi.

La struttura del mercato dei servizi di *compliance* all'EPR, che dovrebbero essere «aperti alla partecipazione degli operatori economici dei settori interessati e a quella delle competenti autorità pubbliche» (direttiva 94/65/CE, art 7, paragrafo 1) è ancora caratterizzato da una serie di chiusure, anche dovute alla posizione sostanzialmente dominate del consorzio nazionale di filiera, che creano di fatto barriere all'ingresso dei nuovi entranti nel mercato e limitano lo sviluppo di un assetto effettivamente competitivo.

Un'evoluzione del mercato in senso effettivamente pluralistico implica quin-

di una revisione del sistema, che rimuova i limiti all'accesso e agevoli la costituzione e il riconoscimento dei consorzi autonomi e la loro operatività, in una logica di apertura al confronto competitivo, strumentale alla realizzazione degli obiettivi ambientali, in modo da favorire il passaggio verso un'economia circolare.

Il quinto capitolo si concentra su un esempio virtuoso di applicazione del modello di EPR, quello degli oli esausti, in cui il sistema consortile CONOU ha raccolto il 47% circa dell'olio immesso al consumo, e il 99% del raccolto è stato riportato a nuova vita attraverso la rigenerazione, producendo ben 128.000 tonnellate di nuove basi lubrificanti, oltre a gasolio e bitume, nel corso degli ultimi anni.

Il quadro normativo in cui si iscrive la gestione degli oli esausti appare tuttavia connotato da una significativa carenza di coordinamento tra norme primarie e secondarie, nella successione di leggi nel tempo, che alimenta correlative incertezze sul piano della normativa tecnica applicabile in concreto.

L'ultimo capitolo contiene una riflessione sulle prospettive della *blue economy*, su un orizzonte che non si limita al campo dei rifiuti ma implica un ripensamento delle strutture organizzative socioeconomiche dello stato.

La transizione non si ferma alle applicazioni industriali e all'impiego di risorse rinnovabili, ma implica una modifica delle dinamiche sociali, delle consuetudini, delle scelte di consumo, e in definitiva un ribaltamento della stessa struttura mentale che orienta il comportamento, in modo da riflettere la relazione immanente con la natura e l'ambiente esterno.

Il modello circolare presuppone l'interazione dinamica di tutti i soggetti dell'ordinamento, dalle istituzioni, alle imprese, alla società civile, in una dimensione essenzialmente cooperativa.

L'idea alla base di tale ideologia appare peraltro coerente con l'impianto solidaristico della Costituzione, e con un'immagine pluralista delle libertà individuali che si proiettano al di fuori della sfera particolare del soggetto, protese verso la costruzione consapevole e responsabile della società e dell'ordinamento.

Il rapido evolversi della realtà e la crisi ambientale pongono un'esigenza obiettiva di adattamento e di interiorizzazione del senso di unità di biosfera e umanità che sembra essersi perso.

Capitolo 1

L'ECONOMIA CIRCOLARE E LA POLITICA EUROPEA SUI RIFIUTI

SOMMARIO: 1.1. Tutela dell'ambiente e limiti alla concorrenza: verso una politica comunitaria sui rifiuti. – 1.2. Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti e uso sostenibile delle risorse. – 1.3. Economia circolare e uso sostenibile delle risorse. – 1.4. Promozione del riciclaggio: strumenti incentivanti e fiscalità ambientale. – 1.5. Uso degli strumenti economici e fiscali nella gestione dei rifiuti. Valutazioni comparative. – 1.6. Illegalità e tendenze protezionistiche: un freno per il mercato.

1.1. Tutela dell'ambiente e limiti alla concorrenza: verso una politica comunitaria sui rifiuti

Con l'affermazione di una visione ecocompatibile del rapporto tra uomo e ambiente, concepito come relazione reciprocamente condizionante, o ancor più come insieme dinamico, si è sviluppato un più alto livello di consapevolezza e responsabilità nei confronti dell'ambiente e dell'equilibrio sistemico¹.

Tale relazione ha preso consistenza giuridica, prima in ambito sovranazionale, poi nell'ordinamento interno, a partire dai primi anni Settanta, quando si trattò di fronteggiare fenomeni di inquinamento transfrontaliero, e si affermò che al diritto sovrano degli stati di sfruttare le proprie risorse fa da contrappeso il dovere di non causare danni all'ambiente oltre i confini territoriali². Da allora si è progressivamente accresciuta l'attenzione nei confronti dei valori e

¹ Cfr. M.C. TALLACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996, p. 160, in cui si parla di una relazione continua e dinamica tra uomo e cosmo nella quale «conoscenza ed esperienza della natura modificano percezioni ed azioni umane, e queste, dirigendosi nuovamente verso la natura, ne sono ulteriormente modificate». In arg., M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *federalismi.it*, 2006, p. 7 ss.

² Principio 21 della «Dichiarazione di Stoccolma» del 1972, ripreso dal principio 2 della «Dichiarazione di Rio» del 1992.

beni ambientali unita al riconoscimento che l'espansione economica «non è un fine a sé stante» e «deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di vita»³, secondo un'interpretazione evolutiva dell'art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità europea⁴.

Su tale impulso, le istituzioni comunitarie hanno adottato un programma d'azione in materia ambientale⁵, prorogato negli anni⁶, e sono conseguentemente intervenute a disciplinare specifici settori, anche quando non erano ancora definiti i lineamenti costituzionali dell'ambiente, facendo leva sugli art. 100 e 235 del Trattato CEE (ora art. 94 e 308 TUE), che consentono di superare lo scoglio dell'assenza di poteri espliciti.

La gestione dei rifiuti ha costituito uno dei primi ambiti regolamentati dalla Comunità, attraverso la direttiva quadro 75/442/CEE, la successiva direttiva 78/319/CEE, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, e quella sul trasporto transfrontaliero⁷, fondate tutte sull'esigenza di armonizzare le legislazioni nazionali (art. 100), impedendo alterazioni della concorrenza tra le imprese dei diversi stati membri, in funzione di tutela della salute e dell'ambiente⁸.

³ Dichiarazione conclusiva del Summit dei capi di Stato e di Governo dei Paesi membri della Comunità tenutosi a Parigi nel 1972, che diede l'input alla prima risoluzione del Consiglio del 10 aprile 1973 per l'istituzione di un programma di azione comunitaria in materia di ambiente, nel quale venivano definiti i principi che avrebbero poi dettato lo sviluppo delle politiche ambientali future in Europa.

⁴ Nella versione originaria, l'art. 2 stabiliva: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano».

⁵ Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22 novembre 1973 concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale.

⁶ Con la risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 17 maggio 1977; nonché la successiva risoluzione adottata in sede di Consiglio il 7 febbraio 1983.

⁷ Direttiva 84/631/CEE del Consiglio, del 6 dicembre 1984, relativa alla sorveglianza ed al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi, modificata dalla direttiva 85/469/CEE del 22 luglio 1985, dalla direttiva 86/279/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1986, e dalla direttiva 87/112/CEE della Commissione, del 23 dicembre 1986, infine abrogata dal Regolamento (CEE) n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio. Attualmente la spedizione dei rifiuti è disciplinata dal Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006.

⁸ Nei primi considerando della direttiva 75/442/CEE si rileva la necessità che il ravvicinamento delle legislazioni «sia accompagnato da un'azione della Comunità nel settore della protezione

Il problema dei rifiuti era infatti salito al centro dell'attenzione politica, soprattutto a seguito degli incidenti verificatisi negli anni Settanta⁹, che avevano accresciuto la percezione dei pericoli legati al trattamento e alla circolazione degli scarti tossici nel territorio comunitario, tanto che la strategia ambientale europea ha preso avvio proprio dalla politica sui rifiuti.

Nello stesso settore, si sono registrati i più significativi passi della Corte di giustizia verso l'ampliamento della prospettiva comunitaria, che ricomprende tra gli scopi essenziali anche la tutela ambientale, qualificata come «esigenza imperativa», a fronte della quale si giustificano restrizioni alla libera circolazione delle merci e alla concorrenza¹⁰, valori di per sé non assoluti e come tali derogabili, in una logica di contemperamento degli interessi, emersa già nelle prime pronunce in materia di oli esausti e di imballaggi¹¹.

dell'ambiente e del miglioramento della qualità della vita) e che «occorre quindi prevedere alcune disposizioni specifiche», facendo ricorso all'art. 235, dal momento che non sono stati previsti nel trattato i poteri d'azione necessari a tal fine. Analogamente, direttiva 78/319/CEE.

⁹ L'incidente di Seveso, avvenuto il 10 luglio 1976, è ricordato come uno dei più gravi disastri ambientali causati dall'uomo. Una nube di diossina si sprigionò dallo stabilimento dell'industria ICMESA, a seguito di un'esplosione al reattore chimico, destinato alla produzione di triclorofenolo, un componente di diversi diserbanti. Nel 1983, in un macello abbandonato della Francia furono rinvenuti 41 fusti contenenti materiali di scarto di diossina altamente tossici, derivanti dalla bonifica effettuata sul territorio dopo la sciagura. I rifiuti erano stati trasportati fino al confine, ma poi se ne erano perse le tracce. A seguito di tale incidente, il Consiglio dell'OCSE adottò la Decisione/Raccomandazione CE(83)180, 1 febbraio 1984 sul movimento transfrontaliero dei rifiuti pericolosi all'interno dell'organizzazione e, il 6 dicembre dello stesso anno, il Consiglio CEE adottò la direttiva 84/631/CEE, non più in vigore, relativa alla sorveglianza ed al controllo all'interno della Comunità delle spedizioni transfrontaliere di rifiuti pericolosi.

¹⁰ Cfr. Corte giust. CE, 20 febbraio 1979, in causa C-120/78, *Cassis De Dijon*, in *Racc.* 1979, p. 649, che annovera la «protezione della salute pubblica» tra le «esigenze imperative», in base alle quali possono giustificarsi restrizioni alla libera circolazione delle merci. Nella *Comunicazione della Commissione sulle conseguenze della sentenza emessa dalla Corte di giustizia delle Comunità Europee, il 20 febbraio 1979, nella causa 120/78 («Cassis de Dijon»)*, in *GUCE*, n. C 256 del 3 ottobre 1980, le «esigenze imperative» sono state interpretate estensivamente, affiancando alla tutela dei consumatori e alla tutela della salute uno specifico riferimento alla tutela dell'ambiente. Su tale linea, Corte giust. CE, 7 febbraio 1985, in causa C-240/83, *ADBHU*, in *Racc.*, 1985, p. 531, in materia di oli usati, in cui si afferma che «la tutela dell'ambiente costituisce uno degli scopi essenziale della Comunità», in virtù del quale possono essere adottate misure restrittive della libertà di scambi intracomunitari, purché non discriminatorie e non eccedenti il limite della proporzionalità; Id., 20 settembre 1988, in causa C-302/86, *Commissione c. Danimarca*, in *Racc.*, 1988, p. 4607, in materia di imballaggi per birre e bibite, che riconosce la tutela ambientale come una di quelle «esigenze imperative» che consentono ai singoli Stati membri di derogare al principio della libera circolazione delle merci, ovvero come causa di giustificazione di misure nazionali restrittive degli scambi.

¹¹ Corte giust. CE, 7 febbraio 1985, in causa C-240/83, *ADBHU*, cit.; Id., 20 settembre 1988, in causa C-302/86, *Commissione c. Danimarca*, cit.

A seguito dell'approvazione dell'Atto Unico Europeo nel 1986, la salvaguardia dell'ambiente è stata formalmente assunta tra le finalità fondamentali cui si ispira l'azione comunitaria, che s'impronta nella sua concreta esplicitazione ai principi di prevenzione, correzione alla fonte dei danni, chi inquina paga, integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche della Comunità¹².

Il Trattato che ha istituito l'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ha poi introdotto come obiettivo prioritario la promozione di una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente¹³ (articolo 2) e ha incluso, tra le attività dell'Unione, una «politica nel settore ambientale»¹⁴ (articolo 3 k), rafforzandone il carattere preventivo, con l'introduzione del principio di

¹² L'Atto Unico Europeo (AUE) ha modificato e integrato il Trattato CEE, con l'inserimento nella parte III di un titolo VII, dedicato all'ambiente (art. 130R, 130S e 130T), in particolare, assegnando all'azione della Comunità il compito di «salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; di contribuire alla protezione della salute umana; di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali». Per un'analisi dei principi di diritto ambientale europeo, cfr. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1-2, 2012, p. 62 ss.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma, 2008, p. 3; R. MACRORY, I. HAVERCROFT, R. PURDY, *Principles of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2004; N. DE SADELEER, *Environmental Principles (S. Leubusher trans.)*, Oxford, 2002, 305; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Cedam, Padova, 2002, p. 177; L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2002, 83 ss.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2000, 1527 ss.

¹³ Lo sviluppo sostenibile è posto al centro del quinto programma d'azione comunitaria, adottato con la Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993. Sul principio di sviluppo sostenibile, in un'ampia letteratura F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. diritto dell'ambiente*, 0, 2010, p. 13; ID., *Lo sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; M. CAFAGNO, *Principio dello sviluppo sostenibile - Articolo 3-quater*, in AA.VV., *Codice ambientale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 87; V. LOWE, *Sustainable Developments and Unsustainable Arguments*, in A. BOYLE, D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development: Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 26; C.W. PINTO, *Reflection on the Term Sustainable Development and its Institutional Implications*, in K. GINTHER, E. DENNERS, P.J.I.M. WAART (a cura di), *Sustainable Development and Good Governance*, Kluwer Academic, Boston, 1995, pp. 72-73.

¹⁴ Sul passaggio lessicale da «azione» a «politica», che implica una presenza strategica delle istituzioni comunitarie in materia, M.P. CHITI, *Ambiente e «costituzione» europea: alcuni nodi problematici*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Olshki, Firenze, 1999, I, p. 13.

precauzione, che impone la tutela anche in condizioni di incertezza scientifica sui possibili rischi¹⁵.

L'espansione dell'azione europea in più ampi settori testimonia la spinta dell'Europa verso un assetto comune, non solo mercantile, com'era in origine, ma anche politico, nel quale la protezione dell'ambiente diviene uno dei principi guida dell'integrazione comunitaria accanto a quello dell'«economia di mercato aperta e in libera concorrenza» (art. 3 A dello stesso Trattato), con il quale necessariamente convive¹⁶.

In questa prospettiva, il Trattato di Amsterdam del 1997 ha individuato lo «sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche» come punto nevralgico delle politiche comunitarie, cui spetta il compito di promuovere «un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo» (art. 2 del Trattato di Amsterdam, ora art. 3 TUE e 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE)¹⁷. Le successive revisioni dei Trattati hanno rafforzato l'efficienza e la coerenza dell'azione comunitaria in tale campo, assicurando il passaggio verso modelli di produzione e di consumo più sostenibili.

La necessità di affrontare le politiche economiche, sociali e ambientali in

¹⁵Sul principio di precauzione, cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 413 ss.; ID., *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005; ID., *Tra precauzione e ragionevolezza*, in www.federalismi.it; I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Studi in onore di A. Romano*, Napoli, 2011, III, 2177 ss.; P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2, 2010, 355 ss.

¹⁶Cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 73. Sull'evoluzione della politica ambientale europea, cfr. C. PLAZA MARTIN, *Derecho ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; P.G.G. DAVIES, *European Union environmental law: an introduction to key selected issues*, Aldershot (England), Ashgate, 2004; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004; A. KISS, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

¹⁷Principio ribadito dall'art. 37 della «Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», firmata a Nizza il 7 dicembre 2000, secondo il quale un «livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Nella versione consolidata, l'art. 3 TUE prevede: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». A sua volta, l'articolo 191, paragrafo 2, del TFUE (ex art. 174 TCE) prevede: «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione».

modo sinergico è stata ribadita in occasione del Consiglio europeo di Göteborg del 2001¹⁸, che ha aggiunto una terza dimensione ambientale alla strategia di Lisbona – formulata nel 2000 e incentrata essenzialmente sulla promozione della crescita e la creazione di posti di lavoro mediante l'aumento della competitività dell'Unione europea –, e ha individuato le misure da intraprendere per una più responsabile gestione delle risorse, nell'orizzonte tematico del Sesto programma d'azione per l'ambiente¹⁹.

Tale programma ha definito gli assi prioritari dell'approccio strategico comunitario, nell'arco di tempo da esso coperto²⁰, all'interno di quattro settori d'intervento: cambiamenti climatici, natura e biodiversità, salute, risorse naturali e rifiuti.

Gli strumenti principali per perseguire i traguardi delineati nel Sesto programma sono rappresentati dall'elaborazione di strategie tematiche, che contengono un disegno di ampia portata sugli interventi necessari, sulla base delle problematiche di ciascun settore e delle soluzioni percorribili, e tracciano il quadro in cui si iscriverà l'attività legislativa comunitaria²¹.

Nell'ambito delle priorità stabilite dal programma d'azione per il periodo 2002-2012, la Commissione europea ha elaborato una serie di proposte che integrano la politica comunitaria sull'uso sostenibile delle risorse, sviluppando in particolare una strategia sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti.

1.2. Strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti e uso sostenibile delle risorse

La strategia sui rifiuti, adottata dalla Commissione europea il 21 dicembre

¹⁸ Conclusioni della Presidenza – Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 giugno 2001, paragrafi 19-32. Cfr. COM(2001) 264 DEF, Comunicazione della Commissione, «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile» (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg).

¹⁹ Il programma, denominato «Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta», è stato introdotto con la decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002.

²⁰ Il programma copre un periodo di dieci anni a decorrere dal 22 luglio 2002.

²¹ Le strategie, secondo l'art. 4 del Sesto programma, «dovrebbero includere una descrizione delle proposte necessarie per realizzare gli obiettivi fissati dal programma, nonché delle procedure previste per la loro adozione. Esse sono presentate al Parlamento europeo e al Consiglio e, se del caso, prendono la forma di una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio da adottare in conformità con la procedura di cui all'articolo 251 del trattato. A seconda della base giuridica della proposta, le proposte legislative originate da tali strategie saranno adottate secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato».

2005²², ha individuato gli strumenti necessari per garantire una più efficiente regolamentazione comunitaria del settore, sulla base della legislazione vigente e dei risultati conseguiti, a seguito di ampie consultazioni con gli stati membri e le organizzazioni della società civile.

La questione dei rifiuti è legata a una serie di fattori economici, sociali e culturali, che nel tempo sono profondamente mutati. Il miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti ha rappresentato uno degli obiettivi principali programmati dal Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 2002)²³, che ha previsto l'impegno di evitare i rifiuti e massimizzare le alternative ecologiche, in un piano di implementazione dei tre pilastri – economico, sociale e ambientale – che compongono lo sviluppo sostenibile, con una forte proiezione intergenerazionale. La progressiva affermazione di questo approccio ha contribuito alla crescita di un'industria, che fornisce quantitativi sempre maggiori di risorse e nuove opportunità di lavoro²⁴.

La politica dell'Unione europea in materia è incentrata sulla riduzione dell'impatto ambientale negativo connesso all'utilizzo delle risorse, con l'intento di diventare una società fondata sul riciclaggio, che previene la produzione di rifiuti e ne favorisce il reimpiego per ottenere materie prime secondarie o nuove fonti di energia.

Lo sviluppo di tale politica è strettamente legato alla prospettiva del ciclo di vita del prodotto²⁵, che affronta in modo integrato gli impatti ambientali generati lungo tutto l'arco di vita di una risorsa e mira a ridurne globalmente le ripercussioni, evitando di trasferire il carico ambientale da una fase ad un'altra²⁶.

²² COM(2005) 666 DEF, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti».

²³ L. MONTI, *I diritti umani ambientali nella Convenzione di Aarhus*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Profili di diritto ambientale. Da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Giappichelli, Torino, 2004; R.J. ARAUJO, *Rio+10 and the World Summit on Sustainable Development: Why Human Beings Are at the Center of Concerns*, in *Georgetown Journal of Law and Public Policy*, 2004, p. 201.

²⁴ Dai dati rilevati dalla Commissione nella comunicazione COM(2005) 666 DEF, cit., risultava una forte crescita del settore del riciclaggio dei rifiuti che, a quella data, stimava un fatturato di oltre 100 mrd EUR e assicurava tra 1,2 e 1,5 milioni di posti di lavoro, fornendo all'industria manifatturiera risorse pari al 50% della carta e dell'acciaio, il 43% del vetro e il 40% dei metalli non ferrosi.

²⁵ COM(2003) 302 DEF, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, «Politica integrata dei prodotti». Sullo stato di attuazione della politica integrata di prodotto, COM(2009) 693 DEF, Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

²⁶ La Politica integrata dei prodotti (IPP – *Integrated Product Policy*) si basa su cinque