



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA

# La Responsabilità estesa del Produttore: Una strategia di politica ambientale

Dipartimento di Scienze Politiche  
Dottorato di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale  
Curriculum Diritto amministrativo europeo dell'ambiente e della salute pubblica

**Dott. Nicola Granato**  
Matricola 320629

Relatore  
Chiar.ma Prof.ssa Maria Vittoria Ferroni

Coordinatore  
Chiar.mo Prof. Fabio Giglioni

A.A. 2021-2022

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E  
INTERNAZIONALE – CURRICULUM DIRITTO AMMINISTRATIVO  
EUROPEO DELL'AMBIENTE  
XXXV CICLO

A.A. 2021-2022

DOTT. NICOLA GRANATO

**LA RESPONSABILITA' ESTESA DEL PRODUTTORE: UNA STRATEGIA  
DI POLITICA AMBIENTALE**

*Ai miei genitori, alla mia famiglia, sempre.  
Alla piccola Ludovica e al piccolo Edoardo.*

Indice

Introduzione.....6

### **Capitolo Primo**

La gestione dei rifiuti nella stagione dell'economia circolare. Il principio dell'Extended Producer Responsibility (EPR)

1. La tutela dell'ambiente: il lento affermarsi degli interessi ambientali nell'ordinamento giuridico.....	10
1.1. Il rapporto con gli altri interessi. Premessa sul rapporto ambiente, concorrenza e mercato.....	28
2. La politica ambientale nel diritto dell'Unione Europea.....	31
3. La disciplina «multilivello» della gestione del ciclo dei rifiuti.....	33
4. Un nuovo modello di sviluppo: l'economia circolare.....	44
4.1. ( <i>segue</i> ) La transizione verso un'economia circolare .....	52
5. Il principio dell'Extended Producer Responsibility (EPR).....	56

### **Capitolo Secondo**

I sistemi di responsabilità estesa del produttore. Le filiere.

1. Premessa.....	65
2. Il riparto di competenze nel servizio di gestione integrata dei rifiuti.....	69
3. La responsabilità estesa e le altre tipologie di responsabilità nel settore dei rifiuti.....	86
4. I produttori, i sistemi EPR, i Consorzi di filiera.....	93
4.1. ( <i>segue</i> ) La loro natura giuridica.....	106
5. I sistemi EPR operanti in Italia.....	112
5.1. I sistemi autonomi.....	138
6. La funzione di vigilanza e controllo ministeriale: Il Registro nazionale dei produttori.....	148

## Capitolo Terzo

L'EPR: Una strategia di politica ambientale. Profili concorrenziali e di mercato.

1. Premesse ( <i>di metodo</i> ).....	152
2. Il settore dei rifiuti nel prisma della concorrenza.....	156
2.1. I sistemi EPR come «funzione» nel mercato dei rifiuti.....	161
3. Il caso simbolo dei rifiuti urbani. I meriti e i demeriti del sistema monopolistico CONAI.....	171
3.1. Le censure di AGCM e il deficit concorrenziale alla luce della nuova regolazione dell'economia circolare.....	182
3.2. ( <i>segue</i> ) Il deficit di controlli e di apparato sanzionatorio.....	196
3.3. Il ruolo degli operatori indipendenti.....	204
3.4. La garanzia del servizio universale e il timore del <i>cherry picking</i> .....	207
4. Ripensare all'esercizio del potere pubblico. Il tema regolatorio.....	214
4.1. La regolazione ambientale nel solco della regolazione sociale.....	219
4.2. Le questioni regolative aperte. Il ruolo di ARERA.....	224
5. Il sistema di finanziamento dei sistemi EPR. Funzioni e modelli a confronto.....	227
5.1. ( <i>segue</i> ) La natura giuridica del contributo ambientale CONAI (CAC).....	232

## Capitolo Quarto

Un quadro comparato dell'applicazione della responsabilità estesa del produttore

1. Linee introduttive di metodo.....	236
2. La filiera degli imballaggi nel contesto europeo.....	238
3. Le altre filiere oggetto di comparazione.....	245
3.1. ( <i>segue</i> ) Il <i>case study</i> del tessile. L'esperienza francese.....	247
4. La responsabilità estesa del produttore oltre i confini europei.....	250
Conclusioni.....	253
Bibliografia.....	260



Introduzione.

Qualsiasi trattazione sulle tematiche ambientali ha come proprio fulcro la protezione elevata dell'ambiente e il miglioramento dello stato delle sue matrici ambientali.

Su questo assunto, sin dai primi anni '70, sono fioriti numerosi scritti e trattati che hanno arricchito la letteratura in materia usando come angolo prospettico quello della massima tutela del «complesso» bene ambientale.<sup>1</sup>

Trattare di politiche ambientali, ai nostri giorni, da un punto di vista giuridico, non si può discostare da questo ineludibile tratto caratterizzante, ma, ciò non toglie che l'analisi dello studioso si sia arricchita di eterogenee ed interessanti implicazioni.<sup>2</sup>

Basti pensare alla trattazione giuridica che ha interessato le esternalità negative per eccellenza in tale materia – l'accumulo di rifiuti – che nel corso degli anni ha subito un cambio radicale di prospettiva, passando dall'essere un problema ad essere considerati come fattore di valore, anche in termini economici-industriali.

In questo contesto, il contenitore più accreditato è sicuramente il nuovo modello di sviluppo che da più di una decade occupa gli studi di giuristi, economisti e sociologi: l'economia circolare.<sup>3</sup>

Questo modello socioeconomico, ormai, vanta un serio e solido statuto giuridico grazie alla spinta propositiva delle istituzioni europee e poi a cascata della legislazione interna degli Stati membri.

---

<sup>1</sup> A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, 2021, p. 121 ss. La fioritura della letteratura in materia, si insegna, si basa su due grandi assunti diffusi nel panorama internazionale ed europeo. Il primo si basava sulla raggiunta consapevolezza scientifica che le risorse naturali non sono infinite, ma anzi sono in scarsità, il secondo, invece, affermava che l'ambiente è un sistema complesso, ma unitario, di relazione tra i suoi elementi.

<sup>2</sup> Si rammenta, prima di tutto, la recente Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 con la quale la tutela dell'ambiente è entrata nei principi fondamentali della Costituzione, attraverso le modifiche degli artt. 9 e 41.

<sup>3</sup> In campo economico si v. P. LACY, J. RUTQVIST, B. LAMONICA, *Circular economy. Dallo spreco al valore*, EGEEA, 2016; G. PAULI, *Blue Economy 2.0.*, Milano, 2015; W. R. STAHEL, *Economia circolare per tutti. Concetti base per cittadini, politici e imprese*, 2019; A. MASSARUTTO, *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, Il Mulino, 2019; L. ROCCA, *Verso l'economia circolare. Definizioni, politiche e good practices*, FrancoAngeli, 2020.

L'economia circolare si presenta a tutti gli effetti come una nuova politica industriale capace di ribaltare tanti paradigmi consolidati e ad invertire, *in primis*, lo scontro tra le esigenze di sviluppo e la necessità di tutela ambientale.<sup>4</sup>

Quello che maggiormente stimola le riflessioni dell'interprete sono i percorsi che conducono a questo nuovo teorema che, fin da subito per evitare equivoci, non finisce né si riduce nel «solo» settore dei rifiuti.<sup>5</sup>

Tra i vettori più interessanti di questa transizione assume sempre più centralità l'istituto della responsabilità estesa del produttore (d'ora in poi *EPR – Extended Producer Responsibility*).<sup>6</sup>

Basti pensare che già nel 2015, in seno alla proposta 2015/0275 (COD) della Commissione UE volta a modificare la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, il Parlamento europeo inseriva tra i principali «strumenti economici per promuovere il passaggio verso l'economia circolare» proprio i regimi di responsabilità estesa del produttore.<sup>7</sup>

Ancora, nei lavori preparatori che poi avrebbero generato la nuova direttiva rifiuti (n. 851/2018/UE) veniva affermato che «i regimi di responsabilità estesa del produttore sono elementi essenziali di una buona gestione dei rifiuti».<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> F. DE LEONARDIS, Voce *Economia circolare*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 22 e ss. Secondo l'A. "l'economia circolare comporta un vero e proprio cambiamento di paradigma innanzitutto dal punto di vista culturale. Essa porta a riconciliare l'ambiente e lo sviluppo in senso rispettoso dei limiti del pianeta vedendo l'economia come un'attività che non solo non deve incidere negativamente sull'ambiente ma, addirittura, per quanto possibile lo deve migliorare".

<sup>5</sup> E ciò, peraltro, non deve sorprendere dato che per sua natura gli interessi e le tematiche ambientali sono trasversali, integrano diversi campi delle discipline giuridiche, spesso, andando a scontrarsi e ribaltare dogmi e categorie tradizionali del diritto. Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, 2007; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in F. DE LEONARDIS, *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019; A. MOLITERNI, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi*, in *RQDA*, n. 3/2020, p. 255-269.

<sup>6</sup> Artt. 8 e 8-bis direttiva 2008/98/CE così come modificati, profondamente, riformati dalla direttiva 851/2018/UE del 4 luglio 2018.

<sup>7</sup> Il Parlamento europeo, in seno alla votazione all'emendamento n. 234, nella seduta del 14.3.2017, della proposta della Commissione europea 2015/0275 (COD) volta a modificare la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti, inseriva nel documento di riforma "l'elenco indicativo degli strumenti per promuovere il passaggio verso un'economia circolare" – nella sezione "strumenti economici" – i regimi di responsabilità del produttore.

<sup>8</sup> Cfr. Considerando XXI e art. 8-bis, dir. 851/2018/UE. "Tuttavia, l'efficienza e l'efficacia di questi regimi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza, è necessario definirne i requisiti minimi di funzionamento e precisare che tali requisiti si applicano anche ai regimi di responsabilità estesa del produttore stabiliti ai sensi di altri atti legislativi dell'Unione".

L'istituto dell'EPR, fin da subito, viene definito come «l'anello mancante», lo strumento posto al centro delle normative nazionali di gestione del ciclo dei rifiuti e considerato come set di misure prioritarie per la transizione verso l'economia circolare.<sup>9</sup>

Il presente lavoro è animato dall'intento di fornire una trattazione organica e scientifica della normativa e del grado di attuazione, ad oggi, della responsabilità estesa del produttore nel nostro ordinamento.

Lo studio del suo statuto giuridico e le continue evoluzioni che lo interessano si alternano ad uno studio analitico dei regimi EPR operanti nel nostro ordinamento, dalla filiera centrale degli imballaggi e nell'economia di gestione dei rifiuti urbani, ai RAEE e alle altre tipologie di rifiuti raggiunte dalla policy dell'EPR.

Una delle principali linee direttrici della ricerca è indagare sui motivi che conducono maggiore dottrina e non solo a scorgere nell'EPR «un'accurata strategia di politica ambientale», nonché approfondire le sue principali caratteristiche ed implicazioni.

La presente ricerca si compone di tre sezioni principali e di un capitolo conclusivo dove si è lasciato spazio ad un'analisi comparativa dei principali sistemi EPR europei e internazionali.

Il primo capitolo, dopo aver dato conto del percorso giuridico di affermazione della tutela dell'ambiente, approfondisce la politica ambientale promossa dall'UE. Il sistema a «matrioska» individuato riflette la normativa multilivello propria della governance a livello europeo e nazionale. Dopo la riforma del *circular package* del 2018, il centro del sistema ruota attorno al contenitore dell'economia circolare, nei suoi caratteri costitutivi e di uno statuto giuridico via via irrobustitosi, tra cui viene individuato l'istituto prioritario dell'EPR.

La seconda sezione di studio è caratterizzata da un'analisi analitica dell'attuazione dell'EPR nel nostro ordinamento, dai poteri e compiti di controllo e di regolazione delle autorità pubbliche, agli attori protagonisti del sistema di gestione del post-consumo dei prodotti: i sistemi di responsabilità estesa del produttore.

---

<sup>9</sup> C. LAURI, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, FrancoAngeli, 2019, p. 49-78. Secondo l'A., l'EPR sembra chiudere il cerchio della linea evolutiva *descritta* – è uno degli “anelli mancanti” – sul piano dell'effettività dei diritti e dei doveri degli attori del sistema basato sull'economia circolare.

Il cuore della ricerca risiede, invece, nelle connessioni tra lo strumento dell'EPR, attraverso i suoi vettori principali (i compliance schemes) e l'organizzazione dei mercati di raccolta e di avvio a riciclaggio e recupero dei rifiuti. Spazio prioritario è concesso all'analisi critica della struttura della filiera dei rifiuti di imballaggio nel nostro Paese, settore cruciale dato che rappresenta il 50% di tutti i rifiuti urbani nazionali, evidenziando, deficit concorrenziali, percorsi evolutivi, opportunità mancate ed elementi di cui si auspicano interventi legislativi e/o definizioni regolatorie.

Nelle ultime pagine, l'obiettivo è di scattare un'istantanea dell'attuazione e dello stato dell'arte della policy dell'EPR nei principali paesi europei, con le naturali peculiarità degli ordinamenti, individuando analogie, criticità applicative e modelli da seguire. A tal proposito, vengono citate talune esperienze virtuose nello scenario internazionale in filiere come il tessile in Francia, gli oli esausti in Canada e il settore delle plastiche negli Stati Uniti.

## Capitolo I.

### La gestione dei rifiuti nella stagione dell'economia circolare. Il principio dell'Extended Producer Responsibility (EPR)

**SOMMARIO:** 1. La tutela dell'ambiente: il lento affermarsi degli interessi ambientali nell'ordinamento giuridico. 1.1 Il rapporto con gli altri interessi. *Premessa* sul rapporto ambiente, concorrenza e mercato. - 2. La politica ambientale nel diritto dell'Unione Europea. - 3. La disciplina «multilivello» della gestione del ciclo dei rifiuti. - 4. Un nuovo modello di sviluppo: l'economia circolare. 4.1 (*segue*) La transizione verso un'economia circolare. - 5. Il principio dell'Extended Producer Responsibility (EPR).

1. La tutela dell'ambiente: il lento affermarsi degli interessi ambientali nell'ordinamento giuridico.

Il termine «ambiente» indica un concetto di difficile determinazione, la cui peculiarità affiora sia dal punto di vista della materia oggetto di disciplina, sia dal punto di vista della sua configurazione sistematica. In questo contenitore, da sempre, sono confluiti un'innumerabile quantità di scritti, saggi che hanno tentato di ricostruire un percorso formativo unitario, giungendo alla creazione di una vera e proprio «matassa» disciplinare.

Il diritto dell'ambiente offre spunti di riflessioni singolari e di notevole interesse, come è stato affermato da uno dei maestri del diritto amministrativo, Feliciano Benvenuti, che ha evidenziato che il tema dell'ambiente «è semplicemente affascinante se si voglia studiare il diritto non nella sua staticità ma in quella dinamicità che ne costituisce in effetti la essenza e il valore».<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> G. ROSSI, *L'ambiente e il diritto*, in *RQDA*, n. 0/2010. *Cfr.* N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018, p. 4 e ss., ove si cita un passaggio di B. CARAVITA affermando che «Per il giurista il termine ambiente non è e non può essere solo evocatore di emozioni, bensì anche nozione da precisare nell'ambito dei propri studi e per fini ad esso attinenti». Per lo studio del diritto dell'ambiente si consulti E. PICOZZA, P. DELL'ANNO, (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Principi generali*, Milano, Giuffrè, 2015; R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I-III, Milano, Giuffrè, 2014; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, 2021; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2021; N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2020.

In effetti, ragionando in termini di teoria generale, il diritto dell'ambiente si pone in contrapposizione al pensiero giuridico tradizionale, entrando in contraddizione con alcuni di questi capisaldi.<sup>11</sup> A tal proposito, basti pensare al principio della territorialità valevole nel diritto civile e ad altro perno stabile del pensiero moderno che le situazioni giuridiche soggettive esistono in quanto si imputano a soggetti specifici<sup>12</sup>. In aggiunta, altri due elementi fondamentali, il primo rappresentato dal fenomeno che caratterizza tale branca del diritto che è quello dello scollamento tra la dimensione dei fenomeni da disciplinare e quella degli enti territoriali a cui sono affidati competenze e poteri.<sup>13</sup>

Il secondo elemento, invece, risiede nella matrice normativa che negli anni ha «colorato» la materia ambiente. Difatti, questa è stata alimentata, per lo più, da fonti extra legislative, innanzitutto, sovranazionali e comunitarie, quali ad esempio authority di varia natura non espressamente munite di potere legislativo.

Altro rilievo sistemico è a favore del contributo giurisprudenziale che nei decenni è stato fornito alla produzione di vere e proprie fonti del diritto ambientale. Non è, difatti, un caso che sia la giurisprudenza che l'attività legislativa dell'Unione europea hanno, a volte, preceduto l'adozione di atti normativi nostrani.

In termini di ricostruzione storica, il diritto dell'ambiente, così come oggi è riconosciuto, prima di essere assurgere a vera e propria materia giuridica, veniva percepito come un interesse o ancora prima come un valore, che apprestava i suoi primi passi nel mondo del diritto. Proprio per questo ordine di motivi, dottrina e giurisprudenza, da sempre, di fronte al silenzio legislativo, si sono interrogate sulla possibile qualificazione giuridica unitaria di ambiente. Da qui, si sono sviluppati due filoni teorici di segno contrario che hanno contribuito ed alimentato il dibattito.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> A. MOLITERNI, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto*, op. cit., p. 255-269. L'A. analizzando la capacità della problematica ambientale di guardare alle principali trasformazioni in atto nell'ordinamento, riprende il pensiero di Rossi, secondo il quale "in presenza di evenienze nuove, qualitativamente diverse dalle precedenti", diviene necessario "individuare quale parte di queste sia ben spiegabile con le categorie giuridiche già note, quale se ne discosti parzialmente e quale sia invece del tutto irriducibile alle stesse".

<sup>12</sup> G. ROSSI, *La materializzazione dell'interesse ambientale*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, V ed., 2021, p. 22 e ss. Sul tema dei soggetti portatori di interesse, si legge che "Al di là della questione se nell'interesse all'ambiente possa concretizzarsi un diritto soggettivo individuale, le caratteristiche di questo interesse lo connettono essenzialmente al modo d'essere dei territori e delle collettività che ci vivono. Si tratta, quindi, di un interesse del quale sono portatori anzitutto gli enti esponenziali delle collettività individuali".

<sup>13</sup> Cfr. S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, 2012.

<sup>14</sup> Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, 2007, p. 17 e ss. Il primo gruppo di teorie ritiene che l'ordinamento giuridico attribuisca alla nozione di

Di considerevole rilevanza, per iniziare qualsivoglia discorso giuridico sulla materia «ambiente», risulta essere il pensiero di uno dei primi studiosi di tale materia, Massimo Severo Giannini. Secondo il Maestro, quella di ambiente non è una nozione giuridica, ma soltanto la somma di una pluralità di profili giuridicamente rilevanti. Tale ricostruzione si poggiava su tre differenti profili che individuavano l'ambiente come riferito alla normativa relativa al paesaggio; l'ambiente relativo alle singole discipline della difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica<sup>15</sup>.

Il primo di questi profili prendeva in considerazione le bellezze naturali, i parchi, i centri storici, di cui, preminentemente, si vuole la conservazione, esaltandone, pertanto, tale finalità. All'ambiente, così come considerato nella seconda accezione, si riconduce ciò che concerne la prevenzione e la repressione di attività che degradano le singole matrici ambientali. Qui, si prendono in considerazione i rapporti uomo e ambiente, nella dimensione di eventi di aggressione del primo verso il secondo, che producono necessariamente delle conseguenze su qualche elemento che va a comporre l'ambiente in sé considerato. Infine, il bene ambiente relativo all'urbanistica, attiene, se non altro, a tutta la problematica dell'assetto e del governo del territorio, come l'individuazione delle competenze e dei bacini.<sup>16</sup>

Tale preziosa e storica ricostruzione del bene ambiente ci conduce a due importanti acquisizioni: una di natura affermativa, l'altra di natura evolutiva. L'affermazione a cui si può giungere risiede nel fatto che il valore ambientale non è nuovo, l'elemento di «novità» risiede nella sua rilevanza giuridica. La rilevanza giuridica delle questioni ambientali si è affermata progressivamente nel tempo quando si è avuta la

---

ambiente significati eterogenei, all'interno di ambiti disciplinari diversi, per finalità e struttura (cfr. M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973). Sull'opposto versante, si collocano gli autori e gli indirizzi della giurisprudenza propensi a ritenere che l'ordinamento positivo codifichi una nozione unitaria di ambiente (cfr. A. GUSTAPANE, *Voce Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992).

<sup>15</sup> M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., p. 23 e ss.

<sup>16</sup> *Ibidem*, cit., p. 31. Seguendo questa ricostruzione dogmatica tradizionale, si può giungere ad affermare che l'ambiente relativo al paesaggio, viene a qualificarsi come bene pubblico. Difatti, è una zona circoscritta in ordine alla quale un pubblico potere è titolare di una potestà avente contenuto dispositivo. L'ambiente come aggredito e aggressore, invece, si caratterizza per l'elemento saliente del fatto giuridico dell'aggressore, attuale o potenziale, da parte di cose che compongono o potrebbero comporre l'ambiente. Dell'ambiente urbanistico, infine, è più semplice l'individuazione, essendo l'oggetto dell'attività amministrativa dai contenuti chiari e precisi, alla cui base sta la potestà di pianificazione territoriale.

consapevolezza scientifica che le risorse naturali non sono infinite e che «le forze distruttive dell'uomo sono maggiori di quelle costruttive».<sup>17</sup>

La seconda acquisizione nasce dalla rigorosa affermazione di Giannini sulla configurazione dell'ambiente, che ha trovato numerose correnti di senso opposto che necessitavano di qualificare l'ambiente con una certa misurabilità oggettiva, conducendo a desumere la sua unitarietà dall'esistenza di uno specifico diritto soggettivo.<sup>18</sup> Tuttavia, questa conclusione non poteva apprestarsi nel tempo in cui fu formulata la nozione di ambiente come somma di discipline, poiché al tempo tale nozione aveva e poteva avere solamente un valore descrittivo.<sup>19</sup>

A questo punto, fatta propria questa doverosa e, ormai, risalente prefazione di teoria generale del diritto dell'ambiente, bisogna, ora, concentrarsi sull'evoluzione che ha caratterizzato il suo statuto giuridico.

L'ambiente, fin dalle prime ricerche avviate, è sempre stato considerato un valore, ma non un valore giuridico; elemento di prova è dato dal fatto che nessuna delle Costituzioni più risalenti conteneva riferimenti in tal senso.<sup>20</sup>

Come ci insegna un'autorevole dottrina, si possono individuare in ogni ordinamento tre fasi nell'evoluzione del diritto dell'ambiente.

---

<sup>17</sup> ID., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1125. Già nel 1971, Massimo Severo Giannini sottolineava la necessità di tutelare l'ambiente, evidenziando come la stessa “muove dalla consapevolezza che mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo, ovvero, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive”.

<sup>18</sup> Storicamente si v. G. PERICU, *voce Ambiente*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985.

<sup>19</sup> D'altronde, sempre seguendo l'insegnamento dell'A. l'idea che esista in Italia un anno zero dei problemi dell'ambiente, da fissare circa nel 1945, è profondamente errata, anche se molto diffusa. Giannini ci ricorda, infatti, che in Italia norme statali sulla difesa del suolo e dell'abitato si trovano già nella prima legge sanitaria del XIX secolo; allo stesso secolo risale la prima legislazione di protezione e di incremento delle foreste. *Cfr.* A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018, p. 5.

<sup>20</sup> P. BILANCIA, *Prefazione*, in L. SALVEMINI, *I principi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, 2019, p. XV, dove si osserva che le Costituzioni “di prima generazione”, come quella italiana, adottate nel periodo immediatamente successivo alla Seconda Guerra Mondiale, hanno dovuto, nel tempo, necessariamente adattarsi alla nuova sensibilità sociale formatasi e la materia ambiente è stata oggetto nelle decadi recenti di specifici interventi del legislatore al livello costituzionale, nel tentativo di recepire, con esiti più o meno felici, queste spinte evolutive. In chiave aggiornata si consulti il recente lavoro di ricostruzione del costituzionalismo ambientale nel mondo di D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, 2022.

La prima attiene al passaggio dalla irrilevanza alla rilevanza giuridica dell'interesse all'ambiente. La seconda prevede il progressivo consolidamento dell'interesse ambientale, che assurge a oggetto di tutela primaria rispetto ad altri interessi. L'ultima fase è quella della piena consapevolezza del carattere non settoriale dell'ambiente, che necessita non soltanto della composizione con altri interessi, ma anche della sua rete di interconnessione con questi ultimi. Quest'ultima fase, tutt'ora ancora in corso e con una valenza trasformativa, ha condotto all'acquisizione di un dato certo, ossia che l'emergenza della problematica ambientale ha comportato che le diverse fattispecie di tutela dal deterioramento dell'ambiente venissero unificate, condotte a sistema.<sup>21</sup>

Tornando alla questione dell'esistenza giuridica di un bene ambientale avente una propria consistenza, occorre chiarire quali siano gli elementi di questo bene e il percorso che ne ha sancito la sua affermazione.<sup>22</sup>

Un contributo notevole a questo tipo di percorso è stato offerto da numerose pronunce della giurisprudenza che negli anni, spesso anticipando il legislatore nazionale, hanno contribuito a gettare le basi concettuali di una nozione giuridica unitaria dell'ambiente.<sup>23</sup> Queste sono state inizialmente ricercate dalla Corte di Cassazione negli istituti del diritto di proprietà e della salute.<sup>24</sup>

Per il tramite del primo, si configurava l'ambiente in termini strettamente proprietari, a cui nel tempo, si è affiancato lo specifico profilo della tutela della salute. A

---

<sup>21</sup> G. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *RQDA*, n. 2/2015, p. 3 e ss.

<sup>22</sup> L'aumento quantitativo dell'inquinamento ha finito per determinare un problema nuovo, non più risolvibile con gli strumenti e l'impostazione preesistenti. Inoltre, a livello statale, si registra la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, la n. 349 del 1986, confermando la specifica rilevanza istituzionale che aveva raggiunto l'interesse ambientale. Da qui, un'acquisizione fondamentale nel percorso evolutivo del diritto dell'ambiente, ossia la formazione di un centro istituzionale avente competenze, poteri relativi all'ambiente. Questo comporta quindi a concludere nel senso che l'ambiente è divenuto ad oggi una materia, anche se con le sue caratteristiche peculiari. Dal punto di vista amministrativo, quindi, si deve dare conto di una formazione di nozioni giuridiche unitarie che concorrono a formare il nuovo diritto all'ambiente.

<sup>23</sup> A partire dalla metà degli anni '70, l'ambiente, dapprima, viene considerato come somma di più beni giuridicamente rilevanti (Corte Cost., 29 dicembre 1982, n. 239; Cons. Stato, Sez. IV, 11 aprile 1991, n. 257 e Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 223) e, successivamente, come bene unitario (Cass., Sez. Unite, 6 ottobre 1979, n. 5172; Corte Cost., 22 maggio 1987, n. 210 e Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641).

<sup>24</sup> La prima delle posizioni è stata sostenuta anche dalla Corte dei conti, interessata, per lo più, ad evidenziare il rapporto di appartenenza pubblica del bene con lo Stato, quindi per poi affermarne la propria giurisdizione in materia di danno erariale. Accanto a questo profilo, emergeva con forza la marginalizzazione dell'interesse ambientale ai rapporti di vicinato, quindi, non più in un rapporto di appartenenza, ma bensì di vera e propria proprietà. Non a caso, numerose le sentenze che si occupavano del generale divieto di immissioni sancito dagli artt. 844 e 890 c.c. (Cfr. Cass., S.U., 9 aprile 1973, in Foro.it, 1974).

partire dalla sentenza della Cass. 9 marzo 1979, n. 1463 e con la successiva del 6 ottobre, n. 5172, la Corte affermava l'esistenza di un diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente in rapporto con il diritto alla salute ed epurato da ogni tipo di dimensione proprietaria.<sup>25</sup>

Successivamente, all'istituzione del Ministero dell'Ambiente nel 1986, una progressiva giurisprudenza della Corte costituzionale giungeva all'individuazione di un bene giuridico unitario. Questo percorso interpretativo conduceva ad elaborazioni che configuravano in maniera unitaria l'ambiente, sia sotto il profilo del bene giuridico sia sotto quello delle posizioni giuridiche. Con la sentenza n. 210 del 1987 e la successiva n. 641 dello stesso anno, la Corte ha individuato nella salvaguardia dell'ambiente un diritto della persona e un interesse fondamentale della collettività, affinando una nozione unitaria che fosse comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali.

Successivamente, il passaggio ermeneutico dell'affermazione dell'ambiente come «bene immateriale unitario, anche se formato da varie componenti ciascuna delle quali può costituire isolatamente e separatamente oggetto di cura e tutela».<sup>26</sup>

Per quanto riguarda, invece, il profilo attinente alle sue posizioni giuridiche, altra conquista interpretativa di quegli anni, atteneva al regime di appartenenza del bene, ormai distaccato da mere logiche proprietarie, bensì ricondotto «alla categoria dei c.d. beni liberi fruibili dalla collettività e dai singoli».<sup>27</sup>

Pertanto, il processo formativo di cui si sta dando conto, giunge alla qualificazione dell'ambiente come bene immateriale unitario, dove l'immaterialità caratterizza il bene ambiente nel senso di evidenziare l'approccio sistemico, ormai tacitamente accolto dalla giurisprudenza costituzionale.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> A. FARI', *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 101 e ss. Sul punto, anche il contributo della giurisprudenza della Corte dei conti che ha definito il bene ambientale come «l'insieme di bene e di utilità economicamente apprezzabili che sono a disposizione ed in uso alla collettività, e nei cui confronti lo Stato assume l'obbligo di tutela (...)». Cfr. Cass. Civ., Sez. Unite, sentenza n. 5172/1991: «il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre»; Corte dei conti, 8 settembre 1979, n. 61, in Foro amm., 1979, III, p. 593.

<sup>26</sup> Corte costituzionale, sentenza del 30 dicembre 1987, n. 641.

<sup>27</sup> Queste caratteristiche hanno condotto una parte della dottrina a ricorrere a figure proprie della scienza economica, affinando il concetto di «commons», al fine di chiarire la peculiarità del bene in questione. Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., p. 129 e ss.

<sup>28</sup> A. FARI', *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit. Da ultimo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 225/2009, ha chiarito che la tutela dell'ambiente ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenze n. 367 e n. 378/2007; n. 12/2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (cfr. sentenze n. 104/2008; n. 10, n. 30 e n. 220/2009). Continua l'Autore su questo punto, «d'ambiente unitariamente considerato rileva

A suffragare tale configurazione interpretativa, si dà conto di una pluralità di fattori avallati da riferimenti normativi, anche in ambito comunitario, che hanno confermato questa ottica di valorizzazione dell'elemento relazionale. A ciò si aggiunge che molti lavori dottrinali si sono mossi verso questa auspicata visione olistica dell'ambiente, avendo raggiunto la consapevolezza dell'importanza delle interdipendenze.<sup>29</sup>

Questa concezione sistemica, trova oggi aperto riscontro in alcune importanti disposizioni a carattere generale, che risultano molti utili nella prospettiva del giurista di fronte alla definizione giuridica di ambiente.<sup>30</sup>

L'accostamento, nell'ambito della lettera s) del comma 2 dell'art. 117 Cost., del vocabolo tutela dell'ambiente a quello di ecosistema, rievoca autorevolmente, in sede costituzionale, le strutture del pensiero sistemico legate all'ambiente.<sup>31</sup> Ancora, di rilievo prezioso è stata, in questo percorso, l'introduzione nell'ordinamento italiano per la prima volta di una definizione giuridica di ambiente, sia pur inserita indirettamente, nella definizione di impatto ambientale fornita dall'art. 5, comma 1, lett. c), del d. lgs. n. 152/2006 (d'ora in poi Codice dell'ambiente o TUA).<sup>32</sup>

---

come un bene ontologicamente diverso dagli elementi materiali che lo compongono, in quanto questi non sono considerati nella loro accezione statica, ma nella prospettiva dinamica propria del sistema. [...] Il valore aggiunto, sotteso ad una visione globale del fenomeno, scaturisce dagli elementi di carattere relazionale, che non sono apprezzabili sotto un profilo materiale, ma entrano ugualmente a far parte della nozione come elemento coagulante della stessa, conferendogli così una naturale consistenza immateriale».

<sup>29</sup> Anche la dottrina che, al pari di Giannini, negava la possibile configurazione dell'ambiente come una nozione giuridicamente unitaria si è comunque premurata di ricercarne elementi unificanti, almeno sotto il profilo organizzativo, trovando sede negli art. 9 e 32 della Costituzione. Sul punto v. la posizione assunta da E. CAPACCIOLI – F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*, *Parte generale e diritto amministrativo*, Voce Appendice, in *Noviss. Dig. It.*, Torino 1980, I, 257 e ss. Analoga è la posizione di A. PREDIERI, *Voce Paesaggio*, in *Enc. dir.*, 1981, p. 503 ss., che attribuiva alla normativa sugli inquinamenti una funzione unificante/coagulante tra territorio e salute, disciplina già accomunate nell'ambito del risalente Titolo V del d.p.r. n. 616/1977. Veniva ipotizzato, quindi, in conclusione, che l'ambiente veniva ad assumere il ruolo di momento unificante discipline attinenti ad ambiti settoriali che si sarebbero pertanto integrati sistematicamente.

<sup>30</sup> Questo risultato a cui si è giunto è, da tempo, confermato anche da studi in materia di ecologia. Si consulti il lavoro di M.C. TALLACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, 1996, p. 38 e ss.

<sup>31</sup> P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm-TAR*, 2002.

<sup>32</sup> Ad esempio, la normativa in materia di valutazione di impatto ambientale, all'art. 4, d. lgs. 152/2006, recependo l'art. 3 della direttiva 85/337/CEE, prescrive che tale valutazione debba avere necessariamente a riguardo gli effetti “sull'uomo, sulla fauna, flora, sul suolo, sulle acque superficie e sotterranee, sull'aria, sul clima, sul paesaggio sull'interazione tra detti fattori”. Ancora, il già menzionato art. 5, TUA, descrive l'ambiente come “sistema di interrelazioni”.

Di tale disposizione normativa si riporta la precisa formula: «ambiente, inteso come *sistema di relazioni* fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici». <sup>33</sup>

Questa definizione di diritto positivo ci offre una principale indicazione sull'ambiente in senso giuridico. Questo risulta composto non semplicemente dalla somma dei fattori, ma soprattutto dalle relazioni fra questi ultimi; sintetizzando in maniera dinamica e qualitativa le interazioni tra i beni integrati in un tutto-sistema che risulta essere qualcosa in più delle sue semplici parti. <sup>34</sup>

A ben vedere, la nozione giuridica di ambiente introdotta dal legislatore permetterebbe così di affrontare in una nuova chiave i problemi a durata decennale che hanno coinvolto dottrina e giurisprudenza, rinnovandone l'approccio ermeneutico. <sup>35</sup>

A questo punto, evidenziata la configurazione giuridica unitaria dell'ambiente come bene composto da un sistema di relazioni, occorre concentrarsi, dapprima, sui

---

<sup>33</sup> M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in *RQDA*, n. 1/2015, p. 11. La novità dell'introduzione in via legislativa di una definizione giuridica, sia pur indiretta, di «ambiente» è sottolineata da vari studiosi: *cf.* ad es. A. GIUFFRIDA, *Il quadro organizzativo. Le tutele differenziate ed i livelli di governo*, in A. CROSETTI – N. FERRUCCI (a cura di), *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 239; in giurisprudenza, si veda Cons. Stato, VI, 31 luglio 2013, n. 4034, secondo cui «sotto il profilo sostanziale, l'ambiente è definito dal legislatore delegato il sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici (art. 5 comma 1 lett. c) D.lgs. n. 152 del 2006).

<sup>34</sup> Si ricordano sul punto, le espressioni utilizzate dalla Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378: «Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come sistema, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto». Per una visione concettuale, nella dottrina italiana, che sia favorevole a configurare l'ambiente in senso giuridico come sistema complesso di relazioni, si veda in particolare, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune, cit.*; nello stesso senso si veda anche A. FARI', *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, Jovene, 2013, pp. 3 ss. e 24 ss.

<sup>35</sup> M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare, op. ult. cit.* L'articolato dibattito sulla nozione giuridica di ambiente, in corso da oltre un quarantennio nell'ordinamento italiano, a partire dalla nota tripartizione gianniniana, dal successivo contrasto tra tesi pluraliste e moniste, dall'elaborazione giurisprudenziale dell'ambiente come oggetto di un diritto soggettivo fondamentale in contrappunto con le posizioni dottrinali sull'ambiente come oggetto di un dovere inderogabile nel prisma del principio di solidarietà ex art. 2 Cost., fino ai ripetuti interventi della Corte costituzionale a seguito dell'inserimento nel 2001 della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. (lett. s), con le oscillazioni della Consulta tra immaterialità e materialità dell'ambiente e qualificazione dello stesso come materia o valore, è sintetizzato da G. ROSSI, *La materializzazione dell'interesse all'ambiente, cit.*, p. 11 ss.; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente, Principi generali*, Vol. I., Padova, Cedam, 2012, pp. 233 ss.; S. GRASSI, *Problemi costituzionali di diritto dell'ambiente, cit.*, in particolare p. 20 ss, 52 ss., 136 ss

fondamenti costituzionali che, storicamente, sono stati custodi della tutela dell'ambiente, per, poi, analizzare i risultati della, recente, riforma costituzionale.<sup>36</sup>

In primo luogo, si può confermare che tutte le diverse trattazioni sul diritto dell'ambiente nel nostro ordinamento sono partite dall'analisi degli artt. 9 e 32 della Costituzione. Utilizzando i due istituti della tutela del paesaggio e della salute, si è inizialmente colmato il silenzio del testo originario della carta costituzionale, insieme all'apporto fondamentale della giurisprudenza della Corte di Cassazione e Costituzionale.<sup>37</sup>

Solamente nel 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione, si è introdotta, se pur in modo indiretto, la tutela dell'ambiente nell'art. 117, comma 1, lett. s) e nel successivo comma 3, nella materia della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. Tale novella ha avuto il merito, oltre ogni parere contrastante, di elevare la tutela dell'ambiente da semplice interesse pubblico a valore costituzionale, attribuendo ad essa una posizione primaria nell'ordinamento.<sup>38</sup>

Come abbiamo già avuto modo di vedere, non sono mancati i dissensi di chi riteneva di negare la natura giuridica di «materia» alla tutela dell'ambiente, pensando che si trattasse piuttosto di un valore costituzionale con efficacia trasversale, la cui cura spetta a tutti i soggetti pubblici nell'ordinamento. Ciò nonostante, riconoscere alla tutela dell'ambiente valore costituzionale, corrisponde a coronare un percorso di tutela sempre più consapevole e delineato.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Tra tutti, si consiglia la lettura di S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente, cit.*; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, in *Il Diritto dell'economia*, 2002.

<sup>37</sup> V. *supra*, nota n. 23. Sul rapporto ambiente e Costituzione si veda l'autorevole S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *RQDA*, Giappichelli, n. 3/2017.

<sup>38</sup> P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come materia e come valore costituzionale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009. La riforma del Titolo V ha, peraltro, introdotto la distinzione tra "tutela" e "valorizzazione". Infatti, in questo assetto normativo spetta alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente. Invece, è di competenza concorrente Stato-Regioni la valorizzazione dei beni naturali (art. 117, co. 3) e, pertanto, nell'ambito di tale materia sarà il livello centrale a dettare i principi direttivi ai quali il livello decentrato dovrà uniformarsi.

<sup>39</sup> G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *RQDA*, n. 1/2015. In tal senso viene osservato che l'attenzione al fenomeno della materializzazione dell'interesse ambientale ha fatto sì che una serie di problematiche settoriali rette da varie normative, venissero ricondotte a una nuova materia giuridica, appunto il diritto ambientale. [...] Anche studiosi di altri paesi, sottolinea l'A., rilevavano che tutto può rientrare nell'ambiente. Cfr. J. LAMARQUE, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ, 1973. Nello stesso senso M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 1984, n. 2; R. DRAGO, *La protection du voisinage et de l'environnement*, PPS, n. 457, 1979, definiva "assurdo" considerare il diritto dell'ambiente come una nuova disciplina giuridica. Significativa del mutamento di prospettiva è, ad esempio, la nuova tesi di M. PRIEUR

Negare, invece, tale tesi risponde ad una logica «retrospettiva», quando cioè la tutela dell'ambiente era definita come una funzione «occulta e adespota», in quanto priva di specifici riferimenti normativi.<sup>40</sup>

D'altro canto, rigettare l'esistenza della materia volta alla tutela dell'ambiente appare anche in contrasto con il novellato testo costituzionale, che non solo la inserisce tra le altre materie oggetto di potestà esclusiva dello Stato, ma la include tra gli oggetti di un possibile regionalismo differenziato *ex art.* 116, comma 3, Cost.<sup>41</sup>

Dunque, quando si discute dei fondamenti costituzionali della tutela dell'ambiente si menzionano le disposizioni sul paesaggio, sul diritto alla salute e sul novellato art. 117, in materia di attribuzioni Stato-Regioni.

Tuttavia, ulteriori spunti di lettura in chiave costituzionale della tutela dell'ambiente, hanno condotto ad ampliare tale base di legittimazione per il tramite degli artt. 41-42 e 2 Cost.<sup>42</sup>

Attraverso il richiamo agli artt. 41 e 42 Cost., un'autorevole dottrina ha tentato di mettere in connessione la parte della Costituzione che riguarda il mercato e l'economia con la tutela dell'ambiente, così da raggiungere quella interconnessione che si cela tra economia e diritto dell'ambiente.<sup>43</sup>

Secondo questo orientamento, la nuova impostazione si dimostra necessaria e corretta perché tenta di «superare, anche sotto il profilo costituzionale, la visione manichea per la quale il mercato costituisce la panacea di tutti i mali in materia di ambiente

---

che, aveva dapprima definito l'ambiente un semplice raggruppamento normativo privo di una propria specificità, poi, sulla base di un approccio sistematico, lo ha considerato un diritto ormai maturo caratterizzato da tratti particolari del tutto autonomi, che giustificavano la fondazione di un'apposita rivista: *Pourquoi une revue juridique de l'environnement*, in RJE, 1976 n. 3.

<sup>40</sup> P. DELL'ANNO, *op. ult. cit.* Per la tesi negatoria si rammenda l'autorevolissima dottrina, si v. M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, cit., p. 1122 e ss.; ID, "Ambiente": *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., p. 15 e ss.

<sup>41</sup> P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, IV ed., Padova, 2003, p. 86 e ss.

<sup>42</sup> Il primo di questi, dopo aver statuito la libera iniziativa economica, ne modera gli effetti prevedendo la possibilità che l'impresa sia assoggettata a programmi e controlli, finalizzati a garantire fini di utilità sociale. L'ambito applicativo dell'art. 42, invece, coincide con il bilanciamento di interessi garantiti dalla Costituzione con le esigenze di solidarietà sociale, della quale viene codificata la funzione sociale, quale limite esterno alla proprietà. L'art. 2 Cost., invece, afferma che: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

<sup>43</sup> F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *RQDA*, n. 1/2020, p. 52 ss.

e quella per la quale la tutela dell'ambiente è incompatibile con il mercato e può essere oggetto solo di un deciso intervento di carattere pubblico».<sup>44</sup>

Dall'altra parte, è avanzata un'ulteriore configurazione della tutela dell'ambiente sulla base del principio personalista dell'art. 2 Cost., inteso e compreso nell'obbligo di solidarietà incombente su tutti i cittadini, singoli e associati e quindi anche sulle istituzioni pubbliche.

Questa autorevole dottrina, non ha solo proposto di individuare come base giuridica costituzionale il principio fondamentale della solidarietà, ma è andata oltre, recuperando e portando all'interno del dibattito ambientale il «moralmente rilevante». Tale teoria mostrerebbe come l'ambiente possa essere configurato non soltanto come contenuto di un diritto, ma altresì come oggetto di un dovere.<sup>45</sup>

La tesi suesposta è finalizzata a giustificare il fondamento del dovere di protezione nel dovere di solidarietà sociale *ex* art. 2 Cost., e dunque di avallare la dimensione della rilevanza giuridica della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.<sup>46</sup>

In altri termini, si intende riferire il senso di responsabilità dell'individuo, che i doveri di solidarietà appunto perseguono, anche all'equilibrio ambientale.

A proposito di tale dicotomia, bisogna ricordare che il nesso potenziale tra solidarietà e ambiente è confermato, a livello internazionale, dalla Carta europea dei diritti fondamentali, adottata a Nizza nel 2000, che introduce l'art. 37, relativo alla «tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità», nel capo dedicato alla «solidarietà».

Il problema principale affrontato da questa dottrina risiede nel carattere aperto o chiuso della clausola di cui all'art. 2 Cost., questione che, tuttavia, pare essere suscettibile

---

<sup>44</sup> Sulla natura di tale rapporto *cf.* M. CAFAGNO-F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012, p. 487; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Annuario AIPDA*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, pp. 103 ss.

<sup>45</sup> F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, *cit.*, p. 230 ss. Sul punto v. le fondamentali riflessioni di S. ROMANO, *Diritto e morale*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, rist. 1983, p. 64 e ss.; T. MARTINES, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in V. PEPE, *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996, 23; A. MOLITERNI, *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto*, *cit.*, p. 259 ss. Per uno sguardo più di teoria generale è consigliata la consultazione di N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990.

<sup>46</sup> Come sottolinea l'A. "E' al riguardo significativo che, proprio muovendo dall'art. 2 Cost., sul piano del diritto pubblico, sia stato fondato il dovere di buona fede, il quale, a sua volta, racchiude doveri di protezione", V. F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

di risoluzione positiva, configurandolo come una norma di apertura verso i valori che progressivamente emergono dalla società. L'ambiente, dunque, potrebbe essere incluso nella categoria dei «nuovi diritti».<sup>47</sup>

Infine, è da osservare come dopo svariati tentativi<sup>48</sup>, con la legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, la tutela dell'ambiente è entrata nei principi fondamentali della Costituzione, attraverso la modifica degli artt. 9 e 41.<sup>49</sup>

Il legislatore con questa riforma acquisisce e fa proprio un percorso già ben consolidato in seno al giudice costituzionale e risalente alle sentenze n. 210 e n. 641 del 1987, dove l'ambiente non è più considerato come una semplice materia o bene competenziale, bensì un valore primario.<sup>50</sup>

L'art. 1 della l. cost. 1/2022 introduce un nuovo comma all'art. 9<sup>51</sup>, interamente dedicato ai profili ambientali, aggiungendo ai doveri della Repubblica la tutela

---

<sup>47</sup> P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente*, cit.; A. BARBERA, Commento all'art. 2, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 38 e ss. Si legge che: "Secondo una teoria ampiamente condivisa le norme costituzionali delineano una fattispecie "aperta" di diritti così che possono ricevere la tutela costituzionale anche diritti non espressamente contemplati nella Costituzione". Ancora per la tesi secondo cui la configurazione giuridica dell'ambiente deve essere fondata sull'art. 2 Cost., si vedano F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2013; in precedenza G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, vol. II, Milano, 1996, p. 1121 e ss.

<sup>48</sup> In particolare, l'art. 9 è stato oggetto di numerosi tentativi di riforma, da quelle che prevedevano, semplicemente, l'aggiunta del termine "ambiente" accanto a quello di paesaggio, a quelle, che coordinavano il testo dell'art. 9 Cost. alla modifica dell'art. 2 Cost. in materia di diritti inviolabili dell'uomo e del principio personalista (S. 1632 del 2 dicembre 2019 e S. 938 del 13 novembre 2018). A confermare la lunga gestazione che ha interessato l'inserimento della tutela dell'ambiente in costituzione si può ricordare che tra il 2001 e il 2003 siano state presentate ben nove proposte di revisione.

<sup>49</sup> La legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 recante "*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*" è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022. La proposta di legge costituzionale A.C. 3156-B in materia di tutela dell'ambiente è stata approvata dalla Camera dei deputati in via definitiva, in seconda deliberazione, nella seduta dell'8 febbraio 2022, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. Il disegno di legge approvato stabilisce, altresì, che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali (comma 3, art. 9 Cost.).

<sup>50</sup> C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione Italiana*, in *Ambiente Diritto*, n. 1, 2020, p. 194; L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione: tra vecchie problematiche e recenti proposte di riforma dell'art. 9 Cost.*, in *Archivio giuridico*, n. 4, 2020, pp. 1183-1186.

<sup>51</sup> Quando si affrontano le tematiche ambientali attraverso il prisma dell'art. 9, storicamente sede della tutela del paesaggio, è fondamentale riportare il pensiero di due grandi studiosi della materia, ossia A. PREDIERI e B. CARAVITA. Il primo riteneva che il paesaggio fosse la forma del paese e che la tutela attestata all'art. 9 Cost. andasse oltre alla mera conservazione della "bellezza" in sé considerata, avvalorata e finalizzata al pieno sviluppo della persona umana. Il secondo, invece, teorizzava che la disciplina del paesaggio comprendesse l'urbanistica, tuttavia con una novità, ossia che il paesaggio facesse parte dell'ambiente, quindi del tutto. Da qui si ricava la concezione unitaria, ad oggi ancora vigente, dell'ambiente, il rispetto dell'equilibrio ecologico e la finalizzazione e l'integrazione nelle politiche pubbliche degli obiettivi di tutela ambientale.

dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Inoltre, si prevede che «la legge dello Stato debba disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali».

Il primo dato da analizzare risiede nell'affiancamento, tra gli oggetti di tutela, degli ecosistemi e della biodiversità al bene ambiente. Usando le parole dei lavori preparatori alla legge, l'ambiente viene qui inteso «nella sua accezione più estesa e sistemica: quale ambiente, ecosistema, biodiversità».<sup>52</sup>

Ne fuoriesce un concetto di ambiente multidimensionale che al suo interno ingloba quelli di biodiversità e di ecosistemi, come indissolubilmente legati in un unico filo alle azioni dell'uomo.<sup>53</sup> Questo dato è rilevante, poiché nello stesso comma introdotto *ex novo* risiede il tentativo di incanalare le prossime politiche pubbliche in una dimensione intergenerazionale, attraverso il richiamo «anche nell'interesse delle generazioni future».<sup>54</sup>

Lasciando ad altra sede la discussione, accesa in dottrina, sull'opportunità o meno dell'inserimento tra i principi fondamentali della costituzione della tutela dell'ambiente,

---

<sup>52</sup> R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, p. 193. Come correttamente sottolineato dall'A. il diritto dell'ambiente rappresenta, indubbiamente, la sfera in cui i rapporti tra scienza e diritto appaiono più evidenti. Ciò si realizza per due ordini di motivi, il primo, per la necessità, dell'interprete, di comprendere e utilizzare correttamente i concetti e le elaborazioni scientifiche, propri della scienza ecologica, della quale la stessa Corte costituzionale ha dimostrato di darne ampia lettura, facendo proprie le definizioni scientifiche di ambiente e di ecosistema (sent. n. 104/2008) e di biosfera (sent. n. 378/2007). Il secondo risiede nel compito dell'interprete e del decisore di politico di dare certezza e regolamentazione a tutti quei profili di incertezza che naturalmente caratterizzano il sapere scientifico, saldando così uno scambio continuo tra il sapere scientifico e giuridico. È consigliata la consultazione della bibliografia *ivi* presente.

<sup>53</sup> R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, Paper, 6 aprile 2022. L'A. in queste poche pagine tenta di rispondere alla differenziazione operata dal legislatore costituzionale dei termini ambiente, ecosistema e biodiversità, esaltandone la scelta perché frutto di una logica sistematica. Prosegue, «tra paesaggio, biodiversità ed ecosistemi vi è una forte interconnessione; l'uomo è un attore che, da sempre, con la sua attività trasforma habitat e paesaggi e, nel far questo, riduce la biodiversità così incidendo direttamente sugli ecosistemi». Risiederebbe in questa interconnessione, tutta antropocentrica, l'opportunità e l'utilità di una tale riforma che tutela, espressamente, tutti e tre i lemmi di ambiente, biodiversità ed ecosistemi. Si v. altresì M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.li*, 2021, p. 285 e ss.

<sup>54</sup> V. *amplius* D. POENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*», in *Federalismi.it*, n. 15/2022, pp. 121-143; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, pp. 15-30; ID., *Decider(c) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, in *Il diritto dell'economia*, Numero speciale – aprile 2023, pp. 11-26. Cfr. H. JONAS, *Il principio responsabilità*, 1979, dove l'A. ci insegna che l'umanità «non è fatta mica di coetanei, ma di appartenenti a tutte le età della vita», questo significa in una sola parola responsabilità.

della sua scomposizione nelle matrici di biodiversità e di ecosistemi; quello che rileva è l'introduzione di una norma di principio, segnante un prima e un dopo, di rango costituzionale che impone il rispetto del multiforme bene ambientale, come dovere pubblico dello Stato.

La riforma, altresì, è intervenuta all'art. 41 Cost., modificando i commi 2 e 3 in materia di libera iniziativa economica dei privati.<sup>55</sup>

Se è possibile affermare che l'art. 9 detta una norma di principio, con l'art. 41 è possibile spingersi a parlare di norma regolatoria e di un interessante *revenant* del pubblico potere nel mercato e nell'attività economica *tout court*.

Procedendo per gradi, il legislatore al comma 2 aggiunge tra i limiti posti all'iniziativa economica dei privati, quello che tali attività non rechino un danno «alla salute, all'ambiente».<sup>56</sup> Da quello che emerge dai lavori preparatori, con l'aggiunta di tale inciso si è voluto dare sostanza alla statuizione di principio dell'art. 9 e, altresì, evidenziare la stretta correlazione che esiste tra salute ed equilibrio ecologico, così come influenzati dalle scelte dell'uomo.

Al terzo comma, invece, è stato previsto che l'attività di coordinamento e di indirizzo dello Stato dell'attività economica possa essere orientata ai fini non solo sociali, ma anche ambientali.

L'intervento del legislatore sull'art. 41 è un'operazione molto delicata, poiché incide su un difficile equilibrio tra libertà e limiti, che si pone il risultato di mutare il tradizionale rapporto tra ambiente e mercato, orientando l'intera struttura economica in senso ecologico.

---

<sup>55</sup> Il legislatore costituzionale modificando l'art. 41 Cost, prevede che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e controllata a fini, anche, ambientali. Cfr. SERVIZIO STUDI-CAMERA DEI DEPUTATI, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, A.C. 3156-B, Dossier n. 405/3, 7 febbraio 2022, p. 11 ss.

<sup>56</sup> La dottrina più attenta sul punto (L. CASSETTI, M. RAMAJOLI) si è interrogata sulla possibilità dell'inserimento e dell'imposizione di una gerarchia dei valori che, appunto, vedrebbe, al vertice il rispetto della salute e dell'ambiente, anche al di sopra del lavoro (co. 2). Tuttavia, una gerarchia del genere potrebbe generare un certo grado di rigidità e già diversi commentatori hanno citato la celebre sentenza ILVA (n. 85/2013) che rigetta nettamente una gerarchia (*rectius* tirannia) tra interessi e valori, anche se ambientali. Cfr. L. CASSETTI, *La modifica dell'art. 41 della Costituzione*, *Atti del Convegno Annuale Aidambiente, La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, 28 gennaio 2022, Roma; L. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, 2, 2022, pp. 625-650.

Lo strumento prescelto sembra essere, per l'appunto, quello regolatorio basato sulla centralità dell'approccio ambientale, attraverso la legittimazione presente all'art. 9 che conduce e rappresenta quello che alcuni autori hanno definito come una «riforma di sistema», non solo di norme.<sup>57</sup>

Si comprende come tale riforma sia stata, fin da subito, oggetto di accese discussioni, da un lato, da chi non la ritiene realmente innovativa, ma anzi superflua, e dall'altro, da chi invece l'ha considerata come necessaria e desiderabile.<sup>58</sup>

Un'ultima suggestione riguarda l'assenza di qualsiasi riferimento espresso alla sostenibilità e alla mancata codificazione del principio dello sviluppo sostenibile.<sup>59</sup>

Tuttavia, un dato è presente, l'aver costituzionalizzato il richiamo all'interesse delle generazioni future ha a che fare con la sostenibilità; il legislatore, pertanto, decide volontariamente di non codificare un principio, presente in numerosi e importanti documenti internazionali, che ciò nondimeno ha trovato nel suo percorso giuridico molteplici difficoltà di concretezza.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> L'inciso del co. 3, art. 41 Cost. "La legge determina i programmi e i controlli opportuni" crea certamente spazi per un nuovo tipo di regolazione, ma quello che l'interprete dovrebbe chiedersi è che tipo di regolazione. Storicamente si è esaltato il ruolo dell'amministrazione e di quello delle autorità indipendenti (regolazione di controllo), tuttavia questa nuova stagione di riforme potrebbe condurre ad un diverso tipo di regolazione (quella sociale) e ad un differente ruolo della stessa amministrazione, anche nella regolazione dell'esercizio di impresa. Sulle diverse nozioni di regolazione v. *amplius* N. RANGONE, *Voce Regolazione*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Giuffrè, 2006, pp. 5057-5070.

<sup>58</sup> Da un lato, non si può non citare il contributo di F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione*, cit., p. 15 ss., dove l'A. riscontra l'assenza, nell'art. 9, di qualsivoglia riferimento alla categoria dei principi, né tantomeno di un diritto dell'ambiente o degli animali o, ancora, delle generazioni future. In aggiunta, l'A. rileva come il novellato art. 9 "non esplicita come si debba dare sviluppo all'impegno, ora costituzionalizzato, di tutela dell'ambiente da parte delle Repubblica". Dall'altro, autori come R. BIFULCO, rigettano le obiezioni fondate sulla "pericolosità" di aver toccato i principi fondamentali o anche la superfluità o comunque la non necessità della revisione in commento, ritenendo, in particolare sul secondo profilo, che lo stesso giudizio costituzionale è soggetto a limiti intrinseci. Da ultimo, l'A. ritiene che l'aver costituzionalizzato l'ambiente può essere anche letto come una forma di costituzionalizzazione del diritto internazionale, che apra spazi di interazione tra i diversi livelli di governo. V. R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, cit., p. 2-3.

<sup>59</sup> Artt. 3 e 21 TUE, 11 TFUE, 37 Carta UE, dove trova spazio la traduzione prescrittiva della sostenibilità nel principio dello sviluppo sostenibile, che impone di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri. Tra la folta dottrina si v. V. PEPE, *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Milano, 2008; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAIITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 433 ss.; I. ALOGNA, *La circolazione del modello di sviluppo sostenibile. Prospettive di diritto comparato per un percorso multidirezionale*, in G. CERRINA FERONI et al. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, 1, in *cesifin.it*, 2016, p. 145 ss.

<sup>60</sup> A. D'ALOIA, *Economia circolare e diritto. Alla ricerca dei confini materiali della sostenibilità*, Prefazione a M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2019; M.

A parere dello scrivente, più che interrogarsi sull'assenza testuale della sostenibilità, l'interprete dovrebbe chiedersi quale sia il soggetto interessato dalle politiche sostenibili, poiché cambiando il destinatario muta il sistema.

In altre parole, sono il mercato e l'economia a dover essere sostenibili, oppure le politiche pubbliche di uno Stato o ancora la sostenibilità deve interessare gli ecosistemi.<sup>61</sup>

Da ultimo, ai fini della ricerca che si tenta di presentare, è necessario dare un breve sguardo al panorama sovranazionale, partendo dal diritto internazionale dell'ambiente.<sup>62</sup>

In primo luogo, è noto che l'affermazione e la diffusione del diritto ambientale nel nostro paese traggano impulso dal quadro normativo internazionale e da quello comunitario.

L'ambiente, difatti, rappresenta un'esigenza che coinvolge tutti i livelli di governo, a cominciare da quello internazionale, per poi collocarsi nell'ambito più specifico europeo, fino a giungere al livello nazionale e locale, formando un sistema, da molti definito, c.d. «*multilevel*».

La portata globale della questione ambientale ha, difatti, evidenziato subito la necessità di ricercare soluzioni comuni a livello internazionale; sforzi che hanno avuto un primo riconoscimento nella Conferenza dell'ONU a Stoccolma del 1972, che costituisce la principale tappa nel processo di creazione di un sistema giuridico internazionale dell'ambiente.<sup>63</sup>

---

PENNASILICO, *Economia circolare e diritto: ripensare la sostenibilità*, in *Persona e Mercato*, n. 4/2021, pp. 711-729 (consultare *ivi* bibliografia); L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo il nostro)*, in *Federalismi.it*, 20/2021, pp. 63-83; E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *RQDA*, n. 3, 2021, pp. 130-148.

<sup>61</sup> Sulla sostenibilità degli ecosistemi come oggetto di tutela prioritario nel disegno nazionale e sovranazionale si v. E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, Editoriale, 2, 2022, pp. 468-477.

<sup>62</sup> Tra la sterminata bibliografia si v. almeno G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017; R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, 2018; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *cit.*; M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Cedam, 2012; L. KRAMER, M. ONIDA, *Codice dell'ambiente. Norme comunitarie*, Torino, 2001.

<sup>63</sup> Successivamente, si dà conto del noto Rapporto Brundtland del 1987, elaborato dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (WCED), istituita dall'Assemblea Generale dell'ONU. Nel rapporto si afferma la nozione di sviluppo sostenibile, che diventerà il fulcro delle future politiche mondiali in materia di tutela dell'ambiente. In quella sede, fu definito "sostenibile lo sviluppo in grado di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri". v. G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, *cit.*, p. 29 ss; L. SALVEMINI, *I principi di diritto dell'ambiente*, *cit.*, p. 40 ss.

Successivamente, ma solo nei primi anni Novanta, si inizia a creare una vera e propria politica ecologica che si affaccia nello scenario giuridico internazionale e vede come punto di svolta la Dichiarazione su ambiente e sviluppo insieme al programma di azione denominato Agenda 21, approvati entrambi dalla Conferenza delle Nazioni Unite dell'Ambiente e lo sviluppo (UNCED) a Rio de Janeiro nel 1992.<sup>64</sup>

Tra i tanti risultati dei negoziati di Rio, si annovera anche l'istituzione della COP (Conferenza delle parti) che è divenuto l'organo decisionale dell'UNFCCC, ovvero la Convenzione Quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici.<sup>65</sup>

La questione ambientale ha acquisito sempre più valore, anche a livello europeo, storicamente, a partire dagli anni '70 fino all'evidenza odierna dell'emergenza climatica, il superamento dei limiti planetari; problemi i quali vengono affrontati con l'insieme di strategie presentate dalla Commissione europea nel 2019 con il nome di *European Green Deal*.<sup>66</sup>

A questo ricettacolo di problemi si è poi aggiunta l'emergenza sanitaria da COVID-19, che ha interessato direttamente anche la questione ambientale.

---

<sup>64</sup> La Conferenza, svoltasi a Rio dal 3 al 14 gennaio 1992, si interrogava sui nuovi strumenti di tutela dell'ambiente attraverso i quali riuscire ad assicurare uno sviluppo economico sostenibile per la nostra generazione e per quelle future. I tre documenti (Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sviluppo, Agenda 21 e Dichiarazione di principi per la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle foreste) con i quali il summit si concluse hanno, difatti, messo in luce l'importanza del binomio sviluppo-ambiente, confermando come l'uno fosse imprescindibilmente legato all'altro.

<sup>65</sup> La prima COP si è tenuta a Berlino nel 1995, tra le più note, si ricorda quella di Copenaghen (COP-15), quella di Doha (COP-18) e quella di Parigi (COP-21) del 2015, nella quale fu assunto l'impegno da parte degli Stati di contenere l'aumento medio della temperatura globale entro i 2°C rispetto ai livelli preindustriali ed assunto, al contempo, l'impegno di puntare a limitarne l'aumento a 1,5°C. L'ultima COP in programma, si terrà a Glasgow, dal 1° al 12 novembre del 2021 (COP-26). Per un maggiore approfondimento sulle tappe che hanno segnato l'evoluzione del diritto ambientale a livello internazionale si v. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit.; P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in G. CORDINI-P. FOIS-S. MARCHISIO, *Diritto ambientale*, cit., p. 72 ss.

<sup>66</sup> Commissione europea, COM(2019) 640 finale, *Il Green Deal europeo*. La commissione europea ha delineato alle istituzioni europee e agli stati membri l'impegno per affrontare i problemi legati all'ambiente al clima, con un insieme di strategie settoriali che sono finalizzate all'unico obiettivo di trasformare l'UE in una società caratterizzata da un'economia sostenibile, che entro il 2050 non generi emissioni nette di gas a effetto serra e in cui il suo stesso sviluppo sia dissociato dall'uso delle risorse. Infatti, dal 2019 sono state presentate, tra le più significative: la prima legge europea sul clima e il patto europeo per il clima; il nuovo piano di azione per l'economia circolare; la "Farm to fork strategy"; la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 e la nuova strategia di adattamento ai cambiamenti climatici. Cfr. A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *RQDA*, n. 1/2021; E. CHITI, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *RQDA*, n. 1/2021; ID., *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, Vol. 59, Issue 1 (2022), pp. 19-48.

Proprio la pandemia, e la conseguente crisi economica, hanno spinto l'UE ad affrontare il problema in maniera coordinata attraverso ingenti misure di sostegno all'economia dei singoli Stati membri, in particolare con il lancio nel 2020 del programma *Next Generation EU* (NGEU).<sup>67</sup>

In tal senso, fondamentale è, e sarà, il nuovo principio europeo di «non arrecare un danno significativo» all'ambiente (*Do Not Significant Harm*: DNSH) che è alla base dell'erogazione dei fondi previsti dal meccanismo europeo di ripresa e resilienza, con l'obiettivo di istituire una «tassonomia» che favorisca gli investimenti ecosostenibili.<sup>68</sup>

L'operatività del neo-principio euro-unitario tende a convertire le fondamenta della costituzione economica europea, con *policy* e un quadro di investimenti che aiuti, anche, le imprese a realizzare un nuovo modello di società sostenibile e, in linea, con gli imponenti obiettivi di decarbonizzazione.<sup>69</sup>

Questo breve *excursus* delle principali tappe che hanno segnato il percorso a livello internazionale del diritto dell'ambiente, restituisce l'assunto dell'impulso delle istituzioni sovranazionali all'elaborazione di uno statuto giuridico in tale materia, alimentato dall'apporto che il livello comunitario ha dato all'affermazione e alla diffusione del diritto ambientale in ogni ordinamento, compreso quello italiano.

---

<sup>67</sup> Il NGEU segna un cambiamento epocale per l'UE. La quantità di risorse introdotte per rilanciare la crescita, gli investimenti e le riforme ammonta a 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni. In questo contesto, a livello interno, si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), lo strumento che traccia gli obiettivi e, in particolare, le riforme che l'Italia intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei del NGEU al fine di renderlo un paese più verde, equo e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa.

<sup>68</sup> M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto*, cit., p. 716. Il principio DNSH si fonda sul non sostenere o svolgere attività economiche che cagionino pregiudizi rilevanti agli obiettivi ambientali, ai sensi dell'art. 17 del regolamento «tassonomia» (n. 2020/852/UE). «La conformazione ecologica delle attività economiche e finanziarie (...) trova suggello nel regolamento 2021/241/UE, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, ove si stabilisce che le misure (riforme o investimenti) inserite in un piano nazionale per la ripresa e la resilienza non devono arrecare danno agli obiettivi ambientali».

<sup>69</sup> Si v. la comunicazione C(2021) 1054 final, «Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza». Per un approfondimento sul panorama interno si consiglia, tra i tanti, il lavoro di S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *RQDA*, n. 1/2021.

1.1 Il rapporto con gli altri interessi. Premessa sul rapporto ambiente, concorrenza e mercato.

Chiarito che l'ambiente è un concetto giuridico, e acquisita la sua lenta emersione nel mondo del diritto, prima caratteristica da approfondire interessa le modalità attraverso le quali l'interesse ambientale si è avviato alla sua graduale affermazione.

Pertanto, qualità di prima evidenza degli interessi ambientali è quella di avere natura conflittuale, ovvero oppositiva rispetto a numerosi altri interessi già esistenti (inerenti alle attività produttive, ai trasporti, all'energia, etc.).<sup>70</sup>

La natura conflittuale ha caratterizzato la prima fase del rapporto fra ambiente e sviluppo: è la fase dello sviluppo contro l'ambiente.

Nella seconda fase si assiste ad uno sviluppo sostenibile, ove però la sostenibilità costituisce un limite alla massimizzazione dello sviluppo, il quale può e dev'essere limitato quando raggiunge proporzioni nocive e contrastanti con l'interesse ambientale e con la qualità della vita delle future generazioni.<sup>71</sup> Nell'evoluzione successiva, matura un altro tipo di rapporto, improntato alla compatibilità tra le due istanze e che vede l'esplicarsi di forme di coordinamento idonee ad alimentare lo sviluppo in linea con i parametri ambientali. Ad esempio, assistiamo allo sviluppo dell'energie rinnovabili, ancora vediamo come i rifiuti divengono da principale fonte d'inquinamento, materia prima da utilizzare sapientemente per produrre energia e calore.

Il rapporto da conflittuale può assumere i tratti della convergenza, basti pensare che anche la stessa natura, con i diversi strumenti di valorizzazione che nel tempo sono stati introdotti, può essere suscettibile di valore economico e favorire numerosi settori dell'economia locale.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Per la ricostruzione di tale autorevole dottrina, si veda G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente, cit.*, p. 19 e ss.; ID., *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *RQDA*, n. 1/2015, p. 7, delinea un interessante rapporto di conflittualità, di temperamento o di sinergia fra gli interessi dell'alimentazione e dell'ambiente.

<sup>71</sup> Osserva l'A. che almeno in parte la natura oppositiva dell'interesse ambientale, rispetto a quello delle attività produttive, ai trasporti, all'energia è connessa ai modi di essere storicamente datati di questi ultimi, ai quali l'innovazione e l'aumento di una sensibilità ecologica pongono un freno.

<sup>72</sup> Su tale aspetto, si consulti A. FARI', *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente, cit.*, p. 121. Tra tutti basti pensare all'economia verde, all'attenzione monetaria che si appresta alla natura, alle sue funzioni e soprattutto ai suoi servizi e benefici (tra tutti capitale naturale

Solo concependo queste ed altre forme di collaborazione si può superare la seconda fase, affacciandosi ad una terza caratterizzata dalla formula di ambiente per lo sviluppo.<sup>73</sup>

Abbiamo osservato come l'interesse ambientale, per propria natura, interagisca e interferisca con altri interessi, in procedimenti che disciplinano questioni diverse e in settori dove tale rapporto può assumere i tratti del conflitto, se non dello scontro.

Questo è, certamente, il caso del legame che è maturato tra la tutela dell'ambiente e le esigenze del mercato, allo stesso tempo, arricchito dai riflessi «della e sulla concorrenza» che, ad oggi, peraltro, sono diventati incontestabili.<sup>74</sup>

L'interrelazione che esiste tra la tutela dell'ambiente e il rispetto dei principi in materia di concorrenza è un dato di fatto e non deve sorprendere, dato che oramai per raggiungere importanti obiettivi ambientali è necessario il coordinamento con altri fattori, tra i quali i più rilevanti hanno sfaccettature economiche, caratterizzate da dinamiche di mercato che, ad oggi, non possono essere sottratte dal governo dei principi concorrenziali.<sup>75</sup>

Tuttavia, la commistione che naturalmente ne deriva non è immediatamente di cooperazione o quantomeno di compatibilità, ma in realtà assume le forme di un contrasto, in parte dovuto alla caratteristica storica di natura conflittuale dell'interesse ambientale e per ragioni economiche.

---

e servizi ecosistemici). Cfr. M. CAFAGNO, *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4/2021, pp. 859-881.

<sup>73</sup> Per un maggior approfondimento del tema sul contemperamento delle esigenze ambientali e di quello sfruttamento delle risorse produttive, la dottrina è copiosa, tra le altri si v. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977. Secondo S. GRASSI, *Ambiti della solidarietà e della responsabilità intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della doverosità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 177, il concetto giuridico di sviluppo sostenibile «non implica una sovra ordinazione aprioristica rispetto agli altri interessi, ma rende necessaria la garanzia che l'interesse ambientale non venga mai pretermesso e venga sempre adeguatamente ponderato in tutti i processi decisionali». Sotto altro aspetto, le istanze ecologiche hanno gradualmente affermato che i sistemi ecologici e i sistemi sociali sono in un rapporto di biunivoca interdipendenza e, soprattutto, sono inseparabili (cfr. M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, cit., p. 92).

<sup>74</sup> V. *amplius* nei paragrafi che seguono.

<sup>75</sup> Nell'angolo visuale proprio della gestione rifiuti cfr. DG COMPETITION, Paper, *Competition Issues in Waste Management System*, 22 settembre 2005. Vedi ulteriormente per uno scenario comparato: H.G. SEVENSTER, *Competition Law and Environmental Protection in Europe*, in Europa Law publishing, 2003; J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-movement Laws*, 2016.

Su tale versante è da notare come autorevole dottrina evidenzi come i rapporti tra ambiente e mercato si siano evoluti, altresì, in tre distinte fasi cronologiche: dall'iniziale totale assenza della componente ambientale alla sua graduale affermazione, fino alla possibilità per tale interesse di costituire un limite alla libera circolazione delle merci.<sup>76</sup>

Le tappe di questi rapporti possono essere ricostruite nell'ambito del diritto internazionale; difatti, nella prima fase, la componente ambientale praticamente non esiste e ne viene considerata. Nella seconda, l'elemento ambientale inizia ad essere presente nei diversi accordi internazionali, in alcune pronunce giurisprudenziali, ma il suo peso risulta essere ancora minimo.<sup>77</sup> Di contro, nell'ultima tappa, la componente di tutela dell'ambiente diventa un reale contrappeso, nel giudizio di bilanciamento, nei confronti della libera circolazione delle merci.<sup>78</sup>

In tale dialettica, risiede sicuramente una delle principali linee direttrici di questa ricerca che trova la sua base giustificatrice, appunto, nel “doppio filo” che lega mercato e ambiente. Tuttavia, come si è tentato di darne preliminarmente conto, questo legame è risalente e da tempo impegna i giuristi circa i limiti e le opportunità che esso può offrire.<sup>79</sup>

Ecco acquisito un primo punto di partenza: l'ambiente, in origine chiamato a rivestire un ruolo marginale (o di limite), diventa motore e traino non solo delle odierne politiche istituzionali, bensì base solida dei processi economici che ne permetteranno la concretizzazione in chiave sostenibile.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione Europea e WTO*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 2004.

<sup>77</sup> Sul punto *cf.* L. MIGLIORINO, *Le eccezioni ambientali ai principi del GATT nella prassi dei panels*, in *Dir. comm. int.*, 1997, p. 674.

<sup>78</sup> Per un maggior approfondimento sulla problematica ambiente-commercio si v. S.M. CARBONE-R. LUZZATO, *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, 2002; F. FRANCONI, *Environment, Human Rights and International Trade*, Oxford, Portland Oregon, 2001 e D. GERADIN, *Trade and environment. A comparative study of EC and US law*, Cambridge University Press, 1997.

<sup>79</sup> C. LAURI, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, FrancoAngeli, 2019, p. 60 e ss. Per un approfondimento bibliografico sul punto *cf.* M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007.; M. CAFAGNO, «*Mercato e ambiente*», in M.P. CHITI, R. URSI (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2011; M. MAZZAMUTO, «*Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*», in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 6, 2006; M. CAFAGNO-F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *op. cit.*, p. 487 ss.; M. CLARICH, *op. cit.*, pp. 103 ss.

<sup>80</sup> Comunicazione della Commissione 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, del 2 dicembre 2015. Si legge che: “molte risorse naturali non sono infinite: dobbiamo trovare un modo di utilizzarle che sia sostenibile sotto il profilo ambientale ed economico, e

Sulla base di queste premesse, negli ultimi decenni, ha preso avvio un dibattito copioso sulla possibilità di utilizzare strumenti di mercato a tutela dell'ambiente; confronto, ad oggi, giunto ad una solida evoluzione, di cui si darà conto nel prosieguo del lavoro.

## 2. La politica ambientale nel diritto dell'Unione Europea.

Il tema di cui si tratta si colloca in un quadro più generale che riguarda la politica ambientale dell'Unione Europea ed affonda le proprie radici in differenti fonti e principi. Da un punto di vista temporale l'interesse alle dinamiche ambientali da parte dell'UE risale ai primi anni '70 per due ordini di motivi: la raggiunta consapevolezza scientifica che le risorse naturali non sono infinite ma anzi sono al limite; l'acquisizione dalle scienze naturali che l'ambiente è un sistema complesso, ma unitario, di relazione tra i suoi elementi e per questo si rende necessaria una predisposizione di regole giuridiche per tutelare ciò che emerge da tale sistema<sup>81</sup>.

I primi passi a livello comunitario, in materia ambientale, risalgono al Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972, in occasione del quale i capi di Stato (o di governo) hanno dichiarato la necessità di una politica comunitaria in materia ambientale che accompagni l'espansione economica, chiedendo un primo programma d'azione che si risolse in una normativa non vincolante, il cui rispetto era rimesso alla volontà degli Stati (c.d. *soft law*).

---

rientra anche nell'interesse economico delle imprese fare il miglior uso possibile delle loro risorse". A ciò si aggiunga che le risorse, in particolare le materie prime essenziali, sono per lo più concentrate al di fuori dell'Unione europea e che pertanto l'industria europea dipende dalle importazioni con la conseguente vulnerabilità all'aumento dei prezzi, alla volatilità dei mercati e alla situazione politica dei paesi fornitori.

<sup>81</sup> A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p.121 ss. Per un approfondimento sulle radici storiche del diritto dell'ambiente in ambito europeo v. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, ult. cit., p. 15 e ss. Invece, per uno sguardo sul filone giurisprudenziale non possono non essere menzionate le storiche pronunce della Corte di Giustizia del 20 febbraio 1979 – causa C-120/78, *Cassis de Dijon*, considerata la prima pronuncia del giudice europeo in materia ambientale, riconosce la possibilità di introdurre restrizioni alla libera circolazione delle merci per esigenze imperative di interesse generale; la sentenza della Corte di Giustizia del 7 febbraio 1985, in cui il giudice europeo ha qualificato la tutela dell'ambiente come uno degli «scopi fondamentali della Comunità» (CGUE, causa C-240/86) e ancora, la successiva pronuncia in cui la salvaguardia dell'ecosistema viene definita «scopo d'interesse generale comunitario» (CGUE, causa C-302/86 del 20 settembre 1988 – Clément).

Successivamente, l'Atto unico europeo del 1987 ha introdotto un nuovo titolo «Ambiente» (il Titolo VII), che ha costituito la prima base giuridica per una politica ambientale comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali.<sup>82</sup> Le successive revisioni dei trattati e le diverse conferenze tra gli stati membri hanno rafforzato l'impegno della Comunità e il ruolo del Parlamento Europeo nello sviluppo di una vera e propria politica in materia.<sup>83</sup>

L'impegno così assunto dalle istituzioni europee ha portato progressivamente ad una disciplina che trova la sua ragion d'essere nella tutela della salute umana e dell'ambiente ed in «un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali»<sup>84</sup>.

Costituisce ormai diritto positivo, dunque, quello che la Corte di Giustizia afferma da tempo, ossia che «la tutela dell'ambiente rappresenta uno degli scopi essenziali della Comunità che, in quanto tale, può giustificare talune limitazioni del principio di libera circolazione delle merci».<sup>85</sup>

In questo quadro normativo composito, ruolo più che prezioso hanno rivestito i principi del diritto dell'ambiente che, in realtà, sono per lo più principi di derivazione comunitaria. In altri termini, si può affermare che il diritto dell'ambiente è una creazione, in via sussidiaria, dell'ordinamento europeo.

---

<sup>82</sup> L'Atto unico europeo è la sede dove si stabilisce che «l'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga». A questi, lo strumentario dei principi di derivazione europea si arricchisce dei principi di integrazione e di sussidiarietà. Il primo richiede che la problematica ambientale venga considerata come una componente delle altre politiche della Comunità; il secondo, invece, regola i rapporti tra competenze comunitarie e nazionali, nel senso che la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi da raggiungere possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli stati membri. *Cfr.* G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 39; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, cit., p. 18.

<sup>83</sup> *Cfr.* Trattato di Maastricht del 1992, che inserisce, tra i fini della Comunità di cui all'art. 2, Trattato CE, il compito di promuovere una «crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente». Successivamente ad opera del Trattato di Amsterdam del 1997 si deve l'esplicito riferimento, nell'art. 2 Trattato CE, alla necessità di promuovere uno «sviluppo equilibrato e sostenibile». Ancora, con il Trattato di Lisbona si è affermato, con una certa lungimiranza, il principio della lotta al cambiamento climatico.

<sup>84</sup> *Cfr.* art. 191 TFUE. Altro pilastro della politica ambientale dell'UE ruota attorno al concetto di sostenibilità, cristallizzato all'art. 11 TFUE, che impone alle istituzioni europee e agli Stati membri di perseguire uno «sviluppo sostenibile», che coniughi le esigenze di crescita economica con quelle di tutela dei beni ambientali.

<sup>85</sup> *Cfr.*, *ex pluribus*, Corte di Giustizia, Causa 302/86 Commissione contro Danimarca. Si riportano, per completezza, anche le Conclusioni dell'Avvocato Generale Y. Bot, presentate l'8 maggio 2013, Cause riunite da C 204/12 a C 208/12, Essent Belgium NV contro Vlaamse Reguleringinstantie voor de Elektriciteitsen Gasmarkt, par. 97.

In questo *acquis* ben determinato si offre un elenco, non esaustivo, dei principi che hanno dato forma e sostanza al diritto ambientale comunitario, tra i quali: principio di sussidiarietà e di differenziazione; principio di integrazione e di sviluppo sostenibile; principio dell'elevato livello di tutela; quello di informazione; principio di prevenzione; principio di proporzionalità; principio di precauzione; principio di correzione dei danni innanzitutto alla fonte; principio del «chi inquina paga».<sup>86</sup>

Su queste solide fondamenta, l'Unione europea dispone delle competenze per intervenire in tutti gli ambiti della politica ambientale, come ad esempio l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, i cambiamenti climatici, la protezione della natura e la gestione dei rifiuti.<sup>87</sup>

### 3. La disciplina «multilivello» della gestione del ciclo dei rifiuti.

Le questioni giuridiche che attengono alle tematiche ambientali, di rado, trovano collocazione esclusivamente su scala nazionale, poiché sono oggetto di disciplina, innanzitutto, a livello comunitario.

A questo assunto non sfugge il settore specifico dei rifiuti che si caratterizza per una disciplina a livello nazionale che risulta essere il riflesso e il prodotto del recepimento di un diverso set di atti di origine comunitaria. Difatti, la caratteristica «multilivello», ossia

---

<sup>86</sup> Si noti che quelli appena elencati sono principi che per lo più figurano nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Per un più completo approfondimento su questi principi *cf.* M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *RQDA*, n. 1-2/2012; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in F. DE LEONARDIS, *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, p. 39; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, nella rivista *AIC*, n. 2/2018, p. 32 e ss., per l'interessante proposta dell'A. di principi c.d. *eco-giuridici*, ossia di quei principi che nascono dal dialogo tra diritto e scienze naturali, non giuridiche, forgiandosi in questo contesto, allo scopo di tradurre le acquisizioni ottenute in campo scientifico in regole giuridiche, valevoli nel diritto positivo. Ne costituiscono un valido esempio i principi di progressione, non regressione e di resilienza.

<sup>87</sup> Tra le numerose iniziative legislative dell'UE, in materia di tutela dell'ambiente, si menzionano le più recenti e segnanti. Al fine di contrastare il fenomeno dei cambiamenti climatici, l'emanazione del già citato Green Deal europeo COM(2019) 640; l'ottavo programma di azione per l'ambiente (PAA) che orienterà l'elaborazione e l'attuazione delle politiche ambientali fino al 2030. Adottato il 29 marzo 2022, l'ottavo PAA dell'UE si inserisce nel solco del programma precedente e si fonda su sei obiettivi tematici prioritari, quali: la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; l'adattamento ai cambiamenti climatici; un modello di crescita rigenerativo; l'ambizione di azzerare l'inquinamento; la protezione e il ripristino della biodiversità e la riduzione dei principali impatti ambientali e climatici connessi alla produzione e al consumo.

Invece, in una logica più settoriale, in particolare quella di rifiuti, si veda il nuovo Pacchetto di direttive sull'economia circolare presentato il 4 luglio 2018 (contenente ben quattro direttive che riformano le precedenti), per la cui trattazione si rimanda più in là nel testo.

di una disciplina che gode di fonti quantomeno sovranazionali e locali, è accentuata in tale materia, da un punto di vista sistemico e storico.

Nel prosieguo del paragrafo, si tenterà di dare conto di questa varietà produttiva di norme, a diversi livelli, in tema di rifiuti, partendo dalle origini comunitarie per poi proseguire all'esame del quadro normativo e organizzativo, proprio del nostro ordinamento.<sup>88</sup>

Il settore dei rifiuti, ancora di più rispetto a tutti gli altri, porta con sé due problematiche, una risiede nella produzione di rifiuti e la seconda, nel conseguente problema, della loro gestione. Negli anni, si è tentato di intervenire, sul lato della prevenzione alla produzione eccessiva di rifiuti per, indirettamente, alleggerire gli annosi problemi legati alla gestione del ciclo delle diverse categorie di rifiuti.<sup>89</sup>

A tal fine, si è posto l'obiettivo, prima a livello europeo e poi a livello nazionale, di individuare una serie di regole di diritto positivo e di istituire un sistema fatto di soggetti che collaborino solidaristicamente per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

A livello europeo, il testo di riferimento ad oggi vigente è la direttiva 2008/98/CE, e successive modifiche, del Parlamento europeo e del Consiglio che contiene i principi e le regole fondamentali per la definizione del rifiuto e per la sua gestione.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Da un punto di vista metodologico, si menzioneranno i dati storici che hanno realizzato l'attuale assetto disciplinare comunitario e, a livello interno, si procederà nello studio della gestione rifiuti e delle diverse definizioni di quest'ultimo. Si tratterà, in primo luogo, della disciplina relativa ai rifiuti in generale, e successivamente l'oggetto dello studio si sposterà verso quelle particolari categorie di rifiuti, per le quali sono ad oggi istituiti e operanti i c.d. sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR).

<sup>89</sup> F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: da problema a risorsa nel sistema dell'Economia Circolare*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 324 e ss. I dati numerici forniti dall'Autore sono preziosi per comprendere quanto la società del consumo in cui viviamo produca rifiuti, in un gran numero. "Basti pensare ad un supermercato, per rendersi conto che i due terzi dei prodotti in esso contenuti sono destinati a diventare in breve tempo rifiuti da eliminare (scatole, contenitori, plastica, buste per asporto merci, etc.)".

<sup>90</sup> *Ibidem*, cit., p. 325. Dal punto di vista storico si può tornare indietro sino alla direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE (che è stata successivamente modificata dalla Direttiva 18 marzo 1991, n. 91/156/CE e dalla direttiva del Parlamento europeo del Consiglio del 5 aprile 2006, n. 12/2006/CE) che ha costituito il primo intervento generale in materia. Particolarmente rilevante è stato l'apporto della Commissione europea attraverso talune decisive comunicazioni. Tra questi si segnalano la Comunicazione della Commissione del 21 dicembre 2005 intitolata *Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse – Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti* e la Comunicazione della Commissione del 21 febbraio 2007 relativa alla comunicazione interpretativa sui rifiuti e i sottoprodotti. Tra i diversi documenti comunitari, si può aggiungere anche il regolamento n. 1013/2006 sulle spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, il regolamento n. 2150/2002 relativo alle statistiche sui rifiuti che pone in evidenza l'importanza di raccogliere dati ed informazioni certe da un punto di vista qualitativo e quantitativo e l'elenco allegato alla decisione n. 2000/532 che contiene il Codice CER (Codice europeo dei rifiuti) con la classificazione di tutti i tipi di rifiuto. Si ricorda, altresì, la proposta della Commissione europea 2015/0275, 595 (final) (COD) volta a

Di recente, il settore dei rifiuti è stato investito da un'importante riforma che ha interessato, prima di tutto, la direttiva quadro del 2008, che è stata modificata dalla direttiva 2018/851/UE del 30 maggio 2018 che, insieme ad altre tre direttive in materia di rifiuti, va a comporre il c.d. *Circular Economy Package*.<sup>91</sup>

A tale direttiva che riveste un ruolo centrale nel sistema rifiuti, si accompagnano una pluralità di altre direttive che disciplinano particolari categorie di rifiuti ed altre che si occupano del fine vita, ovvero di discariche o di incenerimento.<sup>92</sup>

La succitata direttiva 2008/98/CE, così come integrata e modificata dalla n. 851/2018, («Direttiva Quadro») ha lo scopo di stabilire un quadro giuridico di trattamento dei rifiuti nell'UE, strutturato al fine di introdurre misure volte alla protezione dell'uomo e dell'ambiente, prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti e migliorandone l'impiego<sup>93</sup>.

Il legislatore europeo ha, dunque, fissato alcuni principi che fungono da guida metodologica e ontologica per raggiungere i su esposti scopi.<sup>94</sup>

Tra questi, si anticipa, poiché riveste una particolare importanza il principio della gerarchia dei rifiuti, quale ordine di priorità della normativa in materia di gestione e

---

modificare la direttiva quadro rifiuti, che ha aperto le porte al pensiero attuale e dominante di economia circolare applicato ai rifiuti.

<sup>91</sup> Il Pacchetto *Circular Economy* è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 4 giugno 2018 ed è composto da ben quattro direttive in materie di rifiuti. In ordine di importanza, la prima è la direttiva n. 851/2018/UE, sui rifiuti; la seconda è la direttiva n. 852/2018, sugli imballaggi; la terza è la direttiva n. 850/2018, sulle discariche, la quarta è la direttiva n. 849/2018, sui veicoli fuori uso, pile e RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche). L'introduzione del Pacchetto è stata preceduta dalla rilevante Comunicazione della Commissione europea "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare" del dicembre 2015.

<sup>92</sup> Tra le direttive di settore appaiono di particolare interesse quelle: sui rifiuti pericolosi (dir. 20 marzo 1978, n. 78/319/CE e 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE); sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio (direttiva 20 dicembre 1994, n. 1994/62/CE come integrata e modificata dalla direttiva n. 2004/12/CE e dalla recente direttiva n. 852/2018); sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (direttiva 2012/19/UE; direttiva 2011/65; direttiva 2018/849); sui veicoli fuori uso (direttiva 2000/53 modificata dalla direttiva 2018/849); sulle pile e accumulatori (direttiva 2006/66 modificata dalla direttiva 2018/849); sulle discariche (direttiva 1999/31 recepita nel d. lgs. 36/2003 e modificata dalla direttiva 2018/850); sull'incenerimento (direttiva 2000/76 recepita con il d. lgs. 133/2005 e ora confluite nella direttiva 2010/75 sulle emissioni in atmosfera); sugli impianti portuali di raccolta dei rifiuti prodotti da navi e dai residui da carico (direttiva 2000/59 recepita con d. lgs. 182/2003); sulla gestione dei rifiuti nelle industrie estrattive (direttiva 2006/21 recepita con d. lgs. 117/2008).

<sup>93</sup> Cfr. art. 1 direttiva 2008/98 CE. Sulla direttiva rifiuti del 2008, si rimanda all'analisi di L. RAMACCI, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2006.

<sup>94</sup> Oltre ai principi di seguito richiamati, sono altresì da considerare i principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione e cooperazione, tutti recepiti e così richiamati, a livello interno dall'art. 178, D. Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambientale).

prevenzione dei rifiuti che si fonda su: prevenzione; preparazione per il riutilizzo; riciclaggio; recupero di altro tipo (es. recupero di energia) e smaltimento come ultima scelta nella scala gerarchica.

Questo ordine gerarchico va rispettato dagli Stati membri adottando misure che incoraggino le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo.<sup>95</sup>

In termini di obiettivi da raggiungere, le direttive europee fissano target abbastanza importanti, imponendo agli Stati membri di adottare le misure idonee e necessarie al fine di rispettarli. Come si avrà modo di spiegare, particolare attenzione viene data agli obiettivi di riduzione della produzione di rifiuti urbani e del raggiungimento delle percentuali di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei RU.<sup>96</sup>

Nel nostro ordinamento, la disciplina del settore dei rifiuti è contenuta nella parte IV del d. lgs. 152/2006 (o TUA). L'insieme di norme dettato dal legislatore italiano vive dell'influenza dominante delle norme emanate a livello europeo, difatti, larga parte della sezione dedicata ai rifiuti del TUA è attuazione della direttiva 2008/98/CE.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Cfr. art. 4 direttiva 2008/98/CE.

<sup>96</sup> Considerando (31), dir. 851/2018/UE.: “Al fine di contribuire al conseguimento dell’obiettivo di sviluppo sostenibile dell’ONU e di garantire di essere sulla buona strada in tal senso, gli Stati membri dovrebbero mirare a conseguire un obiettivo indicativo di riduzione dei rifiuti alimentari a livello di Unione del 30 % entro il 2025 e del 50 % entro il 2030”. Considerando (45), dir. 851/2018/UE.: “Esistono grandi differenze tra gli Stati membri in fatto di gestione dei rifiuti, in particolare per quanto riguarda il riciclaggio dei rifiuti urbani. Per tenere conto di tali differenze, gli Stati membri che nel 2013 hanno preparato per il riutilizzo e hanno riciclato meno del 20 % dei rifiuti urbani o hanno collocato in discarica oltre il 60 % dei rifiuti urbani secondo i dati contenuti nel questionario congiunto dell’OCSE e di Eurostat dovrebbero essere autorizzati a decidere di prorogare il termine per raggiungere gli obiettivi di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio fissati per il 2025, il 2030 e il 2035. Par. 2, dir. 851/2018/UE: “Al fine di rispettare le finalità della presente direttiva e avanzare verso un’economia circolare europea con un alto livello di efficienza delle risorse, gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi: a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 % in termini di peso; b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell’elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70 % in termini di peso; c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 % in peso; d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 % in peso; e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 % in peso”.

<sup>97</sup> Le norme del codice dell’ambiente possono essere suddivise in due grandi parti: la prima, che riveste il ruolo di parte generale della materia, nella quale, sono contenute le finalità e i principi che governano tale settore. In aggiunta, vi è la previsione delle definizioni di rifiuto, di sottoprodotto, di end of waste (EOW) e delle diverse categorie di rifiuto (ad esempio, rifiuti urbani e speciali, pericolosi e non); le preminenti regole a cui attenersi nella gestione dei rifiuti, il principio della responsabilità estesa del produttore (EPR), gli obiettivi di riciclaggio e le competenze dei diversi enti per la gestione dei rifiuti. La

A conferma di tale assunto, la parte rifiuti del TUA è stata di recente modificata dal d. lgs. 3 settembre 2020, n. 116 che recepisce le direttive rifiuti (851/2018) e imballaggi (852/2018) del pacchetto economia circolare.

Prima di analizzare le diverse classificazioni dei rifiuti, pare necessario offrire uno sguardo di insieme delle principali novità apportate dal d. lgs. 116/2020, che, come detto, ha riformato, su impulso comunitario, l'intera disciplina.

La materia dei rifiuti ha ricevuto una prima sistematizzazione con la direttiva 75/44/CEE, invece, a livello nazionale, la prima disciplina organica risale al c.d. Decreto Ronchi (d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), che assumeva come carattere prioritario il raggiungimento di livelli elevati di raccolta differenziata, concentrandosi, in particolare, su quella dei rifiuti urbani.<sup>98</sup>

A distanza di più di vent'anni, per quanto riguarda la disciplina nazionale, è stata ampliata e riformata la disciplina dei rifiuti, modificando soprattutto la Direttiva Quadro del 2008, che aveva già posto le basi per quella ventata riformatrice che con l'emanazione del Pacchetto economia circolare ha trovato larga applicazione.

Fulcro di queste modifiche sono la dir. 851/2018 e il consequenziale decreto di recepimento, interno, n. 116/2020 che hanno realizzato una più organica e completa disciplina.<sup>99</sup>

Il citato decreto, pur essendo il centro della riforma rifiuti, viene accompagnato da altri tre decreti legislativi di attuazione che vanno a completare il quadro di riferimento.

Stiamo parlando del d. lgs. 118/2020 attuativo della dir. 849/2018 relative a pile, accumulatori, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti di RAEE; il d. lgs. 119/2020 attuativo

---

seconda parte speciale, attiene a particolari categorie di rifiuti (imballaggi, RAEE, veicoli fuori uso, pneumatici, etc.).

<sup>98</sup> Ai fini di una ricostruzione storica, quando fu avviata la riforma c.d. Ronchi, la raccolta differenziata dei rifiuti urbani era marginale, mentre lo smaltimento in discarica era la modalità di gestione dei rifiuti più diffusa poiché appariva come la soluzione più semplice, rapido e meno onerosa (sottovalutando nettamente i costi ambientali). Per dare contezza del fenomeno, si consulti il Rapporto ISPRA "Rifiuti urbani" del 2020 (riferito ai dati del 2019) dal quale si evince che nel nostro paese si ha una produzione annuale di circa 30 milioni di tonnellate di rifiuti urbani. Questo significa che ogni cittadino italiano produce più di 500 chili di rifiuti di questa tipologia l'anno. Si evidenzia che la gran parte di questi rifiuti sono costituiti da imballaggi. *Cfr.* F. DE LEONARDIS, *I rifiuti*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 324.

<sup>99</sup> In particolare, con la Legge 4 ottobre 2019, n. 117, il Governo è stato delegato dal Parlamento al recepimento delle quattro direttive europee già menzionate e costituenti il pacchetto *Circular economy*. Nello specifico, l'art. 16 della Legge di delegazione europea contiene i principi e i criteri direttivi per il recepimento di tali provvedimenti.

della dir. 849/2018, relativa ai veicoli fuori uso; il d. lgs. 121/2020 attuativo della dir. 850/2018, relativa a discariche e rifiuti.

Per il tramite del d. lgs. 116/2020 (c.d. Decreto Rifiuti), il legislatore italiano ha colto l'occasione per intervenire su numerose disposizioni in materia di rifiuti, difatti, non si è trattato di una semplice operazione di recepimento di talune direttive, bensì, di un più complesso disegno di riforma, che ha toccato anche alcune materie che precedentemente non erano soggette a nessuna indicazione europea.<sup>100</sup>

Nel complesso, dunque, siamo di fronte ad una vera e propria rivoluzione nella gestione dei rifiuti, in particolare nella funzione di programmazione a livello nazionale, tuttavia, si deve anche segnalare, il non aver sfruttato importanti occasioni di riforma (ad esempio, in tema di EOW e sottoprodotto).

La *ratio* principale che ha animato la riforma è quella di migliorare la gestione dei rifiuti, efficientemente ed economicamente, al fine di tutelare l'ambiente e la salute umana, garantendo un utilizzo «accorto e razionale delle risorse», dando attuazione ai dettami dell'economia circolare.<sup>101</sup>

A tale proposito, è stato modificato l'art. 177 TUA, ambito di applicazione e finalità, disponendo che le norme della parte IV del codice sono «volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli impatti negativi, migliorandone l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali

---

<sup>100</sup> Ad esempio, nella materia del deposito temporaneo, la cui definizione, prevista all'art. 183, co. 1, lett. bb), TUA, è stata modificata dal d. lgs. 116/2020, che ha, peraltro, introdotto una nuova disposizione interamente dedicata all'istituto in esame, ossia l'art. 185-*bis*, rubricato "Deposito temporaneo prima della raccolta". Quanto alla normativa UE recepita, la nuova nozione di deposito temporaneo prima della raccolta sembrerebbe in linea con quella di "raccolta" indicata nella direttiva quadro del 2008 "il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento". Tuttavia, le perplessità di coordinamento non mancano, dal momento che la novellata normativa nazionale continua a far riferimento al termine "deposito temporaneo" che non è mai puntualmente definito dalla direttiva UE. Difatti, il legislatore europeo identifica il nostro "deposito temporaneo" come il deposito preliminare dei rifiuti in attesa di raccolta, da non confondere con il deposito preliminare in attesa di trattamento, che è già parte delle attività di raccolta. Sul punto, v. *amplius* E. MUSSIDA, *Modifiche alla disciplina del deposito temporaneo*, in S. MAGLIA, *Il Codice dei Rifiuti. Dopo le riforme "Circular Economy"*, I ed., 2020, p. 54 ss.

<sup>101</sup> La più nota definizione di *circular economy* è fornita dalla Ellen MacArthur Foundation che la descrive come «come un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera».

per il passaggio ad un'*economia circolare* e per assicurare competitività a lungo termine nell'Unione Europea». <sup>102</sup>

Da ultimo, si pongono in rassegna le principali novità operate dalla riforma: modifica dei criteri in materia di gerarchia nella gestione dei rifiuti, nella prevenzione della produzione dei rifiuti e nella preparazione per il riutilizzo e riciclaggio; ampliamento e revisione delle disciplina sulla responsabilità estesa del produttore (EPR); nuova definizione di rifiuto urbano *ex art. 183 TUA*; modifiche nella classificazione dei rifiuti e in materia di imballaggi, rifiuti da manutenzione e sanzioni, etc. <sup>103</sup>

Dunque per procedere ad ogni tipo di classificazione dei rifiuti, innanzitutto, bisogna individuare cosa sia rifiuto, ossia cosa viene considerato tale, essendo di preminente importanza distinguere rifiuto da ciò che non lo è, in termini di ricadute sulla sua gestione.

Secondo l'art. 183, comma 1, lett. a), TUA per rifiuto si intende «qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi». La definizione offerta dal codice segnala la presenza di due elementi, uno oggettivo, riferendo a qualsiasi sostanza o oggetto, e, l'altro, soggettivo, attendo alla volontà o all'obbligo dei detentori di disfarsi. <sup>104</sup>

Da un punto di vista ordinamentale, è da sottolineare che negli ultimi decenni, si è assistito ad un capovolgimento della percezione di rifiuto, difatti, in passato, si tendeva ad ampliare al massimo tale nozione al fine di meglio tutelare l'ambiente. Successivamente, si è avuto un mutamento di visione, soprattutto dovuto alla maggiore consapevolezza dei danni prodotti dai rifiuti, che ha condotto ad escludere dalla categoria di rifiuto, varie sostanze ed oggetti (i c.d. sottoprodotti) e, invece, a farne uscire sostanze che

---

<sup>102</sup> *Cfr.* art. 177, TUA, rubricato "Campo di applicazione e finalità".

<sup>103</sup> S. MAGLIA, *Il codice dei rifiuti*, *cit.*, p. 19. Sottolinea l'A. come all'entrata in vigore del d. lgs. 116/2020, vi siano alcune misure che entreranno in vigore successivamente (ad esempio in tema di regimi EPR) e altre che, invece, necessiteranno di decreti attuativi per il loro funzionamento (nello specifico sono 17).

<sup>104</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 185, T.U.A., possono essere considerati rifiuti solo i beni mobili, non le emissioni nocive immesse nell'aria e non le acque di scarico, per cui è dedicata un'apposita disciplina. [...] Difatti, risulta importantissimo classificare i vari tipi di rifiuti, poiché a seconda dell'inclusione in una o nell'altra categoria, scattano differenti obblighi di gestione, manutenzione e tracciabilità. Ad esempio, in base al principio di autosufficienza e di prossimità (art. 182-*bis*, TUA) ciascun ambito territoriale ottimale (di regola, le Province) dovrebbe smaltire i rifiuti da essa prodotti. Questa regola vale solo per i rifiuti urbani. *Cfr.* F. DE LEONARDIS, *ult. op. cit.*, p. 335.

precedentemente erano state qualificate come rifiuti (end of waste o cessazione della qualifica di rifiuto).<sup>105</sup>

Per dare un sintomo del grado della riforma di cui stiamo trattando, le modifiche all'art. 183, TUA hanno condotto all'introduzione di ben otto nuove definizioni, insieme a tante altre che hanno subito delle modifiche o che sono state sostituite interamente.<sup>106</sup>

Sul punto merita attenzione l'introduzione nello scenario giuridico della definizione di rifiuto organico, che è stata fortemente voluta dalle istituzioni europee, poiché questo tipo di flusso di rifiuti è considerato l'asse più innovativo dell'economia circolare.<sup>107</sup>

Si osserva, inoltre, che questa modifica è stata accompagnata dalla previsione dell'obbligo, per gli Stati membri, di differenziare e riciclare alla fonte o raccogliere in modo differenziato i rifiuti organici entro la fine del 2023.<sup>108</sup>

Tuttavia, concentrandoci sulla nuova definizione di rifiuto urbano, la riforma ha sicuramente ampliato il novero di tali rifiuti, prevedendo un nuovo ed esaustivo elenco (art. 183, comma 1, lett. b-ter), TUA).

A prescindere del sotto elenco dei rifiuti domestici, la novità più importante è rappresentata dal fatto che sono rifiuti urbani, «i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti

---

<sup>105</sup> Cfr. artt. 184-bis e 184-ter, TUA, su sottoprodotti ed end of waste.

<sup>106</sup> Tra le più importanti introdotte, vi sono quelle di rifiuti urbani, rifiuti alimentari, regimi di EPR, recupero di materia; invece, per quanto riguarda le seconde, è stata modificata la definizione di rifiuto organico, gestione dei rifiuti e compost. Cfr. art. 183 TUA.

<sup>107</sup> Dir. 2008/98/CE (testo consolidato), art. 3, par. 4, dove per rifiuti organici si intendono “rifiuti biodegradabili di giardini e parchi, rifiuti alimentari e di cucina prodotti da nuclei domestici, uffici, ristoranti, attività all'ingrosso, mense, servizi di ristorazione e punti vendita al dettaglio e rifiuti equiparabili prodotti dagli impianti dell'industria alimentare”. Nel TUA troviamo la letterale trasposizione della nuova definizione all'art. 183, co. 1, lett. d).

<sup>108</sup> Art. 22, dir. 2008/98/CE, così come modificata dalla dir. 851/2018/UE, art. 1, par. 19 (rifiuti organici). A livello interno, si è proceduto all'integrale modifica dell'art. 182-ter, TUA (Rifiuti organici), dove si legge che il MiTE, insieme al MiPAAF e alle Regioni, saranno tenuti ad incentivare il riciclaggio, compreso il compostaggio e la digestione “anerobica” dei rifiuti organici al fine di ottenere un prodotto di qualità dalle capacità polifunzionali, come ad esempio nel settore dell'agricoltura. Sul rifiuto organico si v. D. BERARDI, N. VALLE, *Rifiuti organici tra la tutela del mercato e quella dell'ambiente*, in *lavoce.info*, 09.2020; LABORATORIO REF RICERCHE, *Quale mercato? Il caso del rifiuto organico*, n. 159/2020; S. MAGLIA, *op. ult. cit.*, p. 29-30.

domestici indicati nell'allegato L-*quater* prodotti nelle attività riportate dall'allegato L-*quinquies*».<sup>109</sup>

Tale novità ci restituisce un dato molto importante rispetto al passato.

In primo luogo, assistiamo ad un elevato numero di rifiuti che sono *tout court* urbani e, in secondo luogo, non sono più assimilabili, ossia non sarà più di competenza dei Comuni procedere all'assimilazione, poiché questi ultimi sono già classificati come tali dalla legge e per tutto il territorio nazionale.

Proseguendo, dal punto di vista definitorio, occorre analizzare, altresì, la definizione di «gestione dei rifiuti», dettando, necessariamente, alcune linee di metodo. Innanzitutto, bisogna fissare la nuova definizione di gestione del rifiuto<sup>110</sup>, così come definito dall'art. 183, comma 1, lett. n) del Codice dell'ambiente, ove è individuata come: «la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario».

A differenza dalla precedente, viene ricompresa nella gestione anche la fase di cernita. Quest'ultima non è definita dal TUA, ma viene compresa come una delle operazioni di «raccolta», ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. o).<sup>111</sup>

La raccolta era, sì, ricompresa nella vecchia definizione di gestione, tuttavia, escludeva, allo stesso tempo, la cernita tra le operazioni di gestione, creando una contraddizione non semplice da risolvere. Dunque, la modifica avvenuta sembra, non solo, aver eliminato tale contrasto, ma, altresì, parificato la definizione interna di gestione dei rifiuti a quella comunitaria.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> I succitati allegati sono stati introdotti *ex novo* dal legislatore con la riforma e prevedono, rispettivamente, i rifiuti individuati come urbani pur essendo stati generati da attività economiche e, le attività che possono dare origine ai rifiuti urbani.

<sup>110</sup> A tal proposito, l'Unione Europea e conseguentemente il nostro ordinamento hanno fatto proprio l'ottica della *gestione integrata dei rifiuti*, ossia la gestione dell'intera filiera dei rifiuti dal momento in cui vengono prodotti a quello che segna la fine del loro ciclo vita. Una simile presa di coscienza segna la necessità di collegare tra loro le diverse fasi in cui si compone la gestione e cercare una soluzione sistematica. Tutto questo può offrire diverse opportunità di lavoro e professionali, avendo ricadute anche sulle relative dinamiche di mercato. Di seguito, si riporta l'attuale definizione italiana di gestione integrata dei rifiuti: «il complesso della attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade come definita alla lettera oo), volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti» (art. 183, co. 1, lett. ll), TUA).

<sup>111</sup> Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. o) per raccolta si intende: «il prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito preliminare alla raccolta».

<sup>112</sup> Secondo la normativa europea in materia, per gestione dei rifiuti si intende: «la raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali

In tale contesto, la raccolta è rappresentata dal prelievo dei rifiuti, compresi la cernita preliminare e il deposito, ivi inclusa la gestione dei centri di raccolta, ai fini del loro trasporto in un impianto di trattamento.

Il concetto allargato di gestione che ha come priorità l'attività di riciclo e di recupero, ha trovato il suo primordio, nel nostro ordinamento, nel Decreto Ronchi, che ha avuto il merito di avviare un'importante e necessaria stagione di riforme che richiedeva il raggiungimento di livelli elevati di raccolta differenziata ed in particolare che il sistema strutturale su cui si basava, eliminasse in percentuali sempre maggiori lo smaltimento in discarica<sup>113</sup>.

Tuttavia, al netto dei dati positivi riassunti in nota, l'attività di raccolta non è stata e non è omogenea in tutto il paese e presenta ritardi quantitativi e qualitativi<sup>114</sup>, dovuti in particolar modo a carenze di impianti nella maggior parte di compostaggio.

A vent'anni però dall'adozione del Decreto Ronchi, bisogna evidenziare come la gestione dei rifiuti si sia strutturata come un vero e proprio settore industriale, articolato su diversi livelli che coinvolgono altrettante attività economiche. Tutto ciò è avvenuto avendo sempre come riferimento l'attività di igiene e tutela ambientale ma in più arricchendosi di nuove sfaccettature economiche e sociali che l'hanno accompagnata in tale cammino.

I rifiuti sono sempre di più considerati come una risorsa per nuovi investimenti, nascono nuovi mercati e fioriscono opportunità di occupazione. Questa visione innovativa è stata e dev'essere possibile grazie ad un cambiamento culturale dei cittadini, degli operatori economici, delle imprese che hanno consentito di diffondere una maggiore

---

operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento nonché le operazioni effettuate in qualità di commercianti o intermediari”.

<sup>113</sup> Fonte dei dati seguenti è ISPRA: Nel 1997 venivano smaltite in discarica 21,3 milioni di tonnellate di rifiuti urbani (80%); nel 2016 i rifiuti smaltiti in discarica sono scesi a 7,4 milioni di tonnellate (25%). La raccolta differenziata dei rifiuti urbani è aumentata dal 9,4% del 1997 al 52,5% del 2016, in termini di milioni di tonnellate da 2,5 a ben 15,8. Relativamente ai rifiuti speciali, nel 1997 risultavano ufficialmente prodotti circa 61 milioni di tonnellate di rifiuti speciali. Secondo l'ultimo Rapporto ISPRA sui rifiuti speciali del 2018 la quantità prodotta di tali rifiuti è notevolmente aumentata: 135 milioni di tonnellate nel 2016. E nonostante la fortissima crescita delle quantità prodotte, anche lo smaltimento in discarica dei rifiuti speciali è sceso da 21 milioni di tonnellate del 1997, a 12,1 milioni di tonnellate del 2016.

<sup>114</sup> Questo comporta uno smaltimento fuori regione (a volte i rifiuti vengono inviati anche all'estero) con rilevanti costi, economici e ambientali e di trasporto.

consapevolezza sugli impatti delle attività umane e sulle opportunità che un'efficiente gestione del fine vita del prodotto può assicurare<sup>115</sup>.

In conclusione, pare utile anticipare, fin da ora, come il legislatore italiano disciplini la gestione dei rifiuti, per il tramite dei c.d. «criteri di priorità», che delineano una vera e propria gerarchia da rispettare nell'approccio alle problematiche connesse al ciclo dei rifiuti.

In cima alla scala gerarchica scelta dal legislatore, troviamo la prevenzione, in secondo luogo, si dà priorità, ove possibile, al riutilizzo, ossia che il prodotto nel suo fine vita ritorna nel ciclo produttivo senza trattamenti, successivamente, ci sono le operazioni di riciclaggio (dal prodotto si ricava una nuova materia prima), poi, il recupero (qui il prodotto viene utilizzato, nel concreto, come combustibile) e, da ultimo e solo quando le operazioni precedenti non sono possibili, lo smaltimento in discarica.

Come definito da un'autorevole dottrina, osservando tale gerarchia, si registra, la tendenza sempre più marcata di prevenire in tutti i modi la formazione di «altri» rifiuti.

La variazione di tendenza pare evidente, dato che l'assetto normativo nel passato era rivolto fondamentalmente alla «gestione» del rifiuto, dando quasi per scontato che esso fosse un prodotto necessario e non eliminabile della società contemporanea, il nuovo approccio è rivolto fondamentalmente a evitare e/o ridurre drasticamente la sua formazione.<sup>116</sup>

Al fine di completare la disciplina, sono, chiaramente, previsti obiettivi di riciclaggio, raggiungibili per il tramite del sistema di raccolta differenziata (art. 205 e 222 TUA), che, da ultimo, è stato esteso anche ai rifiuti organici (art. 182-ter, TUA, come modificato dal d. lgs. 116/2020).<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Alla luce delle nuove direttive, l'Italia ha avuto l'opportunità di riformare in modo organico il settore della gestione dei rifiuti, allineandolo ai principi dell'economia circolare, e di migliorare, e possibilmente, eliminare gli aspetti ancora critici di questo settore.

<sup>116</sup> F. DE LEONARDIS, *ult. op. cit.*, p. 335 e ss. Riprendendo altro lavoro dello stesso Autore *cfr.* F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *RQDA*, n. 2/2011, p. 26. Infatti, secondo l'art. 9, dir. 2008/98, e successive modifiche gli Stati membri adottano misure volte a evitare la produzione di rifiuti. Tra le misure individuate si segnala "la promozione e il sostegno di modelli di produzione e consumo sostenibili".

<sup>117</sup> Per quanto riguarda gli obiettivi di riciclaggio, il TUA, dispone che entro il 2025 il riciclaggio dei rifiuti urbani debba essere elevato almeno al 55% in peso e gradualmente aumentato al 60% entro il 2030 e al 65% entro il 2035).

#### 4. Un nuovo modello di sviluppo: l'economia circolare.

La *Circular Economy* nasce come risposta alla maturata consapevolezza che i modelli di economia tradizionali, tipicamente detti lineari, sarebbero risultati nel lungo periodo insostenibili, sia da un punto di vista economico che ambientale.<sup>118</sup> La recente regolazione europea dell'economia circolare, permette di spostare l'analisi giuridica dall'angolo di visuale della mera tutela dell'ambiente, verso una più ampia ridefinizione dell'intero sistema economico, nel senso di una maggiore sostenibilità.

Il teorema dell'economia circolare presuppone un migliore utilizzo delle risorse che spinge l'attuale modello economico verso un approccio circolare, in luogo di quello lineare, basato sull'uso dei prodotti, piuttosto che sul loro consumo.<sup>119</sup>

Fin da subito, occorre anticipare che il passaggio verso un modello più efficiente nell'utilizzo delle risorse, costituisce la principale sfida, per tutti i governi che compongono la società odierna.<sup>120</sup>

L'economia circolare è un sistema in cui tutte le attività sono organizzate in modo che i rifiuti prodotti da qualcuno diventino risorse per qualcun altro. Di contro, l'economia tradizionale, quella lineare, impone che i prodotti terminino il ciclo produttivo con il consumo, costringendo la catena produttiva a dover ripartire dal punto di partenza.

---

<sup>118</sup> Consulta D.H. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *I limiti dello sviluppo*, Milano, 1972. In quella sede, i limiti all'attuale modello di sviluppo economico erano individuati nel timore per l'esaurimento delle risorse, invece, si segnala fin da ora, grazie all'apporto della letteratura moderna, risiedono nell'aumento dei loro costi e nella loro disponibilità effettiva per la posizione geografica delle materie prime; si v. sul tema M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. critica dir. privato*, 2017, p. 63 ss.; A. CLO', *Il rebus energetico*, Bologna, 2008.

<sup>119</sup> Su di esso si v., nella scienza giuridica, M. COCCONI, *Circular economy and environmental sustainability*, in *ambientediritto.it*, 2020, fasc. 3, pp. 225-247; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare*, in *Dir. Amm.*, 2017, 163; ID. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Eum, Edizioni Università di Macerata, 2019 (consultare *ivi* bibliografia); E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. dell'economia*, n. 1/2019, 493; V. CAVANNA, *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto Signals 2014 dell'Agenzia europea dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2014, 821; C. BOVINO, *Verso un'economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2014, Vol. 10, p. 682 ss.; infine si v. anche T. FEDERICO, *I fondamenti dell'economia circolare*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, 2015.

<sup>120</sup> M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, FrancoAngeli, 2019, p. 17. Il concetto di efficienza delle risorse è stato molto sviluppato, a livello globale, in numerose iniziative (OCSE, UNEP e in G7, G8, G20). In particolare, l'OCSE, attiva da circa vent'anni sui temi dell'economia circolare, ha prodotto numerosi studi su temi quali i flussi di materia, la gestione sostenibile dei materiali e sull'efficienza delle risorse. Si veda sul punto il Report "*Policy guidance on resource efficiency*" (Ocse, 2016) e il Rapporto dell'Unep-Irp "*Resource Efficiency: Potential and Economic Implication* (Unep-Irp, 2017). Il secondo report afferma che il movimento dell'economia circolare può offrire benefici sotto il profilo ambientale ed economico.

L'elemento innovativo di questo modello risiede nella base rigenerativa, poggiandosi su un'idea, a natura economica, di progettazione responsabile e consapevole, evitando il più possibile la c.d. obsolescenza programmata.<sup>121</sup>

Si tratta, inoltre, di un modello che si fonda su diverso concetto di benessere e ricchezza, disancorato dalla continua crescita di Pil e consumi<sup>122</sup>. Questo nuovo assetto economico punta ad incrementare lo *stock* di capitale umano, naturale e sociale, oltre chiaramente a quello finanziario.

In questo assetto si inserisce un tassello fondamentale per l'avanzamento dell'economia circolare, che troveremo più avanti nel lavoro, ossia il concetto di «*product life*», ovvero il periodo entro il quale un prodotto o un bene vengono utilizzati.<sup>123</sup>

Posti i primi tasselli ideologici dell'economia circolare, occorre capire come questo modello si sia sviluppato e come, ad oggi, venga disciplinato e regolato sia a livello europeo che interno.

La locuzione «economia circolare» appare già nella letteratura scientifica, per lo più non giuridica, degli anni '60, poiché risultava necessario ridefinire i modelli di produzione a ciclo aperto, caratterizzati da scambi lineari nel prelievo, uso e restituzioni dei materiali all'ambiente.<sup>124</sup>

Dagli anni '70 in poi, anche grazie al prezioso contributo dell'associazione Club di Roma presente nel rapporto Limiti allo sviluppo del 1972, si procede gradualmente alla

---

<sup>121</sup> Altri spunti sul tema dell'economia circolare *cf.* P. LOMBARDI, *La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto*, in *Riv. giur. urb.*, 2016. Per un quadro delle posizioni anche di economisti sul punto, si consulti T. FEDERICO, *ult. op. cit.*; M. GEISSDOERFER, P. SAVAGET, N.M.P. BOCKEN, E.J. HULTINK, *The Circular Economy-A new sustainability paradigm?*, in *Journal of Cleaner Production*, 143, 757-768, 2017.

<sup>122</sup> Sia concesso un rinvio a N. GRANATO, *Profili di valorizzazione della natura. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in *Giustamm.it*, 2021, p. 26, dove si dà conto che un importante numero di atti programmatici nazionali e sovranazionali sono coesi nell'affermare l'inadeguatezza del PIL come unica misura del benessere di uno Stato e, quindi, dello stato della sua economia; G. MARI, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, n. 2/2019. *Cfr.* ISTAT, *Rapporto BES 2020: Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 8° ed., 2020; WWF, *Verso un'economia ecologica. Dare valore al capitale naturale*, 2017; OCSE, *Dichiarazione di Istanbul*, AS(13) D I, Istanbul, 29 giugno – 3 luglio 2013; ID., *Global Project on Measuring the Progress of Societies*, 2009.

<sup>123</sup> I primordi scientifici di questo concetto risalgono allo scritto dell'economista W. STAHEL, *The product-Life factor*, 1982, dove teorizzò il modello dell'economia circolare proprio partendo dal concetto di durata della vita di un prodotto.

<sup>124</sup> H. HOTELLING, *The Economics of Exhaustible Resources*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 39, No. 2, 1931, 137ss.; K. E. BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, 1966.; K. E. BOULDING, *Evolutionary Economics*, Beverly Hills, 1981; J. T. LYLE, *Regenerative Design for Sustainable Development*, New York, 1966; W. STAHEL, *Jobs for Tomorrow: The Potential for Substituting Manpower for Energy*, New York, 1982; R.U. AYRES, *Industrial Metabolism*, in *Technology and Environment*, Washington D.C., 1989, 23ss.

raffinazione del concetto di economia circolare.<sup>125</sup> A sottolineare il suo carattere multidisciplinare, vi è la presenza di numerosi contributi di architetti, urbanisti, economisti e chimici.<sup>126</sup>

Più di recente, inizia a diffondersi un pensiero che si contrappone nettamente a quello tradizionale, «dalla culla alla tomba», ossia quello del «*Cradle to Cradle*»; «un sistema che tratta i flussi industriali come metabolici ed i rifiuti come sostanza nutritive dell'ambiente».<sup>127</sup> In aggiunta, si segnalano anche i primi sintomi del superamento dell'approccio meramente difensivo alla tutela dell'ambiente, proponendo il miglioramento dell'ambiente, unitamente alla cura delle istanze sociali.<sup>128</sup>

Nonostante una, non scontata, proliferazione di contributi e ricerche sul tema, mancava e manca, ancora, una definizione condivisa e comunemente accettata di economia circolare; la sua definizione più autorevole è quella della Fondazione Ellen MacArthur.<sup>129</sup>

Secondo la Fondazione, «la *circular economy* è un'economia industriale concettualmente rigenerativa e riproduce la natura nel migliorare ed ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera».<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> D. MEADOWS, D. MEADOWS, J. RANDERS E W. W. BEHRENS III, *I Limiti dello sviluppo*, 1972.

<sup>126</sup> A tal proposito si menziona il contributo dell'architetto paesaggistico J. T. Lyle, con la sua progettazione rigenerativa, quello di un altro architetto, svizzero, W. Stahel, che ha avuto l'intuizione di ritenere insostenibili i modelli di economia lineari partendo dal rapporto "negativo" creatosi tra la crescita del costo delle risorse e l'accumulo di rifiuti e quello di R. Underwood Ayres, fisico ed economista americano e di molti altri.

<sup>127</sup> MCDONOUGH-BRAUMGART, *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things*, New York, 2002.

<sup>128</sup> G. PAULI, *Blue Economy*, Milano, 2015. Secondo l'A., a ben vedere, "quelli che vengono celebrati come trionfi dal pensiero economico, che li allinea nelle statistiche sul Pil e sulla crescita, di frequente si rivelano fenomeni del tutto irrazionali. Utilizzando i rasoi usa e getta buttiamo ogni anno centinaia di tonnellate di titanio, estratte in miniere dall'altra parte del mondo e lavorate a temperature altissime con costi energetici e ambientali enormi. Quando beviamo un caffè diamo valore solo a una frazione minima della biomassa da cui è stato prodotto: il resto lo gettiamo nella spazzatura dove genera gas serra e danneggia i suoli. Per potabilizzare l'acqua spesso scarichiamo nei fiumi e in mare sostanze chimiche dannose per la vita acquatica. Tagliamo milioni di alberi per soddisfare i nostri fabbisogni di carta, e quando l'abbiamo usata ne ricicliamo comunque una frazione minima (...) Gli esempi potrebbero continuare, ma è chiaro che l'umanità spreca troppa energia e materiali, e nel farlo emette troppi gas serra. Il principale responsabile di questo stato di cose è il modello economico dominante, basato su una logica lineare di incremento dei consumi".

<sup>129</sup> Cfr. CIRAIG, *Circular Economy: A Critical Literature Review of Concepts*, 2015; V. RIZOS ET AL., *The Circular Economy. A Review of Definitions, Processes and Impacts*, Ceps Research Report, 2017(08); J. KIRCHHERR, D. REIKE, M. HEKKERT, *Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions*, Utrecht University, Resources, Conservation and Recycling Volume 127, December 2017.

<sup>130</sup> Si consulti, tra i tanti rapporti della Fondazione, quello del 2012 dal titolo "*Verso l'economia circolare: motivazioni economiche e di business per una transizione accelerata*"; ELLEN MACARTHUR FOUNDATION,

Lasciando il campo definitorio, dovendo compiere, in questa sede, non solo un'analisi empirica, ma anche una giuridica, occorre comprendere come l'economia circolare sia diventata rilevante per il diritto, in particolar modo passando dall'emanazione del Pacchetto *Circular Economy* del 2018, che ha di fatto conferito all'economia circolare un fondamento di diritto positivo.

Per poter avviare un'analisi di questo genere, seguiremo le diverse iniziative intraprese dai diversi soggetti e istituzioni posizionati ai diversi livelli, internazionale, europeo e nazionale.

Innanzitutto, va detto che il concetto di economia circolare progredisce a livello europeo, non dovendo tuttavia dimenticare, un iniziale sviluppo anche a livello internazionale.<sup>131</sup>

Soltanto nei primi anni della seconda decade degli anni duemila, il diritto europeo inizia ad interessarsi seriamente all'economia circolare con una pluralità di documenti e iniziative. In questa sede, si segnalano la Strategia europea 2020, adottata nel 2010, pur non rinvenendosi espliciti riferimenti all'economia circolare; la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente del 2011 e soprattutto il Settimo programma di azione ambientale 2013-2020.<sup>132</sup>

---

*The Circular design guide*, in [circulardesignguide.com](http://circulardesignguide.com), 2017. Ulteriore definizione comunemente accettata di economia circolare è stata affidata al Regolamento tassonomia (2020/852) che la definisce come “un sistema economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle altre risorse nell'economia è mantenuto il più a lungo possibile, migliorandone l'uso efficiente nella produzione e nel consumo, così da ridurre l'impatto ambientale del loro uso, riducendo al minimo i rifiuti e il rilascio di sostanze pericolose in tutte le fasi del loro ciclo di vita, anche mediante l'applicazione della gerarchia dei rifiuti”.

<sup>131</sup> Si pensi all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 2015 che prevede 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile e all'Alleanza del G7 per l'efficienza delle risorse lanciata nel 2015. Ad esempio, Nell'Agenda 2030, l'Obiettivo di sviluppo sostenibile 12 “Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo” è quello più direttamente collegato all'economia circolare poiché implica la messa in campo di azioni per promuovere un uso efficiente delle risorse, con l'intento di scindere la crescita economica dall'uso delle risorse. Si segnala, altresì, una particolare attenzione ai temi dell'economia circolare della Cina che già nel 2004, in netto anticipo rispetto a tutti gli altri paesi, aveva trasferito la responsabilità primaria per l'attuazione di questa Strategia dalla SEPA (Dipartimento di Stato per la protezione dell'ambiente) al NDRC (Organismo responsabile dei programmi di sviluppo nazionali). Si consulti G. SABATINO, *Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità. Profili teorici ed applicativi in dialogo tra Repubblica Popolare Cinese ed Unione Europea*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2020, pp. 379-418.

<sup>132</sup> Cfr. “Piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse (EREP) per un'Europa più efficiente nell'impiego delle risorse” del 2012 e successive raccomandazioni.; Decisione n. 1386/2013 entrata in vigore il 17 gennaio 2014. Si aggiunge, inoltre, che il 6 aprile 2022 è stato adottato l'8° programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030 con decisione n. 2022/591.

In questa prima fase, la portata dell'economia circolare viene limitata al settore dei rifiuti, insieme all'assenza degli sprechi e alla gerarchia della gestione degli stessi. È dato acquisito che l'economia circolare entra nelle discussioni pubbliche e politiche dalla «finestra» dei rifiuti, per poi, come si vedrà, assumere un ruolo più che centrale nella politica industriale europea.<sup>133</sup>

Successivamente, la Commissione europea nel 2014 ha adottato la proposta di direttiva (COM) 397, contenente il primo pacchetto di direttive sull'economia circolare. La proposta fu accompagnata dalla comunicazione «Verso un'economia circolare: programma per un'Europa zero rifiuti»; questa, in seguito, fu ritirata nel 2015, ma segnò l'inizio di una più ampia consultazione pubblica sui temi dell'economia circolare.<sup>134</sup>

A seguito di tale consultazione, la Commissione presentò nel 2015 al Parlamento europeo la proposta del c.d. Pacchetto “*Circular Economy*”, alla quale fu allegata un'ulteriore comunicazione «*Closing the loop: an EU action plan for the circular economy*», che fu approvata a grande maggioranza del 2017. Sulle direttive che vanno a costituire tale pacchetto di misure, abbiamo avuto già modo di soffermarci, tuttavia, analizzando i contenuti di tali atti normativi, viene confermato l'assunto che la gestione dei rifiuti costituisca, ormai, solo una parte (sicuramente di rilievo) di un modello molto più ampio e ambizioso.<sup>135</sup>

A questo punto, ci si dovrebbe chiedere, su quali basi concettuali si poggia l'idea di un'economia circolare. Rispondere a tale domanda non è operazione semplice, prima di tutto perché non è semplice definirla, ma anche perché l'economia circolare

---

<sup>133</sup> F. DE LEONARDIS, *Economia circolare, ult. op. cit.*; F. DE LEONARDIS, *Voce Economia circolare*, in dir. pubbl., 2020, p. 4 e ss. Nel settimo programma di azione ambientale del 2013, succitato, si legge così testualmente che l'attuazione della legislazione dell'Unione in materia di rifiuti “richiederà anche l'applicazione della gerarchia dei rifiuti in conformità della direttiva quadro sui rifiuti e un uso efficace degli strumenti e di altre misure di mercato per garantire che: le discariche siano limitate ai rifiuti residui (vale a dire non riciclabili e non recuperabili) (...); il recupero energetico sia limitato ai materiali non riciclabili (...); i rifiuti riciclati siano usati come fonte principale e affidabile di materie prime per l'Unione, attraverso lo sviluppo di cicli di materiali non tossici (...); e i rifiuti alimentari siano ridotti”. Per tali motivi si legge sempre nel settimo programma al punto 43.8 “si sta procedendo a un riesame della legislazione in vigore sui prodotti e i rifiuti, (...), così da orientarsi verso un'economia circolare e far sì che gli ostacoli presenti sul mercato interno alle attività di riciclaggio ecocompatibili siano rimossi”.

<sup>134</sup> COM (2014) n. 398. Il primo pacchetto dell'economia circolare fu oggetto, altresì, di due risoluzioni del Senato, quella del 7 ottobre 2014, n. 74 e quella del 19 novembre 2014, n. 80. Si consiglia il consulto del CIRCULAR ECONOMY NETWORK (a cura di), *4° Rapporto sull'Economia Circolare in Italia*, 2022.

<sup>135</sup> Per un'interpretazione estensiva, rispetto al settore dei rifiuti, dell'economia circolare si consulti ampiamente R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy, cit.*, in F. DE LEONARDIS, *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, p. 39.

presuppone un approccio e mutamenti di paradigma, totalmente nuovi rispetto a quelli che utilizziamo tradizionalmente.

Secondo un'autorevole dottrina, avallata da numerosi testi scientifici, l'economia circolare si poggia sul concetto di «limite»; essendo un dato di fatto che il pianeta in cui viviamo rappresenta un sistema finito che ci fornisce risorse, anch'esse, finite. Diversi economisti, partendo da tale assunto, hanno ipotizzato che come, i sistemi naturali riutilizzano tutto, non sprecando nulla in un ciclo virtuoso, così anche l'economia dovrebbe imitare tali processi, propri della natura (c.d. bionimesi).<sup>136</sup>

In altri termini, questa ipotesi si traduce nella progettazione di prodotti che al loro fine vita non solo non pregiudichino l'ambiente, ma al tempo stesso costituiscono elementi sani per migliorarlo. Se si accettata tale impostazione, l'economia circolare pare un'applicazione chiarissima del principio di prevenzione.<sup>137</sup>

La finalità ultima dell'economia circolare non ha natura difensiva, bensì consiste nel miglioramento dell'ambiente e dello stato delle matrici naturali che lo compongono.

Quindi, per comprendere appieno il concetto di economia circolare, è consigliabile scomporlo in tre diverse prospettive.

La prima attiene al suo rapporto con il tema dei rifiuti e in particolar modo con la c.d. gerarchia dei rifiuti, la seconda si preoccupa di far ritornare il prodotto dalla tomba alla culla, per poi guardare alle materie prime secondarie, la terza è propriamente quella

---

<sup>136</sup> Cfr. AA.VV., *Biomimetics: its practice and theory*, in *Journal of The Royal Society*, 2006; J. BENYUS, *Biomimicry: Innovation Inspired by Nature*, New York, 2002. La stessa tesi è stata sostenuta da O. GIARINI, economista triestino appartenente al Club di Roma, in *Dialogo sulla ricchezza e il benessere*, Milano, Mondadori, 1981, laddove, mettendo in luce l'inadeguatezza del paradigma di economia lineare, all'origine del degrado degli ecosistemi, proponeva un'imitazione, da parte del sistema economico, dell'ecologia, attraverso una valorizzazione dell'utilizzo dei prodotti e dei servizi da questa realizzata.

<sup>137</sup> Cfr. F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità in materia di rifiuti*, cit., p. 19 ss.

della bioeconomia<sup>138</sup>, che sostanzialmente corrisponde ad una progettazione di nuovi prodotti che sia compatibile.<sup>139</sup>

Ci concentreremo sulla prima delle tre prospettive, per le evidenti ricadute che produce nel settore dei rifiuti.

In quest'ottica, l'economia circolare tende a identificarsi con il sistema della gerarchia dei rifiuti, ma, con la consapevolezza che quest'ultima non possa terminare con lo smaltimento, ma piuttosto con il riutilizzo e/o il riciclaggio e recupero dei rifiuti.

Qui, l'economia circolare risponderebbe unicamente ad un'esigenza di tutela dell'ambiente, dunque, non arricchendo né ampliando la sua portata. Questa tendenza inizia a farsi presente dal settimo programma di azione ambientale dell'UE del 2013 che, collega strettamente l'economia circolare all'introduzione di nuove politiche in materia di produzione e di consumo, all'analisi dell'intero ciclo di vita dei prodotti, a campagne di informazione per i cittadini e anche a politiche di fiscalità ambientale e divieto di commercializzazione.<sup>140</sup>

Tuttavia, tutto questo sistema ruota ancora attorno alla disciplina dei rifiuti e alla gerarchia degli stessi; se l'economia circolare si limitasse a questo, nulla direbbe in più rispetto al principio gerarchico.

---

<sup>138</sup> Strategia italiana sulla bioeconomia (BIT). *Un'opportunità unica per riconnettere ambiente, economia e società*, 2017, dove per bioeconomia si intende "il sistema socio-economico che comprende e interconnette quelle attività economiche che utilizzano bio-risorse rinnovabili del suolo e del mare - come colture agricole, foreste, animali e micro-organismi terrestri e marini - per produrre cibo, materiali ed energia". Per bibliografia principale sul tema si v. R. COSTANZA (a cura di), *Ecological Economics*, Columbia University Press, 1991; Clever Consult Bvba, *The Knowledge Based Bioeconomy (Kbbe) in Europe: Achievements and Challenges*, Brussels, 2010; R. ESPOSTI, *Knowledge, technology and innovations for a bio-based economy: lessons from the past, challenges for the future*, in *Bio-based and Applied Economics Journal* 1, 2012, 235-268. Cfr. A. DEPIETRI, *L'economia circolare tra residui di produzione e bioeconomia*, in *Federalismi.it*, 6/2023, p. 41 ss.

<sup>139</sup> Per un'analisi approfondita di queste tre prospettive, si consulti le illuminanti intuizioni di F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: Saggio, cit.*, p. 170. Si veda, altresì, N. GEORGESCU-ROEGEN, *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile* (A cura di Mauro Bonaiuti), Bollati Boringhieri, 2003.

<sup>140</sup> Al punto 1 del settimo Programma (2013) si legge che: "Prosperità e ambiente sano saranno basati su un'economia circolare senza sprechi, in cui le risorse naturali sono gestite in modo sostenibile e la biodiversità è protetta". Al punto 40, invece, che: "trasformare i rifiuti in una risorsa (...) richiede una piena applicazione della legislazione unionale sui rifiuti in tutta l'Unione, basata su un'applicazione rigorosa della gerarchia dei rifiuti e che disciplini i diversi tipi di rifiuti" [...] "Per raggiungere tale proposito è auspicabile che in tutta l'Unione si ricorra in materia più sistematica a strumenti di mercato e ad altre misure che favoriscano la prevenzione, il riciclaggio e il riutilizzo, compresa la responsabilità ampliata del produttore". Da ultimo, si osserva ancora che: "Saranno adottate misure che mirano ad aumentare l'offerta di prodotti sostenibili per l'ambiente e a stimolare una transizione significativa della domanda di tali prodotti da parte dei consumatori".

D'altro canto, la gerarchia dei rifiuti non è l'unica sede di incontro tra l'economia circolare e i rifiuti. Difatti, tale concetto è strettamente collegato a quelli di riutilizzo, al fine di diminuire la produzione di rifiuti (sottoprodotti), di cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste) e della responsabilità estesa del produttore, in un'ottica inevitabilmente nuova.<sup>141</sup>

Non è questa la sede per soffermarsi sui primi due istituti, ma tale richiamo è necessario per porre in evidenza la rilevanza del settore dei rifiuti nel rapporto con l'economia circolare, che, tuttavia, non ne esaurisce la portata e i contenuti della seconda.

Analizzando i contenuti e le novità apportate alla direttiva 2008/98 sui rifiuti dalla riforma del 2018, si afferma testualmente che le misure adottate nell'ambito dell'economia circolare «presentano tutte azioni che vanno oltre i rifiuti, coprendo l'intero ciclo, e dovrebbero non solo guidare il livello di ambizione della legislazione dell'Unione in materia di rifiuti, ma anche garantire che siano intraprese azioni ambiziose per chiudere e completare il cerchio».<sup>142</sup>

Il carattere orizzontale dell'economia circolare, intesa come nuova politica industriale europea è confermata dalla piena aderenza con lo spirito proposto dal Green Deal europeo – “oltre i rifiuti” – che la pongono al centro delle presenti e future agende europee, in veste di strumento-obiettivo di policy verso la neutralità climatica continentale.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Consulta artt. 178-*bis* (Responsabilità estesa del produttore), 184-*bis* (Sottoprodotto) e 184-*ter* (Cessazione di qualifica di rifiuto), TUA.

<sup>142</sup> Considerando n. 28-*quater*, dir. rifiuti 2008/98/CE. Per uno sguardo peculiare quanto interessante sul tema del fine vita dei prodotti, si v. D. RÖTTGEN, *Rifiuti: diverse forme di responsabilità - MR-Materia Rinnovabile – Rivista internazionale sulla bioeconomia e l'economia circolare*, 2016. L'autore, in materia di regimi di EPR, definendo il perimetro di azione dei sistemi collettivi, traccia una linea circolare in merito al processo di produzione del prodotto, che va dalla sua nascita fino al suo fine vita per poi nuovamente tornare alla “culla” e divenire un fine-rifiuto, ossia un nuovo prodotto da riallocare sul mercato. \*

<sup>143</sup> E.B. LIBERATI, *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell'emergenza ucraina*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, Editoriale, 1, 2022, pp. 3-12. Secondo l'analisi critica e puntuale dell'A. quattro sono le linee direttrici del progetto di riforma economica e sociale che la strategia europea per la neutralità climatica persegue, ossia: l'avvio di una nuova politica industriale, la prevalenza dell'interesse alla decarbonizzazione, la circolarità economica e la sostenibilità sociale della transizione. Sul punto, E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, *cit.*, p. 468, sulla base della precedente analisi, l'A. teorizza che tale progetto di riforma vanti una quinta componente, magari meno studiata e principale rispetto alle altre quattro, ma che nel generale disegno di riforma su descritto riveste un ruolo peculiare: l'azione a tutela della biodiversità.

#### 4.1. (*segue*) La transizione verso un'economia circolare.

L'importanza del tema risiede anche e soprattutto in quella transizione verso l'economia circolare, delineata, per la prima volta, dalla Commissione europea nel dicembre del 2015 con la Comunicazione «L'anello mancante: un piano d'azione europeo verso l'economia circolare». Imprescindibile in questo passaggio, è rivedere gli attuali modelli di consumo e di comportamento, produzione e progettazione, considerati le fondamenta da cui partire per la transizione verso lidi più sostenibili.

La tutela dell'ambiente in questo quadro diventa una vera e propria istanza conformatrice dello sviluppo economico, istituzionale e della società.<sup>144</sup>

Se queste sono le premesse, pare possibile una prima constatazione di metodo e di natura più sistemica.

Partendo dai caratteri costitutivi della *circular economy*, si comprende il perché le politiche dell'ambiente siano capaci di avviare e mobilitare processi di conoscenza innovativi, tali da spingere verso nuove e più aggiornate soluzioni tutti i soggetti e operatori che compongono l'attuale governance multilivello.<sup>145</sup>

Questo conferma come il diritto dell'ambiente sia stato più volte descritto come una sorta di diritto «sonda», capace di anticipare problemi e soluzioni, offrendo sul campo una massa di principi, regole e strumenti contraddistinti da una capacità diffusiva elevata, ottenendo come risultato la conformazione dell'intero sistema giuridico nella sua interezza.<sup>146</sup>

Giunti a questo punto dell'approfondimento sull'economia circolare, definite le sue componenti principali e le diverse definizioni, occorre rintracciare uno statuto giuridico da affidare alla sua diffusione. Abbiamo avuto modo di menzionare i diversi atti,

---

<sup>144</sup> F. DE LEONARDIS, *Voce Economia circolare, cit.*, p. 7. L'Autore parte dal presupposto che, quando si sintetizza l'economia circolare nell'innalzamento degli obiettivi di riciclaggio (le norme attuali dispongono l'obbligo del riciclo del 70% dei rifiuti urbani e dell'80% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030), nel divieto di conferimento in discarica, ci si riferisce ad una "parte del tutto" ma non al "tutto".

<sup>145</sup> R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente, cit.* Cfr. nuovamente F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui tre diversi aspetti giuridici, ult. cit.*; nonché T. FEDERICO, *op. ult. cit.*

<sup>146</sup> Cfr. R. FERRARA, *op. ult. cit.* Per un ulteriore approfondimento sul ruolo del diritto dell'ambiente come driver dello sviluppo economico cfr. F. DE LEONARDIS, *Ambiente e Costituzione economica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019; M. CAFAGNO, *op. cit.*

comunicazioni che a livello europeo e no, hanno e, tutt'oggi, costituiscono le fondamenta di legittimazione giuridica di questo nuovo impianto.

Quando si parla di economia circolare, non manca in dottrina chi discuta di un'economia «a colori», intendendo, così, il passaggio da un'economia, potremo definirla tradizionale, ad una nuova, comprensiva di un nuovo rapporto tra economia e ambiente (in altri termini, si parla di quella c.d. transizione da un'economia lineare ad una circolare).<sup>147</sup>

Tale confronto si potrebbe riassumere in tre tappe fondamentali: quella della red (o brown) economy, della green economy e della blue economy.

La prima tappa è quella della red economy, ossia dell'economia lineare (o tradizionale) che è basata sulla produzione del bene senza curarsi della gestione del suo fine vita, con conseguente ricadute negative sull'ambiente. Si tratta del momento iniziale di questo percorso, che caratterizzava tutti gli ordinamenti giuridici prima che la tutela dell'ambiente acquistasse rilevanza giuridica.<sup>148</sup>

La seconda tappa, invece, è quella della green economy, quella in cui l'ambiente assume una rilevanza giuridica, richiedendo così alle imprese di investire di più e ai consumatori di spendere di più per tutelare l'ambiente. Tuttavia, se da un lato si presenta come un progetto generale e globale pensato per rimodulare i processi economici, dall'altro, si limita ad intervenire su singoli settori, senza spingersi ad un ripensamento di sistema e, dunque, dei fattori di produzione e di consumo.

L'ambiente, pertanto, viene visto ancora come un costo per le imprese, una possibilità ideologica per i consumatori e in generale come un peso per l'intera economia.

La terza tappa è quella della blue economy che è, appunto, quella dell'economia circolare, che «affronta le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione e il cui scopo non è semplicemente quello di investire di più nella tutela dell'ambiente ma invece quello di spingersi verso la rigenerazione».<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Cfr. F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.*, (consultare *ivi* la bibliografia).

<sup>148</sup> I limiti di questo tipo di economia sono ben illustrati nello scritto di G. PAULI, *Blue economy, op. cit.*

<sup>149</sup> V. *amplius* M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto, cit.*, p. 719 ss.; ID., *Contratto ecologico e formazione dell'autonomia negoziale*, in *RQDA*, n. 1/2017.

In quest'ottica, l'ambiente supera la concezione della green economy, non essendo più considerato come un costo ma, invece, come un'opportunità di profitto anche per le imprese e quindi per l'intero sistema economico.<sup>150</sup>

Pertanto, prendendo in prestito un'arguta analisi sull'economia circolare e sul suo potenziale fondamento in seno alla Costituzione, l'intero art. 41, nella prospettiva del diritto dell'ambiente, può essere accostato alle tre definizioni di economia prima citate e susseguite nel tempo. Per dovizia nell'esposizione, già nel primo paragrafo di questo capitolo, ci si era soffermati sull'art. 41 Cost. come ulteriore e nuovo fondamento della tutela dell'ambiente nel nostro ordinamento, *a fortiori*, dopo l'intervento di riforma costituzionale di cui si è già dato conto.<sup>151</sup>

Analizziamo i contenuti dell'art. 41 della Costituzione.

Il primo comma stabilisce che «l'iniziativa economica privata è libera» e, in combinato disposto con la legittimazione costituzionale delle proprietà privata contenuta nell'art. 42 Cost., si potrebbe dire che rappresenti il trionfo dell'autonomia privata.<sup>152</sup>

Il secondo comma dispone che l'iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, **alla salute, all'ambiente**», ed è la disposizione che introduce i c.d. «limiti negativi all'autonomia privata».

Il terzo comma, invece, per cui «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e **ambientali**» è stato letto come la norma che assieme all'art. 43 Cost. legittima l'intervento dello Stato nell'economia.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Si conceda nuovamente richiamo alle ricostruzioni, in questa sede, preziose di R. FERRARA, *op. ult. cit.* e F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.* La fase della blue economy corrisponde all'entrata in vigore del secondo pacchetto di direttive dell'economia circolare, secondo l'A., «il legislatore europeo, con tale riforma, si spinge ad incoraggiare, programmare, indirizzare lo sviluppo del sistema economico in una direzione sostenibile, prefigurando un modello economico diverso da quello attuale.» [...] Prosegue: «Ciò ovviamente attribuisce un nuovo ruolo all'intervento dei pubblici poteri e presenta numerosi aspetti positivi, di carattere sia economico (ad esempio l'ottimizzazione dell'uso delle risorse di materie prime), che ambientale (ad esempio la tutela dell'ambiente e la riduzione dell'inquinamento da rifiuti) e sociale (ad esempio il potenziale occupazionale socialmente inclusivo e lo sviluppo di legami sociali).»

<sup>151</sup> V. *supra* §1, p. 20 e ss.

<sup>152</sup> Si consulti F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost, cit.* p. 54 e ss., nonché la corposa bibliografia *ivi* riportata.

<sup>153</sup> Per uno sguardo d'insieme sull'elaborazione del concetto di costituzione economica prospettato dall'Autore, *cf.* S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, V ed., Laterza, Bari, 2012.

Tirando le somme su tale confronto, non nuovo alla più attenta dottrina, il comma 1 dell'art. 41 Cost. va ad esprimere il concetto proprio della red economy, quindi di un sistema produttivo lineare, ove l'iniziativa economica non ha nessun tipo di limite. Proseguendo, il comma 2, individuando nella tutela dell'ambiente un limite negativo all'attività economica può essere affiancato al concetto di green economy, che è sintetizzabile nella visione dell'ambiente, comunque, come un costo.

Infine, il comma 3 che, nel dettare quello che è stato definito come il vincolo positivo all'attività economica può essere accostato alla c.d. blue economy ossia la creazione di un sistema economico rispettoso dei dettami dell'economia circolare, di una tutela dell'ambiente, centrale nell'impianto economico, che indirizza la produzione verso lidi maggiormente «circolari».<sup>154</sup>

Tale ricostruzione ci offre diversi spunti di riflessione, tirando in gioco non solo quelli di natura ambientale, ma altresì di carattere economico e concorrenziale.

In aggiunta, la configurazione dell'ambiente, anche a livello costituzionale, come *driver* dello sviluppo economico, sociale e istituzionale apre un altro decisivo argomento, ossia quello della regolazione.<sup>155</sup>

Attraverso questa interpretazione del comma 3 e, alla luce della riforma costituzionale, è stato ipotizzato che al legislatore italiano si aprano le porte per indirizzare, attraverso la predisposizione di programmi, il mercato e i processi economici verso una meta ambientalmente sostenibile (e circolare).

---

<sup>154</sup> In questa prospettiva si inserisce il risvolto, probabilmente, più innovativo dell'economia circolare che riguarda l'utilizzo di quei materiali assimilabili a quelli organici che sono progettati nel fine vita direttamente per ritornare nell'ambiente, "migliorandolo" e "rigenerandolo". Si precisa che la bioeconomia non ha nulla a che fare con il riciclo, poiché si tratta di progettare nuovi prodotti, partendo da sostanze organiche, che una volta giunti al loro fine vita, "restituiscano" all'ambiente elementi che ne migliorino la qualità. Si segnala che il 20 aprile 2017 è stata presentata a Roma la Strategia italiana sulla bioeconomia (BIT) che si pone l'obiettivo di incrementare entro il 2030 il 20% delle attività economiche e dei posti di lavoro del settore.

<sup>155</sup> Sul tema della regolazione la bibliografia è vastissima, per il momento si consiglia il consulto di F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2018, pp. 697-731. Per una disamina della sua nozione si risale alla definizione offerta in OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, 1997, dove viene definita come il set di strumenti di cui gli apparati pubblici sono dotati per dare regole in settori, ove prima non c'erano. La funzione regolatoria più che la sua definizione offerta dall'OCSE nel 1997 è stata molto dibattuta poiché ritenuta troppo generica e non a fuoco, confondendo la funzione di regolazione con quella legislativa. *Cfr.* N. Rangone, op. cit., in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, cit., pp. 5057-5058.

Il concetto di regolazione accostato a quello di economia circolare sarà largamente approfondito nel terzo capitolo.

## 5. Il principio dell'Extended Producer Responsibility (EPR).

La direttiva rifiuti (n. 851/2018/UE) nell'ambito del Pacchetto "*Circular Economy*" prevede che gli Stati membri facciano ricorso a strumenti economici e ad altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti.<sup>156</sup> Queste misure sono indicate in un apposito allegato IV-*bis* della stessa direttiva e rappresentano un insieme abbastanza composito di strumenti, incentivazioni finalizzati alla tutela dell'ambiente.<sup>157</sup>

Fra gli istituti in grado di favorire la transizione verso l'economia circolare, a livello europeo, vi è sicuramente quello della «Responsabilità estesa del produttore», secondo il

---

<sup>156</sup> Art. 4, par. 3, dir. 851/2018/UE. *In primis*, sugli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente si veda M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, ed. IV, Torino, 2017, 192 e ss.; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, cit., 103 e ss.; M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, cit., p. 487 ss.; M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, Roma, 2002.

<sup>157</sup> Allegato IV-*bis*, dir. 851/2018/UE, intitolato «Esempi di strumenti economici e altre misure per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 4, par.3»: "1. Tasse e restrizioni per il collocamento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti che incentivano la prevenzione e il riciclaggio, lasciando il collocamento in discarica come opzione di gestione dei rifiuti meno preferibile; 2. regimi di tariffe puntuali (*pay-as-you-throw*) che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati; 3. incentivi fiscali per la donazione di prodotti, in particolare quelli alimentari; 4. regimi di responsabilità estesa del produttore per vari tipi di rifiuti e misure per incrementarne l'efficacia, l'efficienza sotto il profilo dei costi e la governance; 5. sistemi di cauzione-rimborso e altre misure per incoraggiare la raccolta efficiente di prodotti e materiali usati; 6. solida pianificazione degli investimenti nelle infrastrutture per la gestione dei rifiuti, anche per mezzo dei fondi dell'Unione; 7. appalti pubblici sostenibili per incoraggiare una migliore gestione dei rifiuti e l'uso di prodotti e materiali riciclati; 8. eliminazione graduale delle sovvenzioni in contrasto con la gerarchia dei rifiuti; 9. ricorso a misure fiscali o altri mezzi per promuovere la diffusione di prodotti e materiali che sono preparati per il riutilizzo o riciclati; 10. sostegno alla ricerca e all'innovazione nelle tecnologie avanzate di riciclaggio e nella ricostruzione; 11. utilizzo delle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti; 12. incentivi economici per le autorità locali e regionali, volti in particolare a promuovere la prevenzione dei rifiuti e intensificare i regimi di raccolta differenziata, evitando allo stesso tempo di sostenere il collocamento in discarica e l'incenerimento; 13. campagne di sensibilizzazione pubblica, in particolare sulla raccolta differenziata, sulla prevenzione della produzione dei rifiuti e sulla riduzione della dispersione dei rifiuti, e integrazione di tali questioni nell'educazione e nella formazione; 14. sistemi di coordinamento, anche per via digitale, tra tutte le autorità pubbliche competenti che intervengono nella gestione dei rifiuti; 15. promozione di un dialogo e una cooperazione continui tra tutte le parti interessate alla gestione dei rifiuti, incoraggiamento di accordi volontari e della trasmissione delle informazioni sui rifiuti da parte delle aziende."

quale chiunque produca o venda prodotti deve essere responsabile ed occuparsi del loro fine vita, ossia quando divengono rifiuti.<sup>158</sup>

La responsabilità estesa del produttore (EPR) consiste, dunque, in un regime, di solito giuridicamente riconosciuto, per effetto del quale chi immette nel mercato un prodotto o un servizio deve aver cura di gestirne il suo ciclo di vita, anche nella fase post-consumo.<sup>159</sup> Di regola, all'introduzione di questo regime, si associano obblighi di raggiungimento di determinati obiettivi sull'eco-progettazione e prevenzione dei rifiuti.

Il tema dell'EPR, storicamente, ha cominciato ad imporsi come principio delle politiche ambientali già verso la fine degli anni '80 e, successivamente, è stato teorizzato per la prima volta dallo studioso svedese Thomas Lindhqvist, nell'ambito del dibattito sulla «*Cleaner production*» del 1990.<sup>160</sup>

Una soddisfacente definizione di tale principio è fornita dall'OCSE in base a cui essa è “*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*”.<sup>161</sup> Dunque, uno strumento di politica

---

<sup>158</sup> M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto*, cit., p. 718; M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2019, p. 146. Sul tema si consulti F. DE LEONARDIS, S. MICONO, *L'economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (ERP): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in *Apertacotrada*, 2017; si veda anche G. GARZIA, *La responsabilità e i costi della gestione dei rifiuti. La responsabilità estesa al produttore*, in F. GIANPIETRO (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, Kluwer 2011; A. SCARCELLA, *Il Decreto di Recepimento della Direttiva Quadro sui rifiuti (2008/98/CE) fra modifiche abrogazioni e novità*, in *Cass. Pen*, 2011, 1302B, fasc. 4.

<sup>159</sup> In materia di responsabilità estesa del produttore si v. P. DELL'ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, cit.; ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *The Circular design guide*, cit., S. BENVENUTI, *Raccolta, Gestione e Smaltimento dei rifiuti in Italia. La complessità del quadro normativo e del riparto delle competenze in Produzione, Gestione, Smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra Diritto, Tecnologia, Politica*, a cura di G.C. FERONI, Giappichelli, Torino 2014; H. KALIMO, *What Roles for Which Stakeholders under Extended Producer Responsibility?*, in *Reciel*, 2014, 41; K. KROPELIEN, *Extended Producer Responsibility: New Legal Structures for Improved Ecological Self-Organization in Europe?*, in *Reciel*, 2000, 165.

<sup>160</sup> Lindhqvist propose di spostare a monte dei processi produttivi la responsabilità della gestione dei rifiuti derivanti dai prodotti immessi nel mercato. Cfr. T. LINDHQVIST, K. LIDGREN, *Models for Extended Producer Responsibility*, in *Ministry of the Environment, From the Cradle to the Grave – six studies of the environment impact of products*, 1990; T. LINDHQVIST, *Extended Producer Responsibility as a Strategy to Promote Cleaner Products (1-5)*. Lund: Department of Industrial Environmental Economics, Lund University, 1992: “*Extended Producer Responsibility is an environmental protection strategy to reach an environmental objective of a decreased total environmental impact from a product, by making the manufacturer of the product responsible for the entire life-cycle of the product and especially for the take-back, recycling and final disposal of the product. The Extended Producer Responsibility is implemented through administrative, economic and informative instruments. The composition of these instruments determines the precise form of the Extended Producer Responsibility*”. Cfr., altresì, C. BOVINO, *La riforma della responsabilità estesa del produttore (EPR): impatti sulla disciplina degli imballaggi*, in *Amb&sviluppo*, n.1/2020.

<sup>161</sup> OECD, “*Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*”, Paris, March 2001, p. 164, richiamato nel documento della Commissione europea, DG Ambiente, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, Final Report, 2014.

ambientale che estende la responsabilità del produttore alla fase post-consumo del ciclo di vita di un prodotto.

In particolare, secondo l'OCSE l'«*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*»<sup>162</sup>.

Una delle più rilevanti motivazioni, poste alla base della diffusione dell'EPR, risiede nella sua capacità di ridurre gli oneri per la pubblica amministrazione e i cittadini, di incrementare il riciclo dei materiali, nonché di internalizzare i costi ambientali nei processi produttivi e di consumo, penalizzando i prodotti meno virtuosi e premiando quelli che, invece, lo sono.<sup>163</sup>

Alla base dell'EPR, quindi, non vi è solo un obiettivo tendente alla tutela ambientale ma una molteplicità, con implicazioni economiche e di organizzazione del mercato, così come ricordato sia dalla Commissione europea<sup>164</sup> che dall'AGCM<sup>165</sup>, a più riprese. Quest'ultima, in particolare, ha evidenziato la necessità di utilizzare nel miglior modo possibile la «leva concorrenziale» per stimolare la produzione di prodotti meno inquinanti per ottenere percentuali più elevate di riciclo, con conseguenziale riduzione dei costi di gestione dei rifiuti prodotti.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Si consiglia l'approfondimento sui temi della responsabilità estesa del produttore, sul sito web della OECD: <http://www.oecd.org/env/toolsevaluation/extendedproducerresponsibility.htm>.

<sup>163</sup> S. MAGLIA, *Il codice dei Rifiuti*, cit., p. 21. Come si legge, oggi, si può affermare che lo strumento dell'EPR ha permesso di ottenere interessanti risultati non solo in Europa, ma anche in altri stati dove è stato applicato. Secondo un recente studio pubblicato dall'OCSE nel 2016, oggi nel mondo sono in vigore più di 400 regimi EPR, di cui il 75% nati dopo il 2001. La maggior parte di questi, sono obbligatori, ex lege, e solo una piccola minoranza è di tipo volontario. Il 35% riguarda il settore della piccola elettronica di consumo, seguito dagli pneumatici (18%) e dagli imballaggi (17%). In Europa operano il 42% dei sistemi EPR nel mondo, solo in Nord America il numero è più alto (48%).

<sup>164</sup> Commissione UE, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, cit., p. 29, in cui si evidenzia che «*the economic reasoning behind the EPR concept is to have producers internalize treatment and disposal costs so that they have an incentive to design products that last longer and are more easily treated after use*».

<sup>165</sup> AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (AGCM), IC 49, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, 2016, par. 587.

<sup>166</sup> Questa assume un'importanza decisiva, infatti secondo l'Antitrust italiana, «lo spostamento dell'onere finanziario della gestione dei rifiuti da imballaggio sui produttori conduce ad includere lo stesso nella loro funzione di costo, e di conseguenza anche nel prezzo finale degli imballaggi (nonché dei beni imballati). È evidente, dunque, che l'ammontare dell'onere ambientale, al pari delle altre componenti di costo, influisce sulla competitività dei produttori nel mercato della produzione e della vendita di imballaggi. La minimizzazione di tale componente, infatti, aumenta la capacità competitiva di un'impresa poiché le

E', altresì, un istituto collocabile fra gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente, come in sostanza definito così anche dal legislatore europeo, rivolto a promuovere la progettazione ecocompatibile e il riutilizzo dei prodotti, incentivando chi immette nel mercato prodotti più durevoli che imprimono una minor pressione sull'ambiente.<sup>167</sup>

In questa logica, tale principio è strettamente collegato a quello cardine in materia di inquinamento e gestione dei rifiuti, ossia quello «di chi inquina paga» (o «*Polluters Pay Principle*») che facciamo risalire ad una raccomandazione dell'OCSE del 26 maggio 1972 n. 128, secondo cui gli oneri delle attività di gestione e smaltimento rifiuti sono a carico del detentore, distributore, produttore.<sup>168</sup> Il concetto che ne è alla base consiste nell'allocare i costi delle misure di prevenzione, controllo e riduzione dell'inquinamento a carico di «colui che inquina» ed in relazione alle quantità di rifiuti prodotti. In tal modo si sanzionano i comportamenti non compatibili con la tutela ambientale e si incentivano quelli che invece lo sono.<sup>169</sup>

La combinazione sistematica di questi due principi impone di favorire i produttori di prodotti durevoli e, magari eco-progettati e di scoraggiare la produzione, invece di quelli che non sono riparabili o riutilizzabili. Questo tipo di risultato si ottiene per il tramite di un meccanismo di natura economica che sposta l'onere del fine vita dei prodotti sul proprio produttore.<sup>170</sup>

---

consente di praticare prezzi inferiori ai consumatori. (...) Per questo motivo un produttore può cercare di far leva su una produzione più eco-compatibile per vincere il gioco della concorrenza sul mercato della produzione e della vendita degli imballaggi". Cfr. AGCM, IC 49 cit., par. 588 e 589.

<sup>167</sup> Altra bibliografia da consultare sugli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente: A. LOLLI, *Modelli di amministrazione sussidiaria: strumenti economici-volontari per la tutela dell'interesse pubblico*, Bologna, 2008; A. BENEDETTI, *Certezze pubbliche e «certezze» private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010; M. CAFAGNO, *Gli strumenti volontari a protezione dell'ambiente*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Milano, 2014, 336.

<sup>168</sup> OCSE, 26 maggio 1972, n. 128, dove si poneva con forza il problema della produzione dei rifiuti e allo stesso tempo si affermava che, per evitare una proliferazione di rifiuti smisurata, al produttore degli stessi dovessero essere addebitati "i costi della prevenzione e delle azioni contro l'inquinamento al fine di mantenere l'ambiente in uno stato accettabile". Cfr. M. COLLEVECCHIO, *La gestione dei rifiuti*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 203.

<sup>169</sup> Sul principio chi inquina paga, si vedano ID., p. 203 ss.; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga*, cit., p. 63 ss.; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario «chi inquina paga» nell'ordinamento nazionale*, in *Il Foro amministrativo - CdS*, 2009, p. 2711 ss.; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006.

<sup>170</sup> M. COCCONI, cit., p. 135 "La sua collocazione fra gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente si giustifica per il fatto che è un istituto in grado di favorire la progettazione di prodotti ecocompatibili o, comunque, a promuoverne il riutilizzo, supportando chi immette nel mercato beni più durevoli o, comunque, riutilizzabili e riciclabili".

Proprio per questo scopo ineludibile, questo tipo di responsabilità viene definita estesa, poiché il produttore dovrà coprire anche i costi del fine vita dei suoi prodotti.<sup>171</sup> Rappresentando una voce di costo per il produttore, quella specifica di gestione del fine vita dei prodotti, i regimi di EPR si basano sull'idea che i produttori di un prodotto non riciclabile spenderanno di più per il post-consumo, rispetto ad uno stesso prodotto, ma riciclabile. Difatti, attraverso uno strumento di mercato (si tratta di minimizzare una voce di costo per vincere il «gioco» della concorrenza) e non pubblicitario, si orienta il sistema produttivo verso l'eco-progettazione, poiché economicamente vantaggiosa.

Si tratta di quella che viene definita internalizzazione dei costi del fine vita dei prodotti.<sup>172</sup>

In questo passaggio, risiedono due principali risultati utili derivanti da una corretta applicazione dei dettami dell'EPR.

Il primo consiste nel dare effettiva operatività all'eco-progettazione a monte, ossia nella produzione del prodotto, poiché, come detto, l'addebito del costo del fine vita di un prodotto, incentiva la diffusione di prodotti circolari, caratterizzati da una minore pressione sull'ambiente e, quindi, sui costi di gestione.<sup>173</sup>

Il secondo risultato utile è rappresentato dal traslare tale costo (anche definito onere da EPR) dalla collettività, che storicamente l'ha sempre sostenuto, al produttore del prodotto, appunto. Questo effetto permetterebbe, inoltre, di diminuire la pressione fiscale dei consumatori, evitando così alla collettività di dover sopportare i costi dello smaltimento.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> Cfr. Considerando n. 14, dir. 851/2018/UE.

<sup>172</sup> Le origini del concetto di "internalizzazione" dei costi risale già alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992, ove al principio 16 della Dichiarazione si prevedeva che: "Le autorità nazionali dovranno adoprarsi a promuovere "l'internalizzazione" dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici, considerando che è in principio l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo nel debito conto l'interesse pubblico e senza distorcere il commercio internazionale e gli investimenti".

Per un approfondimento sul concetto di internalizzazione dei costi e l'uso della c.d. leva concorrenziale si v. AGCM, IC 49, *ult. cit.*, par. 587; F. SCARDINA, *Sulla c.d. transazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, pp. 203-227.

<sup>173</sup> Ad esempio, un prodotto riciclabile consente, da un lato, al produttore di evitare o quantomeno di minimizzare i costi dello smaltimento dei rifiuti e, dall'altro, di ottenere un'entrata economica perché la materia prima seconda potrà essere rivenduta sul mercato. Invece, un prodotto non riciclabile rappresenta per il suo produttore solo voci di costo (raccolta, selezione, smaltimento).

<sup>174</sup> F. DE LEONARDIS, *Voce Economia circolare, cit.*; ID., *Rifiuti*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente, cit.*; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare, ult. cit.*, p. 96 e ss.

Nel diritto positivo, il principio della responsabilità estesa del produttore nasce e si evolve nel diritto europeo ancora prima che la dir. 2008/98/CE lo introducesse nello scenario giuridico. Infatti, già con la dir. 1994/62/CE in materia di imballaggi, i primi sistemi di EPR erano previsti per specifiche categorie di beni.<sup>175</sup>

Nel diritto europeo, il principio dell'EPR viene definito all'art. 8 della direttiva 2008/98 CE che, prevedendo come sappiamo una responsabilità a monte a carico dei produttori per la prevenzione e gestione dei rifiuti derivanti dal consumo dei propri prodotti, assegna agli Stati membri la «possibilità» di adottare misure legislative e non volte all'applicazione del principio in esame<sup>176</sup>.

Nel successivo comma 2, si legge che «Gli Stati membri possono adottare misure appropriate per incoraggiare una progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti (...)». Nell'esercizio di tale discrezionalità e nel rispetto dell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno, gli Stati membri sono tenuti a considerare la fattibilità tecnica, la praticabilità economica nonché gli impatti complessivi sociali, sanitari ed ambientali delle suddette misure.

Dal testo del legislatore europeo, tuttavia, si evince che l'applicazione di tale principio resta come una possibilità per gli Stati membri e non un obbligo, aspetto, peraltro, non modificato neanche dalla riforma del 2018.

In merito, ai presupposti che hanno mosso la riforma del pacchetto *circular economy*, si cita testualmente il considerando IX della proposta 2015/0275 (COD) volta a modificare la dir. 2008/98, divenuto poi considerando XXI della nuova dir. 851/2018 «I regimi di responsabilità estesa del produttore sono elementi essenziali di una buona gestione dei rifiuti. Tuttavia, l'efficienza e l'efficacia di questi regimi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza, è necessario definirne i requisiti minimi

---

<sup>175</sup> Cfr. artt. 4 e 7 della direttiva 1994/62/CE in materia di imballaggi. Si disponevano tali regimi per i prodotti come gli imballaggi, oli esausti e minerali, apparecchiature elettriche ed elettroniche, batterie.

<sup>176</sup> Tali misure possono consistere nell'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti, nonché nella successiva gestione dei rifiuti e la responsabilità finanziaria per tali attività. Una tale responsabilità, infatti, può essere sia finanziaria che organizzativa. Cfr. art. 8, comma 1 della Direttiva Quadro Rifiuti.

di funzionamento e precisare che tali requisiti si applicano anche ai regimi di responsabilità estesa del produttore stabiliti ai sensi di altri atti legislativi dell'Unione».<sup>177</sup>

Tra le principali novità affidate al secondo pacchetto dell'economia circolare risiede, sicuramente, l'ampliamento dell'applicazione dei regimi di EPR, prevedendo, in particolar modo, la loro previsione come obbligatoria.

Nonostante queste premesse, però, continua a rimanere nella libera discrezionalità degli Stati membri la scelta di adottare, attraverso misure legislative e no, i regimi di EPR, dato che l'art. 8, co. 1, par. 1 della dir. 2008/98, non è stato toccato dalla riforma del 2018.

Gli elementi di novità della riforma, tuttavia, toccano proprio questo aspetto, difatti, se è corretto affermare che tale previsione resta una possibilità per gli Stati, è altrettanto vero che «Laddove tali misure includano l'istituzione di regimi di responsabilità estesa del produttore, **si applicano** i requisiti minimi generali di cui all'articolo 8-*bis*».<sup>178</sup>

In altri termini, la novella europea non ha effettivamente previsto un obbligo di istituire i regimi di EPR, ma laddove il legislatore nazionale abbia deciso di fissare tale obbligo, si applicano, in termini di obbligo «accessorio», i requisiti minimi generali introdotti dal nuovo art. 8-*bis*, che si occupa di definire uno statuto uniforme valido per tutti i regimi di responsabilità estesa del produttore.<sup>179</sup>

Il tentativo principale è di definire con maggior chiarezza alcuni aspetti essenziali, quali i ruoli e le responsabilità dei vari attori, gli obiettivi in termini di gestione dei rifiuti, i sistemi di comunicazione. Inoltre, al paragrafo 4 dell'articolo 8-*bis* ci si focalizza sulle misure necessarie da adottare da parte degli Stati membri per assicurare che i finanziamenti versati dai produttori dei prodotti siano tali da garantire la copertura totale dei costi di gestione dei rifiuti, con riguardo ai prodotti immessi sul mercato nello Stato membro interessato e che questi siano determinati in base ai costi effettivi del fine-vita.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> *Cfr.* considerando XXI, dir. 851/2018. Il legislatore europeo si riferisce, parlando di altri atti legislativi dell'Unione, alle direttive 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/UE.

<sup>178</sup> Art. 8, comma 1, par. 3, così come modificato dall'art. 1, punto 8), lett. a), dir. 851/2018.

<sup>179</sup> Art. 8-*bis*, dir. 851/2018. Tali requisiti ricomprendono: a) la definizione dei ruoli e delle responsabilità di tutti i pertinenti attori coinvolti, compresi i produttori; b) la definizione di obiettivi di gestione dei rifiuti, volti a conseguire gli obiettivi quantitativi rilevanti per il regime di responsabilità estesa del produttore; c) la garanzia della presenza di un sistema di comunicazione delle informazioni per raccogliere i dati sui prodotti immessi sul mercato dello Stato membro; d) l'assicurazione di un trattamento equo dei produttori, indipendentemente dalla loro origine o dimensione.

<sup>180</sup> *Cfr.* comma 4 del suddetto articolo, lett. a), ove si legge che tra questi, vi rientrano i costi di una congrua informazione ai detentori dei rifiuti, i costi di raccolta e comunicazione dei dati, nonché i costi della

L'introduzione di tali requisiti dovrebbe, dunque, migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse attraverso la riduzione dei costi, assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e, in particolar modo, assicurare pari condizioni di concorrenza a tutte le imprese operanti. Le ricadute sulla concorrenza sono, ancora, evidenti. Tali requisiti, inoltre, dovrebbero permettere ai produttori di internalizzare, effettivamente, i costi del fine vita dei prodotti, traslandoli, per renderli visibili, già nella fase della progettazione e produzione, nel prezzo finale.<sup>181</sup>

Così facendo, il legislatore europeo, incoraggia, la progettazione a monte eco-compatibile e, quindi, la diffusione di prodotti maggiormente riciclabili e durevoli. Questo è un passaggio ineludibile per lo schema dell'EPR, ma anche per l'affermarsi del modello di economia circolare.

Nelle premesse della riforma, i nuovi regimi EPR dovranno contribuire alla transizione verso l'impiego di prodotti durevoli, adatto all'uso multiplo, riparabili, riciclabili e realizzati da parte di materiali riciclati.<sup>182</sup>

In Italia, il principio di EPR era già stato introdotto con l'art. 178-*bis*, T.U.A., introdotto dal d. lgs. 205/2010, tuttavia è solo con il recepimento della dir. 851/2018 che tale regime viene reso omogeneo per la sua applicazione.

Le modifiche sono state affidate al d. lgs 116/2020 che, non solo, ha rivisto la precedente formulazione dell'art. 178-*bis*, bensì, ha introdotto un nuovo articolo 178-*ter*, relativo ai requisiti minimi generali a cui gli attuali regimi EPR dovranno conformarsi.<sup>183</sup>

---

raccolta differenziata e del loro successivo trasporto e trattamento necessari per raggiungere gli standard prefissati dall'Unione europea. La disposizione si conclude con l'esenzione dall'applicazione del suddetto punto ai regimi di responsabilità estesa del produttore riguardanti la gestione dei RAEE o delle pile e accumulatori e rifiuti di pile e accumulatori e dei veicoli fuori uso. (Direttive 2012/19/UE, 2006/66/Ce e 2000/53/Ce)

<sup>181</sup> Si segnali che il legislatore europeo ha dedicato una disciplina peculiare per il settore imballaggi, infatti, la Direttiva 852/2018/UE dispone che i nuovi requisiti di cui all'art.8-*bis* dovranno trovare concreta applicazione negli ordinamenti nazionali entro e non oltre la fine del 2024.

<sup>182</sup> LABORATORIO REF RICERCHE, RIFIUTI, *La responsabilità estesa del produttore (EPR): una riforma per favorire la prevenzione e il riciclo*, n. 137, 12/2019, p. 3. Cfr. ID., *Rifiuti e responsabilità estesa del produttore: imparando dall'Europa*, n. 142, 02/2020.

<sup>183</sup> Art. 178-*ter*, T.U.A. Tali requisiti dovranno definire i ruoli e le responsabilità di tutti gli attori coinvolti, definire gli obiettivi di gestione dei rifiuti, adottare un efficiente sistema di comunicazione, sostenuto attraverso l'imputazione degli oneri amministrativi a carico di produttori e importatori, delle informazioni sui prodotti immessi nel mercato e dei dati sulla raccolta, allestire una trasparente modalità di informazioni al pubblico sulle misure prese dal regime EPR.

Altra novella apportata dalla riforma, è il recepimento di una definizione di EPR che, sulla scorta di quella adottata a livello europeo, lo definisce come un insieme di «misure 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 rifiuto».

Una delle ricadute più rilevanti, nel nostro ordinamento, consiste nell'aver reso davvero operativo il regime di EPR, infatti, mentre nel previgente testo dell'art. 178-*bis* si stabiliva la possibilità di adottare regimi siffatti, adesso, viene sancito che «sono istituiti» regimi di responsabilità estesa del produttore.<sup>184</sup>

In conclusione, quello che pare evidente, dai risultati della riforma e delle modifiche che ha apportato al sistema previgente, il legislatore europeo favorisce, in particolare nel settore degli imballaggi (quello maggiormente caratterizzato da situazioni monopolistiche), la pluralità di sistemi di EPR, al fine di assicurare una maggiore tutela dell'ambiente. Il tema, peraltro, è stato approfonditamente toccato, nel nostro paese, dall'AGCM per contrastare la situazione di monopolio di fatto perpetrata dal sistema CONAI.<sup>185</sup>

Secondo l'Autorità italiana, l'esperienza di altri Paesi esteri offre soluzioni interessanti per ampliare gli spazi lasciati alla concorrenza per meglio tutelare l'ambiente; il modello verso il quale muoversi dovrebbe essere la creazione di un mercato di sistemi di gestione che, in concorrenza tra loro, offrano ai produttori (di imballaggi) il servizio di gestione dei relativi rifiuti.<sup>186</sup>

Dal punto di vista organizzativo – dove, peraltro, si annidano le principali criticità – per i regimi di EPR si renderà necessario un'analisi dettagliata rispetto all'insieme dei soggetti, operatori, sistemi collettivi che interagiscono per assolvimento dei già menzionati

---

<sup>184</sup> G. AMENDOLA, *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d. lgs. 116/2020*, in *Diritto e giur. agraria alimentare e dell'ambiente*, n. 1/2021.

<sup>185</sup> L'AGCM è intervenuta in varie occasioni nei confronti del sistema monopolista (CONAI) al fine di sottolineare la mancata apertura del mercato nazionale alla pluralità dei sistemi di EPR, tra cui si menzionano il caso A476, nel 2014, (Alipsat-Conai-Corepla), l'indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani (IC 49) chiusa nel 2016 e il caso A531 avviato con provvedimento del 2019 contro il sistema CONAI-COREPLA e conclusosi nel novembre del 2020 con l'accertamento da parte di AGCM di una condotta anticoncorrenziale del soggetto *incumbent*.

<sup>186</sup> F. DE LEONARDIS, *Voce Economia circolare, ult. cit.*; LABORATORIO REF RICERCHE, *ult. op. cit.*; ID., *EPR imballaggi: la copertura dei costi*, n. 157, 08/2020.

obiettivi, in particolar modo per i consorzi di filiera, come sarà esposta nel capitolo successivo.

## CAPITOLO II

### I regimi di responsabilità estesa del produttore. Le filiere.

**SOMMARIO:** 1. Premessa – 2. Il riparto di competenze nel servizio di gestione integrata dei rifiuti – 3. La responsabilità estesa e le altre tipologie di responsabilità nel settore dei rifiuti. – 4. I produttori, i sistemi EPR, i Consorzi di filiera. – 4.1. (*segue*) La loro natura giuridica – 5. I sistemi EPR operanti in Italia. – 5.1. I sistemi autonomi. - 6. La funzione di vigilanza e controllo ministeriale: Il Registro nazionale dei produttori.

#### 1. Premessa

La presente ricerca, che ha il compito di indagare sull'attuazione del principio della responsabilità estesa del produttore, necessita di un approfondimento analitico dal punto di vista organizzativo, e soggettivo, sui regimi istituiti in ossequio al principio di cui all'art. 8 della direttiva quadro sui rifiuti.<sup>187</sup>

Se l'obiettivo è quello di comprendere come tale principio si declini nella realtà e di delineare una panoramica interna di tali sistemi, questo risultato passa da un'analisi sui soggetti che, singolarmente e collettivamente, sono in *primis*, responsabili *ex lege*, e in secondo luogo, è necessario concentrarsi sui profili organizzativi che interessano i diversi soggetti obbligati al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa vigente.

Come abbiamo visto nel Capitolo I, dal contesto normativo europeo ed interno di riferimento, nasce una responsabilità estesa in capo ai produttori di talune tipologie di beni divenuti rifiuti, consistente nella copertura finanziaria e/o operativa delle esternalità

---

<sup>187</sup> Art. 8-*bis*, co. 1, dir. 2008/98/CE e ss. mm. ii., si legge che gli Stati membri devono definire in maniera chiara i ruoli e le responsabilità di tutti i pertinenti attori coinvolti, compresi i produttori che immettono prodotti sul mercato dello Stato membro, le organizzazioni che attuano, per conto dei produttori di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di questi ultimi.

sociali, economiche e ambientali del prodotto immesso nel mercato, garantendo, altresì, il raggiungimento di target quantitativi e qualitativi.<sup>188</sup>

Tornando ai soggetti, la letteratura scientifica più attenta, ormai, conosce molto bene tali regimi, dato il loro numero non indifferente<sup>189</sup> e la centralità affidata dal legislatore europeo come strumenti economici efficaci per l'applicazione della gerarchia dei rifiuti e, altresì, per la transizione verso l'economia circolare.<sup>190</sup>

La normativa europea, al riguardo, parla di regimi (o sistemi) di responsabilità estesa del produttore (d'ora in poi regimi EPR, dall'inglese *Extended Producer Responsibility*), in Italia, invece, si utilizza maggiormente il termine «consorzi» (di filiera), ma, per alcuni, sarebbe più corretto definirli «sistemi collettivi» o meglio ancora *Producer Responsibility Organization* (PRO). Qui prende forma un primo dubbio terminologico che interessa questa eterogenea gamma di soggetti che, in comune, hanno di certo la responsabilità per la gestione dei beni immessi sul mercato e divenuti rifiuti.<sup>191</sup>

Risulta, pertanto, necessario un chiarimento terminologico.

In primo luogo, è possibile sbilanciarsi nell'affermare che tutti i termini su riportati (sistemi EPR, consorzi, sistemi collettivi, PRO) non sono e non si riferiscono allo stesso piano operativo, in termini di attività da compiere e a cui adempiere. Ad esempio, il legislatore europeo parla dei regimi EPR come strumenti economici per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, ma al tempo stesso, la richiamata normativa li fa

---

<sup>188</sup> Gli obiettivi fissati a livello europeo sono molto ambiziosi; difatti i primi impongono sul versante quantitativo il recupero di una data percentuale rispetto ai prodotti immessi nel mercato (che varia a seconda della tipologia del rifiuto) insieme alla copertura dell'intero territorio nazionale ed invece su quello qualitativo, l'utilizzo delle migliori tecnologie per assicurare un prodotto recuperato di alta qualità. *Cfr.* Considerando 43, dir. 851/2018/UE: "Per aumentare benefici ambientali, economici e sociali consistenti e accelerare la transizione verso l'economia circolare è opportuno innalzare gli obiettivi relativi alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio dei rifiuti urbani".

<sup>189</sup> *Supra*, nota n. 163, ove si evidenzia che nel mondo, ad oggi, sono in vigore e operativi più di 400 regimi EPR, di cui il 75% sorti dopo il 2001. *Cfr.* M. FREY, F. CORSINI, *La responsabilità estesa del produttore di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Profili strategici, organizzativi e di specializzazione sostenibile*, Franco Angeli, 2020.

<sup>190</sup> *Cfr.* Allegato IV-*bis*, dir. 851/2018/UE e il recente Piano d'azione per l'economia circolare, accompagnato dalla comunicazione "Per un'Europa più pulita e più competitiva", n. 98 dell'11 marzo 2020, ove si legge che: "La Commissione rafforzerà peraltro l'attuazione degli obblighi di recente adozione per i regimi di responsabilità estesa del produttore, offrirà incentivi e incoraggerà la condivisione di informazioni e buone pratiche in materia di riciclaggio".

<sup>191</sup> *Cfr. supra* §3, Cap. I.

assurgere a nucleo, soggettivo e di riferimento, dell'intera disciplina modellata sull'art. 8, direttiva rifiuti.<sup>192</sup>

Per quanto riguarda, invece, il termine «consorzi», questo si riferisce piuttosto alla scelta di forma, optata dal nostro legislatore, per dare a tali soggetti una veste giuridica; peraltro, scelta quest'ultima, passata al setaccio sia della dottrina moderna che della giurisprudenza amministrativa.<sup>193</sup>

Ancora, i sistemi collettivi e le c.d. PRO, si riferiscono a contesti, sicuramente, più ampi del singolo produttore, gravato della gestione dei suoi rifiuti prodotti, per passare ad un approccio «collettivo» delle responsabilità di più imprese di una determinata filiera, le quali, per le ragioni che vedremo in seguito, trovano più vantaggioso unirsi (*rectius* consorzarsi) per adempiere ai già menzionati obiettivi.<sup>194</sup>

Per completezza, bisogna aggiungere che, secondo l'esperienza di altri paesi europei, oltre a questi veri e propri lemmi contemporanei della gestione dei rifiuti, è utile riferirsi anche al mondo dei c.d. «*compliance scheme*», ossia ad un mercato dei sistemi di

---

<sup>192</sup> Cfr. Considerando 14, dir. 851/2018/UE: «È auspicabile introdurre la definizione di «regimi di responsabilità estesa del produttore» al fine di precisare che si tratta di una serie di misure adottate dagli Stati membri volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti. I produttori dei prodotti possono adempiere agli obblighi previsti dal regime di responsabilità estesa del produttore a titolo individuale o collettivo».

<sup>193</sup> Si fa riferimento alle note pronunce del Consiglio di Stato, Sez. IV, 24 settembre 2015, n. 4475, 4476 e 4477. Per quanto riguarda, invece, la dottrina si consiglia la consultazione di A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *RQDA*, n. 3/2015; M.E. ALBÈ, *L'annosa questione della natura giuridica dei Consorzi unici di filiera per la gestione dei rifiuti da imballaggio perviene al giudizio del Consiglio di Stato*, in *RQDA*, n. 3/2015; A. PIEROBON, *Diritto pubblico e privato nei consorzi nazionali dei rifiuti da imballaggi*, in *Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare*, 2015; D. RÖTTGEN, *Rifiuti: tra corresponsabilità, responsabilità estesa del produttore e responsabilità condivisa*, in *Ambiente&sviluppo*, n. 6/2016.

<sup>194</sup> Per quanto riguarda i sistemi collettivi, la terminologia non è uniforme, dato che si possono trovare riferimenti al Consorzio nazionale di riferimento, società consortili (S.r.l. e S.p.A.), consorzi senza fini di lucro, strutture operative associate e appunto PRO. V. sul punto S. MAGLIA, *Il codice dei rifiuti*, cit., p. 21, ove si apprende che il sistema collettivo porta con sé indubbi vantaggi, primi fra tutti, la suddivisione dei costi, la presenza di economie di scala, la migliore rappresentazione delle esigenze dei consumatori, dei produttori e delle autorità locali, nonché la semplificazione delle operazioni richieste; D. RÖTTGEN, *Responsabilità estesa del produttore. Ruolo dei consorzi nella implementazione dell'economia circolare*, Roma, intervento 11 aprile 2018.

gestione che, in concorrenza tra loro, offrono ai produttori dei prodotti i diversi servizi legati alla gestione dei relativi rifiuti.<sup>195</sup>

Beninteso, questa elencazione, lungi dal complicare un quadro organizzativo e soggettivo già abbastanza frastagliato, risponde al tentativo di chiarire determinati concetti, simili tra di loro ma non eguali, dotandosi di un approccio concreto sulle attività che vengono, effettivamente, svolte lungo la catena di produzione e gestione del rifiuto.

Dunque, il presente capitolo si occuperà delle organizzazioni che per conto dei produttori attuano e adempiono alla responsabilità estesa, indagando sui loro aspetti caratterizzanti, chiaramente, differenti da filiera a filiera. Oggetto dell'indagine, pertanto, saranno i regimi (o sistemi) EPR, attualmente operativi in Italia, le fisionomie che negli anni questi hanno rivestito, in particolar modo quella dei consorzi di filiera, figura risalente fin dagli anni '90.<sup>196</sup>

Si tenterà di delinearne tratti comuni e differenze che possono condurre ad una riflessione circa le criticità ancora visibili e al tempo evidenziate, prima, dall'AGCM e ancora prima dalle pronunce del Consiglio di Stato che, nel 2015, hanno risolto l'annosa questione sulla natura giuridica dei consorzi di filiera.<sup>197</sup>

Del resto, le pronunce del giudice amministrativo non hanno di certo sopito gli interrogativi su tali figure e i dubbi sull'opportunità di modificare tale comparto in chiave, certamente, più concorrenziale e magari ponendo al centro, più che i prodotti/rifiuti da recuperare, il fascio di servizi che tali *compliance scheme* possono offrire sul mercato.

---

<sup>195</sup> Questo tipo di orizzonte, peraltro caldeggiato non solo dalle istituzioni europee e dall'AGCM, a più riprese, pare confermato dalle modifiche che hanno interessato la Parte IV del codice dell'ambiente, così come modificata dal c.d. Decreto Rifiuti (n. 116/2020). LABORATORIO REF RICERCHE, *I certificati del riciclo*, cit., p. 12. "Il riconoscimento di nuovi schemi di compliance rappresenta una novità di rilievo nel panorama italiano (...) In primo luogo, perché sostanzia un modello alternativo a quello del monopolio legale, basato sul riconoscimento di più schemi di compliance EPR in concorrenza tra loro. In secondo luogo, perché apre anche in Italia alla possibilità di avviare canali differenti, alternativi alle raccolte differenziate organizzate dalle Amministrazioni Locali, per intercettare specifici flussi di rifiuti".

<sup>196</sup> Cfr. D. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (anche denominato Decreto Ronchi).

<sup>197</sup> Fin da ora si segnalano le indagini conoscitive condotte dall'AGCM (IC 26 e 49). In quella sede, le principali criticità riscontrate sono da ricondurre alla mancanza di un modello uniforme di gestione dei rifiuti della filiera, alla mancanza di norme chiare per quanto riguarda i controlli da effettuare ed alle diverse ricadute in materia di concorrenza. Nondimeno non può essere tralasciata la differenza intrinseca dei materiali/rifiuti gestiti che comporta modelli diversi di attuazione degli obblighi derivanti dal principio dell'EPR.

In chiave comparatistica, si ricorda che la scelta dei consorzi di filiera è solo una delle diverse scelte intraprese a livello europeo, dato l'approccio non standardizzato di conformarsi al principio della responsabilità estesa del produttore<sup>198</sup>.

## 2. Il riparto di competenze nel servizio di gestione integrata dei rifiuti

Quando affrontiamo un settore come quello dei rifiuti, l'interprete avverte oggettivamente il grado di una complessità strutturale che, chiaramente, si riflette sul *floor* soggettivo. Tale caratteristica, peraltro, ha un'origine storica.<sup>199</sup>

L'ambito dei rifiuti, come è accaduto per molti settori riguardanti attività di interesse pubblico, è stato spesso crocevia di emergenti sensibilità ambientali e di altrettante forti spinte verso la massimizzazione del profitto, da un lato, e la minimizzazione del problema, dall'altro, che hanno condotto alla creazione di una matassa, anche culturale, sottesa alla loro gestione.<sup>200</sup>

Anche per questi motivi, la gestione dei servizi ambientali e del ciclo del rifiuto ha da sempre alimentato interrogativi e zone grigie, dove, spesso, è possibile perdere l'orientamento sia per i comuni cittadini che per gli operatori del settore. Il comparto paga,

---

<sup>198</sup> Per un confronto fra le discipline di Italia, Francia, Germania in materia di responsabilità estesa del produttore, si veda: V. FEDERICO, *L'esperienza francese*, in CERRINA FERONI G. (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia, Germania tra diritto, tecnologia e politica*, Torino, 2014; D. Bonato, *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR*, in *I Quaderni di Economia Circolare.com*, n. 1/2021.

<sup>199</sup> D. BERARDI, S. TRAINI, *Rifiuti: a quando un'Autorità di regolazione indipendente?* in *Ambiente&sviluppo*, n. 1/2016; LABORATORIO REF RICERCHE, *L'Authority e le nuove competenze sul ciclo dei rifiuti: un floor normativo e competitivo per lo sviluppo industriale*, Position Paper, 2017; A. BENEDETTI, *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021, pp. 1-17, dove leggiamo che: "Il trasbordante quadro legislativo in materia di rifiuti, nella sua evoluzione, lo ha inquadrato nella prospettiva del «comune regolatore» e di una governance multilivello in cui le Regioni hanno fondamentali funzioni programmatiche, all'interno di un'intensa attività di indirizzo ministeriale". Per una ricostruzione storica dell'evoluzione normativa, si v. A. MONTAGNA, *Rifiuti (gestione dei)*, in *Enciclopedia giuridica*, 2003; P. DELL'ANNO, *Rifiuti*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; G. BOTTINO, R. FEDERICI, *Rifiuti*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007.

<sup>200</sup> R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; C. FELIZIANI, *Tutela ambientale e servizio pubblico. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, Sapienza Università editrice, 2014; C. LAURI, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati, Franco Angeli*, 2017, dove l'A. concentrandosi sullo strumento dell'EPR, denota che: "l'impianto sembra ben rispondere all'obiettivo essenziale posto dall'economia circolare, vale a dire quello di eliminare i rifiuti nella morsa tra norme ambientali, esigenze di mercato e difficoltà di recepire risorse naturali in maniera sostenibile". Sia permesso il rinvio, altresì, a G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienza a confronto*, Editoriale Scientifica, 2014.

di certo, le conseguenze di una cronica sottovalutazione dell'importanza dell'ambiente e del valore, poi, che può essere affidato ad un prodotto, giunto al suo fine vita.<sup>201</sup>

A questo si aggiunge, il dato di fatto che la gestione dei rifiuti non è, e oramai non lo è da tempo, una questione *sic et simpliciter* «ambientale», ma è diventata il centro di molteplici riflessioni a carattere economico-industriale, concernenti lo sviluppo della società, delle imprese e, non per ultimo, di responsabilizzazione dei cittadini.<sup>202</sup>

Dunque, un siffatto complesso, probabilmente uno dei più interessati dalla penna del legislatore<sup>203</sup>, abbisogna di un'organica rete di soggetti che, astrattamente, operi secondo la divisione di competenze determinate, prima, dalla carta costituzionale e, poi, dal legislatore nazionale e regionale.<sup>204</sup>

Orbene, in primo luogo, bisogna partire dal secondo comma dell'art. 177, TUA, dove si legge che la gestione dei rifiuti costituisce «attività di pubblico interesse»<sup>205</sup> e che i

---

<sup>201</sup> Sul punto, basti pensare che tutti gli atti strategici e regolamentari dell'Unione europea, a partire dal VI Programma di Azione per l'ambiente (COM 2001(31) def), hanno come obiettivo prioritario l'uso sostenibile delle risorse correlato alla gestione sostenibile dei rifiuti. In quella sede, si auspicava la gestione dei rifiuti come risorsa entro il 2020, grazie ad un set di strumenti e azioni capaci di indirizzare la cultura e l'industria verso questo obiettivo. Tra gli atti della Commissione che attestano questa presa di coscienza si segnala la Comunicazione "Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse: una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti" (COM(2005)666 def.); la Comunicazione (2010) 235 def. "relative alle prossime misure in materia di gestione dei rifiuti organici nell'Unione europea"; COM(2011)21 def. "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020"; COM(2011)571 def. "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse".

<sup>202</sup> R. FEDERICI, *La nozione di rifiuti: Una teoria*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006, p. 1051-1087; D. IACOVELLI, *Dal rifiuto all'End of Waste*, in *Dir. Economia*, n. 98/2019, p. 193 ss; G. MARCHIANO, *L'economia circolare con particolare attenzione ai rifiuti urbani, ex D.L. n. 121 del 3 settembre 2020*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022, p. 20 ss.; LABORATORIO REF RICERCHE, *I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il cerchio*, n. 147/2020; ID., *Rigenerazione e riuso: il miglior rifiuto è quello non prodotto*, n. 176/2021.

<sup>203</sup> Dal punto di vista storico, si segnala che la gestione dei rifiuti nel nostro Paese è stata regolata fino al 1982, dalla legge n. 366/1941 relativa alla raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, successivamente lo smaltimento è stato regolato organicamente, appunto, dal d.p.r. n. 915/1982, emanato in attuazione delle direttive europee n. 75/442, 76/403 e 78/319/CEE. Negli anni '90, il legislatore è intervenuto ancora una volta per riordinare l'intera disciplina con il d. lgs. n. 22/1997 (c.d. Decreto Ronchi), a cui si deve la nascita dei primi consorzi obbligatori per la gestione di particolari categorie di rifiuti. Da ultimo, l'esigenza di sistematizzare la disciplina dei rifiuti e non solo, ha condotto all'emanazione del testo unico ambientale, il d. lgs. n. 152/2006, il quale fino ad oggi, è stato modificato circa 121 volte in quindici anni dalla sua entrata in vigore.

<sup>204</sup> Per una disamina sull'assetto di riparto di competenze tra Stato e Regioni in ambito di tutela dell'ambiente e di gestione dei rifiuti, si consiglia P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, cit., p. 26 ss.; N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 59 ss.

<sup>205</sup> A partire dalla legge n. 366 del 1941, le attività di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono state definite come «attività di pubblico interesse» che i Comuni erano tenuti a gestire in regime di privativa, direttamente o in concessione. Queste due caratteristiche hanno attraversato tutte le successive riforme (con alcune modifiche) fino ad arrivare al codice dell'ambiente del 2006 che ha

soggetti deputati a tale gestione devono rispettare le norme presenti nella parte IV del codice, nonché attuare le direttive comunitarie.<sup>206</sup>

L'art. 177, prescrivendo il campo di applicazione e le finalità della parte IV in materia «di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati», individua le finalità cui è doveroso tendere per «evitare o ridurre la produzione di rifiuti, gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti (...)».<sup>207</sup>

La richiamata «pubblicità» dell'interesse da perseguire comporta che, per stessa volontà del legislatore, tale settore necessita di un insieme di soggetti, soprattutto di natura pubblica, che assolvano non soltanto alle loro competenze, bensì che interagiscano in nome degli interessi dell'intera collettività.<sup>208</sup>

Questa interazione è confermata dal comma 6, art. 177, ove dispone che l'insieme di soggetti individuato dal legislatore, al comma precedente, costituisce «altresì, un sistema compiuto e sinergico che armonizza, in un contesto unitario, relativamente agli obiettivi da perseguire, la redazione di norme tecniche, i sistemi di accreditamento e i sistemi di certificazione, etc.».

In questo passaggio, appare chiara la volontà, peraltro giustificata, del legislatore di integrare le attività di tali soggetti pubblici, indirizzando il loro operato dentro le maglie di un contesto unitario.<sup>209</sup>

---

mantenuto la privativa comunale per i rifiuti urbani e assimilati, qualificando l'intera gestione dei rifiuti come attività di pubblico interesse (art. 177, co. 2).

<sup>206</sup> Si definisce attività di pubblico interesse quella «riferibile all'esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, di gestione di servizi pubblici o di concessione di beni pubblici». Su tale nozione attagliata alla gestione dei rifiuti si v. M. PISANO, *Il procedimento di realizzazione di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti nel D. Lgs. 22/1997*, in *Lexambiente*, 2001, ove l'autore riferisce che: «la gestione dei rifiuti è un'attività di pubblico interesse rispetto alla quale i comportamenti degli individui non possono essere liberi ma devono sottostare ad obblighi e limiti imposti dal legislatore».

<sup>207</sup> Il comma 1 dell'art. 177, TUA, continua nel disporre che: «(...) riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione». Quest'ultimo inciso è stato aggiunto dall'art. 1, comma 1, del d. lgs. n. 116/2020.

<sup>208</sup> Art. 177, comma 5, T.U.A., dove si legge che per conseguire gli obiettivi dei primi commi del medesimo articolo: «lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali esercitano i poteri e le funzioni di rispettiva competenza in materia di gestione dei rifiuti in conformità alle disposizioni di cui alla Parte quarta del presente decreto, adottando ogni opportuna azione ed avvalendosi, ove opportuno, mediante accordi, contratti di programma o protocolli d'intesa anche sperimentali, di soggetti pubblici privati».

<sup>209</sup> R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit. p. 64-70. Viene qui in risalto uno dei principi fondamentali dell'azione europea in materia ambientale, quello di integrazione che dalla sua declinazione per materie, ai sensi dell'art. 11, TFUE, estende il proprio campo di operatività, altresì,

Giungendo al profilo organizzativo della gestione dei rifiuti, il disposto dell'art. 177 ci viene ancora una volta in soccorso, in particolare, nella parte in cui indica i principali soggetti «pubblici» a cui vengono affidate le relative competenze. Beninteso, questa gamma di soggetti risulterà doverosamente integrata da quelli della sfera privata; area, se possibile, ancora più composita della prima.<sup>210</sup>

Tuttavia, prima di procedere a tale disamina, solo apparentemente descrittiva, è necessario indagare circa le ragioni che spingono a prestare simile attenzione ai soggetti responsabili del servizio di gestione dei rifiuti.<sup>211</sup>

La prima di queste ragioni risponde ad una riflessione di teoria generale del diritto (dell'ambiente).

Storicamente, tale disciplina ha fornito la stura a numerosi contributi scientifici sui temi della sua legittimazione giuridica, della sua esistenza come bene giuridico e degli strumenti adottati dal legislatore, spesso, per bilanciare i diversi interessi coinvolti attorno alla gestione del rifiuto.

Sul punto, la letteratura scientifica creatasi attorno alla ricerca del più efficiente approccio all'uso di mezzi e di strumenti per la tutela dell'ambiente resta esemplificativo.<sup>212</sup>

Altro motivo che preme verso la necessità di tale approfondimento è da ricercare sul versante organizzativo. Discutendo attorno al tema della «gestione», l'interprete deve conoscere appieno chi sono i soggetti a cui sono attribuite determinate funzioni e come queste vengono svolte. Bisogna, principalmente, rispondere alla domanda «chi fa cosa?» lungo tutta la catena del rifiuto, dalla sua produzione, fino alla sua gestione una volta divenuto tale.<sup>213</sup>

---

all'azione dei soggetti deputati ad interagire lungo tutta la catena di valore e di produzione del prodotto e di gestione del rifiuto.

<sup>210</sup> Si pensi soltanto alla folta gamma di soggetti quali: produttori, utilizzatori, detentori, centri di selezione, riciclatori, operatori indipendenti e i consorzi di gestione di particolari categorie di rifiuti. *Cfr.* in termini definitivi l'art. 218 del TUA.

<sup>211</sup> A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale*, cit., p. 2 ss.; G. MARCHIANO, *L'economia circolare*, cit., A. BENEDETTI, *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico*, cit., p. 6 ss.

<sup>212</sup> La dottrina, sul punto, è amplissima: M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, cit., p. 219 ss.; M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, Roma, 2002; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit.; M. CAFAGNO, *Gli strumenti volontari a protezione dell'ambiente*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, 2014; M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, 2012, p. 487 ss.

<sup>213</sup> F. DE LEONARDIS, *La regolazione ambientale*, cit., p. 612 ss. L'A. si sofferma sul ciclo integrato dei rifiuti, limitando il discorso a quello dei rifiuti urbani, che si compone dei seguenti passaggi fondamentali:

Per rispondere a questo interrogativo, è necessario, in primo luogo, conoscere l'*iter* che un prodotto compie una volta divenuto rifiuto e, in seconda battuta, avere contezza dei diversi step soggettivi affrontati.

L'ultima ragione ci viene imposta dall'incessante penna del legislatore che, oltre ad intervenire sul fronte definitorio e sul funzionamento dei regimi EPR, ha emendato diverse disposizioni che vanno, ulteriormente, a caratterizzare il *floor* soggettivo richiamato.<sup>214</sup> A questo si aggiunge, il contributo crescente svolto dalle *authority* AGCM e ARERA nel settore dei rifiuti urbani.<sup>215</sup>

Giustificate le ragioni di tale interessamento, è giunto il momento di analizzare, *in primis*, l'art. 177 e, quindi, i soggetti impegnati nella gestione dei rifiuti nel nostro ordinamento.

Il riferimento normativo da cui partire risiede nel comma 6 dell'articolo 177, ove si fa espressa menzione, come soggetti pubblici con compiti e funzioni eterogenee, dello Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali (comuni). A questo primo elenco normato, va aggiunto il ruolo svolto: dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE); dall'Istituto Superiore per la protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA); dall'Albo nazionale dei gestori ambientali; dal Catasto dei rifiuti; dalle autorità d'ambito ottimale (ATO); dalle autorità amministrative indipendenti quali ARERA e l'AGCM.<sup>216</sup>

---

la raccolta, il trasporto, il trattamento e lo smaltimento. Sul punto, si segnala che nell'ambito dei rifiuti urbani, possono individuarsi tre diversi flussi: quello del rifiuto indifferenziato, i flussi degli imballaggi e quello del rifiuto organico.

<sup>214</sup> Basti pensare alla legge n. 205 del 2017 (di bilancio), art. 1, commi 527-529, con la quale il legislatore ha aggiunto ai settori di competenza dell'ARERA anche quello dei rifiuti, i decreti legislativi n. 116-121 del 2020 che sono intervenuti sull'intera parte IV del testo unico ambientale e l'art. 35, D.L. Semplificazioni (n. 77/2021) che, tra le varie novità, ha riscritto i compiti di vigilanza e di controllo affidati al MiTE, intervenendo sull'art. 206-*bis* del TUA. Da ultimo, non si possono non menzionare le riforme intraprese nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), come ad esempio il PNRR e la Strategia nazionale per l'Economia circolare 2022 (SEC).

<sup>215</sup> Dal dicembre del 2017, ARERA si è occupata della regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani, definendo, per periodi triennali, i criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio del servizio integrato dei rifiuti e approvando il metodo tariffario per periodi regolatori, sempre di tre anni, etc. Invece, il ruolo di AGCM appare sempre più rilevante in un settore in cui, ormai, i rifiuti diventano risorse, creando nuovi mercati per gli operatori economici.

<sup>216</sup> A questo elenco, già folto, va inserita la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti che da organo straordinario (la prima commissione venne istituita nel 1994), è diventata un organo ordinario del settore dei rifiuti, dato che da ormai sette legislature si affianca ai vari soggetti che istituzionalmente si occupano di tale materia. La legge n. 100/2018 ne detta le principali finalità, tra le quali, resta predominante, quella istruttoria e conoscitiva allo scopo di indirizzare il futuro indirizzo del potere

Partendo dal vertice di questo quadro di competenze, al Ministero per la transizione ecologica (MiTE), ad oggi divenuto MASE, spettano le funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie all'attuazione della parte relativa alla gestione rifiuti. L'art. 195, T.U.A. ne definisce le principali competenze.<sup>217</sup>

Il MASE, altresì, svolge una funzione tecnica, dovendo definire le metodologie per la gestione integrata dei rifiuti, nel rispetto delle diverse caratteristiche dei rispettivi flussi, di concerto, agli standards e alle norme tecniche necessarie per le attività di gestione e analisi, imposta dal legislatore.<sup>218</sup>

Orbene, alla tradizionale funzione di indirizzo e di normazione tecnica, il Ministero ne svolge, inoltre, una pianificatoria, dovendo adottare il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (art. 180 T.U.A.)<sup>219</sup> e quello nazionale per la gestione dei rifiuti (art. 198-bis T.U.A.).<sup>220</sup>

La riforma apportata dal d. lgs. 116/2020 ha, ampiamente, toccato tale funzione programmatica, avendo, di fatto, riscritto interamente l'art. 180 e, invece, introdotto *ex novo* l'art. 198-bis, in tema di gestione di rifiuti. Queste modifiche sono sintomatiche di un approccio che investe, in primo luogo, sulla prevenzione<sup>221</sup> e la razionale gestione dei rifiuti, confermando, altresì, il recepimento dei recenti indirizzi varati a livello europeo, in

---

legislativo. Tra i vari lavori prodotti dalla Commissione, si consiglia la consultazione del rapporto “*I consorzi e il mercato del riciclo*”, della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati del 30 gennaio 2018.

<sup>217</sup> Al Ministero spettava, altresì, la «determinazione dei criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani»; tuttavia, la lettera è stata soppressa all'art. 195 dal d. lgs. n. 116/2020 che ha, sostanzialmente, espunto la pratica dell'assimilazione dal nostro sistema, fornendo una nuova definizione di rifiuti urbani, ai sensi del comma 1, lett. b-ter), art. 183 del TUA. Su quest'ultimo profilo v. Laboratorio REF Ricerche, *Economia circolare: cosa cambia nella gestione dei rifiuti?*, n. 154/2020, p. 4 ss.

<sup>218</sup> Art. 195, comma 1, lett. b), TUA.

<sup>219</sup> L'art. 180 del TUA prevede che il MiTE, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MiPAAF), adotti il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, aggiornando quindi il testo oggi in vigore, varato con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013.

<sup>220</sup> Il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) costituisce uno strumento di indirizzo per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione della gestione dei rifiuti. Tale strumento è previsto e definito dall'articolo 198-bis, T.U.A., introdotto dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116.

<sup>221</sup> LABORATORIO REF RICERCHE, *La responsabilità estesa del produttore*, cit., p. 4 ss. A livello europeo, le spinte verso le policy di prevenzione e di riciclaggio prendono corpo attraverso la Comunicazione della Commissione europea del 21 dicembre 2005, intitolata “Portare avanti l'utilizzo sostenibile delle risorse – Una strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti” COM (2005) 666.

seno al nuovo Piano di azione per l'economia circolare e recepiti, internamente, dalla Strategia Nazionale per l'Economia Circolare.<sup>222</sup>

In particolare, la SEC attenziona l'EPR come strumento organizzativo per effettuare la transizione da un'economia lineare ad una circolare, attenzionando le filiere delle plastiche e del tessile, settore, quest'ultimo dove risulta «prioritario» rendere operativa la responsabilità estesa. Più in generale, la Strategia scandisce i criteri guida per una riforma del sistema EPR e dei Consorzi al fine di supportare il raggiungimento degli obiettivi comunitari.<sup>223</sup>

Guardando, ora, ai contenuti del Programma nazionale di prevenzione (PNPR), viene confermata la centralità dell'approccio preventivo nella gerarchia dei rifiuti, dovendo, peraltro, il Programma fornire esatti indicatori e obiettivi, qualitativi e quantitativi, per valutare l'idoneità delle misure di prevenzione adottate.<sup>224</sup>

Oltre a fissare siffatti indicatori, il Programma dovrà contenere misure che incoraggino, tra l'altro, «la progettazione, la fabbricazione e l'uso dei prodotti scomponibili, riparabili, il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovono attività di riparazione e di riutilizzo».<sup>225</sup> Pertanto, il PNPR dovrà individuare un *set* di misure nazionali e di buone pratiche locali che si muovano nel senso della prevenzione, sull'intero territorio.<sup>226</sup>

---

<sup>222</sup> La Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SEC) è stata posta in consultazione a settembre 2021 dal MASE, procedendo al suo aggiornamento con il supporto di ISPRA e di ENEA. La SEC è stata approvata con D.M. 24 giugno 2022, n. 259, in attuazione del Piano nazionale di riprese e resilienza (PNRR). Come indicato dal MASE stesso, la Strategia inciderà sulle aree di intervento dell'eco progettazione ed innovazione di prodotto, della bioeconomia, della blue economy e delle materie prime critiche. *Cfr. LABORATORIO REF RICERCHE, Certificati del riciclo: Il secondo pilastro della responsabilità estesa del produttore*, n. 192, 2021, p. 5 ss.

<sup>223</sup> La Strategia nazionale per l'economia circolare attua la Missione 2, Componente 1, Riforma 1.1. del PNRR, traguardo da raggiungere entro il 30 giugno 2022. Tra gli obiettivi previsti rientrano un nuovo sistema di tracciabilità digitale dei rifiuti, incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclo e utilizzo di materie prime secondarie, il diritto al riutilizzo e alla riparazione e la revisione del sistema di tassazione ambientale dei rifiuti per favorire il riciclaggio rispetto al conferimento in discarica.

<sup>224</sup> Nel Programma Nazionale attualmente in vigore tali indicatori si sostanziano nei seguenti obiettivi di prevenzione al 2020, rispetto ai valori di riferimento del 2010: riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di PIL; riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di PIL; riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di PIL.

<sup>225</sup> Secondo il comma 4, art. 180, TUA, al Ministero spettano poteri di controllo e di valutazione dell'attuazione delle misure di prevenzione disposte con il Programma già menzionato. *Cfr. LABORATORIO REF RICERCHE, Rigenerazione e riuso, cit.*, n. 176/2021, p. 17 ss.

<sup>226</sup> In realtà, secondo un'indagine conoscitiva condotta da ISPRA, il contesto in cui dovrebbe muoversi il PNPR non è dei più incoraggianti, essendo caratterizzato da una forte disomogeneità sul territorio nazionale. Solo il 61% dei Comuni, oggetto dell'indagine, ha messo in atto misure generali di

Il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR) costituisce, invece, uno strumento di indirizzo per la pianificazione regionale della gestione dei rifiuti.<sup>227</sup> L'art. 198-*bis* dispone che il Programma nazionale debba contenere «i dati inerenti alla produzione, su scala nazionale, dei rifiuti, per tipo, quantità, e fonte, la ricognizione impiantistica nazionale» e, di estrema importanza, «lo stato di attuazione in relazione al raggiungimento degli obiettivi derivanti dal diritto dell'Unione europea».<sup>228</sup>

L'inciso su questo nuovo strumento pare rilevante, poiché, svela una decisa vena centrista voluta dal legislatore, dal momento che il punto centrale di tale strumento è la programmazione statale che, per legge, condiziona la stesura dei Piani Regionali di Gestione dei Rifiuti (PRGR).<sup>229</sup>

Riflessione, peraltro, confermata dal Rapporto Preliminare presentato dall'allora MiTE, ai fini della verifica di assoggettabilità a VAS, del dicembre 2021, ove nelle premesse si afferma che «il Programma risulta necessario per migliorare la rete integrata di impianti regionali, la pianificazione regionale e, quindi, la governance territoriale».<sup>230</sup>

Da questo quadro di attribuzioni, pare emergere un secondo profilo di indagine, consistente in una evidente qualità regolatoria-pianificatoria, accentuata dal d. lgs. 116/2020, dei poteri affidati al Ministero, *a fortiori*, alla luce degli ampi poteri concessi per concludere accordi di programma al fine di ottimizzare la gestione di specifiche tipologie di rifiuti (art. 206, 206-*ter*, 206-*quater*, 206-*quinquies*, 206-*sexies* TUA).<sup>231</sup>

---

prevenzione negli uffici comunali, mentre il 43% non ha avviato campagne di sensibilizzazione sulla prevenzione dei rifiuti.

<sup>227</sup> Il MASE ha pubblicato il D.M. 24 giugno 2022, n. 257 che approva il PNGR di cui all'art. 198-*bis* del TUA. Il Piano ha validità per gli anni dal 2022 al 2028 e sarà aggiornato almeno ogni sei anni. Tale intervento si iscrive nell'ambito della Missione 2 del PNRR.

<sup>228</sup> Art. 198-*bis* TUA, introdotto dall'art. 2 del d. lgs. n. 116/2020.

<sup>229</sup> G. MARCHIANO, *op. ult. cit.*, p. 25, ove si legge che il PNGR si integrerà col livello di programmazione regionale, fissando i macro-obiettivi, definendo criteri e linee guida strategiche a cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nella elaborazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'art. 199, TUA.

<sup>230</sup> MiTE, Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti, Rapporto preliminare ambientale, dicembre 2021, redatto col supporto di ISPRA. Sintomatico, peraltro, che, anche dal punto di vista topografico, l'art. 198-*bis* è stato introdotto come disposizione introduttiva del Capo III, della parte quarta del TUA, in materia di «servizio di gestione integrata dei rifiuti».

<sup>231</sup> Il MASE, insieme alle altre autorità competenti, possono stipulare appositi accordi e contratti di programmi con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria. Ai sensi del comma 1, art. 206, TUA, «Gli accordi ed i contratti di programma hanno ad oggetto: a) l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti; b) la sperimentazione, la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie pulite idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità e ad ottimizzare il recupero

Da ultimo, massiva attenzione va data ai poteri di vigilanza e controllo (art. 206-*bis*, TUA) che detiene il MASE in materia di rifiuti<sup>232</sup>; disposizione, di recente, soggetta a sensibili emendamenti ai sensi dell'art. 35 del D.L. Semplificazioni (n. 77/2021).<sup>233</sup>

Il tema dei controlli è, del resto, cruciale per una corretta attuazione delle misure e delle *policy* di gestione dei rifiuti<sup>234</sup>, figlie della stagione di riforme di cui il settore è stato investito, nonché per valutare il rispetto, da parte dei sistemi EPR, dei requisiti generali minimi introdotti dall'art. 178-*ter*, TUA.<sup>235</sup>

Altro soggetto di diritto pubblico, la cui attività risulta fondamentale in tale settore, è ISPRA (Istituto Superiore per la protezione e la Ricerca Ambientale), istituito con legge n. 133/2008 di conversione del D.L. n. 112/2008, gode di autonomia tecnico-scientifica, di ricerca, organizzativa e finanziaria, sottoposto alla vigilanza del MASE.<sup>236</sup> L'Istituto svolge, in larga parte, funzioni riconducibili alle attività di consulenza e di proposta, altresì,

---

dei rifiuti; c) lo sviluppo di innovazioni nei sistemi produttivi per favorire metodi di produzione di beni con impiego di materiali meno inquinanti e comunque riciclabili; d) le modifiche del ciclo produttivo e la riprogettazione di componenti, macchine e strumenti di controllo; e) la sperimentazione, la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e i rischi di inquinamento; f) la sperimentazione, la promozione e l'attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero di rifiuti; g) l'adozione di tecniche per il reimpiego ed il riciclaggio dei rifiuti nell'impianto di produzione; h) lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti; i) l'impiego da parte dei soggetti economici e dei soggetti pubblici dei materiali recuperati dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani; l) l'impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti».

<sup>232</sup> Le funzioni di vigilanza e controllo sono state, storicamente, affidate all'Osservatorio nazionale sui rifiuti (ONR), fino alla novella apportata all'art. 206-*bis*, come modificato dall'articolo 29, comma 1, lettera e) della legge 28 dicembre 2015, n. 221, che ne ha trasferito la titolarità all'allora Ministero dell'Ambiente, oggi MASE.

<sup>233</sup> Il D.L. 31 maggio 2021, n. 77, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, introduce, proprio all'art. 35, una serie di importanti modifiche alla parte IV del TUA e, segnatamente, riscrive i nuovi poteri di vigilanza e controllo affidati al MASE.

<sup>234</sup> Sulla centralità del tema dei controlli si leggano le riflessioni in seno all'IC 49 del 2016 dell'AGCM, relativa al ciclo dei rifiuti solidi urbani.

<sup>235</sup> Restando sui sistemi EPR, la nuova formulazione delle lettere c) e g-*quinquies*) dell'art. 206-*bis*, prevede, tra le diverse attribuzioni, che il MASE effettua l'analisi delle relazioni annuali dei sistemi di gestione dei rifiuti e la conseguente verifica delle misure adottata e del raggiungimento degli obiettivi e dei target imposti, al fine di accertare il rispetto della responsabilità estesa del produttore da parte dei produttori e degli importatori di beni, nonché provvede al riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione. *Cfr.* Dossier, Legislatura XVIII, D.L. 77/2021 – A.S. 2332, Volume I, Articoli 1-37-*bis*, 26 luglio 2021, p. 248; LABORATORIO REF RICERCHE, *Certificati del riciclo*, *cit.* p. 5 ss.

<sup>236</sup> L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi MASE). Il Ministro si avvale dell'Istituto nell'esercizio delle proprie attribuzioni, impartendo le direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali. Fermo restando lo svolgimento dei compiti, servizi e attività assegnati all'Istituto ai sensi della legislazione vigente, nell'ambito delle già menzionate direttive sono altresì indicate le priorità relative agli ulteriori compiti, al fine del prioritario svolgimento delle funzioni di supporto al Ministero.

si distingue per il ruolo svolto come autorità tecnica; difatti, alla tradizionale funzione consultiva, si affianca quella di adozione di norme tecniche, in particolare, in materia di monitoraggio e di valutazioni ambientali.<sup>237</sup>

Il ruolo di ISPRA risulta fondamentale sia in termini di ricerca che di monitoraggio costante, soprattutto, nel settore di gestione dei rifiuti, potendo affidarsi ad un vasto programma di raccolta dati, riguardanti: le verifiche e i controlli sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta, la qualità del trattamento dei rifiuti, i dati sull'immesso al consumo al fine di verificare il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero.<sup>238</sup>

Il MASE si affida al contributo di ISPRA in una molteplicità di compiti che investono il Ministero, basti pensare al tema dei controlli ex art. 206-*bis*<sup>239</sup> e, in particolare, al ruolo progressivamente svolto dall'Istituto nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggio ex art. 221 e 221-*bis* del TUA.

Questo secondo fascio di poteri affidati all'ISPRA, merita speciale attenzione. Nel settore degli imballaggi, l'Istituto svolge funzione di supporto tecnico al MASE nelle istruttorie di riconoscimento dei sistemi di gestione dei rifiuti che scelgono la via autonoma, in luogo di quella consortile, in capo a CONAI.<sup>240</sup>

L'attività di istruttoria tecnica di cui è investita ISPRA, consiste nella valutazione degli elementi richiesti dal testo unico ambientale per l'ottenimento dello *status* di sistema autonomo riconosciuto secondo l'art. 221, TUA.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> L'ISPRA costituisce, difatti, l'organo tecnico-valutativo di cui si serve il Ministero e le stesse Regioni. Si consulti il sito ISPRA: <https://www.isprambiente.gov.it/it>

<sup>238</sup> Ad esempio, per quanto riguarda la filiera degli imballaggi, la principale fonte dei dati processati da ISPRA, per le attività di monitoraggio e di controllo, perviene dallo stesso sistema CONAI-consorzi di filiera, i quali trasmettono all'Istituto i dati relativi al ciclo di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Come vedremo in seguito, questo scambio di informazioni scorre, essenzialmente, tramite un'operazione cartolare, attraverso il modello unico di dichiarazione ambientale (MUD).

<sup>239</sup> Il testo unico ambientale all'art. 206-*bis*, comma 4, infatti, dispone che: "Per l'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo in materia di rifiuti, il Ministero dell'ambiente si avvale dell'ISPRA (...)"

<sup>240</sup> Nel settore degli imballaggi, tale attività era già effettuata da ISPRA anche prima delle modifiche apportate dalla legge 4 agosto del 2017, n. 124 all'art. 221 del TUA, il quale, tuttavia, prevede che "gli elementi di valutazione dei nuovi sistemi autonomi", prima richiesti al CONAI, adesso sono di competenza dell'ISPRA, a servizio del Ministero. *Cfr.* art. 221 TUA.

<sup>241</sup> Per ottenere il riconoscimento i produttori devono dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema sarà effettivamente ed autonomamente funzionante e che sarà in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e di riciclaggio di cui all'articolo 220 (art. 221, co. 5, TUA).

In quella sede, la procedura di riconoscimento si articola in due fasi: una preventiva di riconoscimento del progetto sulla base di una valutazione documentale e, una seconda, volta all'accertamento del funzionamento o meno del sistema autonomo, il cui primo esito conduce ad un riconoscimento provvisorio, invece, il secondo, rilascia il provvedimento definitivo.<sup>242</sup>

In aggiunta, ISPRA svolge un'altra importante funzione, quella divulgativa e di comunicazione di dati e di conoscenze relative ai diversi flussi di rifiuti.<sup>243</sup> Come vedremo nel prosieguo della ricerca, tale aspetto sta assumendo un rilievo decisivo, essendo uno dei principali indicatori dell'andamento della gestione dei rifiuti del nostro Paese, dall'attuazione delle misure di EPR al raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero previsti dalla legge.<sup>244</sup>

A supporto dell'azione svolta da ISPRA, vi è il Catasto dei rifiuti (art. 189 TUA) che si occupa di fornire il quadro completo del flusso di dati relativo ai rifiuti, ossia la quantità di rifiuti prodotti, divisi in tipologia, dove vengono trasferiti e, quindi, smaltiti.<sup>245</sup>

Il Catasto, pertanto, assicura un quadro conoscitivo completo e costantemente aggiornato in materia di produzione e gestione dei rifiuti urbani e speciali, assolvendo, peraltro, ad una fondamentale funzione di supporto alla pianificazione delle attività proprie della gestione dei rifiuti.

---

<sup>242</sup> Gli elementi valutati da ISPRA nelle proprie attività di istruttoria tecnica riguardano: l'organizzazione del sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità; l'autonomo funzionamento; la garanzia di informazione agli utenti finali; la capacità di coprire la raccolta sull'intero territorio nazionale; la capacità del sistema di conseguire nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi di recupero e riciclaggio del d. lgs. n. 152/2006. *Cfr.* R. LARAIA, *Gli Stati generali dei consorzi*, Intervento dell'11 aprile 2018, ISPRA.

Si segnala, inoltre, che l'Istituto da quando detiene tali competenze, ha fornito il suo supporto tecnico al Ministero nelle istruttorie di riconoscimento di diversi sistemi autonomi, quali: il sistema PARI (società Aliplast) e il consorzio CONIP, entrambi impegnati nella gestione di imballaggi terziari in plastica; CORIPET per il settore degli imballaggi primari costituiti da imballaggi per liquidi alimentari in PET. Più recentemente, ISPRA ha partecipato anche all'istruttoria del procedimento per il riconoscimento del Consorzio Ren.Oils nel settore degli oli e grassi vegetali e animali esausti.

<sup>243</sup> Del resto, lo stesso art. 178, TUA, relativamente ai principi che governano la gestione dei rifiuti, afferma che quest'ultima è effettuata «nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali».

<sup>244</sup> Sono sintomatici di tale eminente funzione, i Rapporti annuali che ISPRA pubblica sui rifiuti urbani che mostrano la fotografia della gestione di tali rifiuti sul nostro territorio. Il Rapporto RU ed. 2022, relativo ai dati e ai flussi rifiuti dell'anno precedente, è stato pubblicato nel dicembre del 2022, al cui testo si rinvia.

<sup>245</sup> Il Catasto dei rifiuti è stato istituito dalla l. n. 475/1988 di conversione del D.L. n. 397/1988. L'organizzazione interna, che ha sede presso ISPRA, e le funzioni svolte dal Catasto sono individuate all'art. 189, TUA.

I dati sui rifiuti urbani, flusso di rifiuti che ci interessa da vicino, vengono acquisiti dall'ISPRA per il tramite del contributo delle sezioni regionali del Catasto, nonché attraverso il Modello Unico di Dichiarazione ambientale (MUD).<sup>246</sup> Il flusso di dati viene elaborato e poi pubblicato, con cadenza annuale, secondo le modalità previste dall'art. 189, co. 6, TUA.<sup>247</sup>

Per completare il discorso relativo ad ISPRA, a partire dal 14 gennaio 2017, l'Istituto, insieme alle Agenzie regionali e provinciali, fa parte del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), istituito dalla legge 28 giugno 2016, n. 132, al fine di assicurare «omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale».<sup>248</sup>

Proseguendo, all'Albo nazionale dei gestori ambientali (art. 212 TUA) sono affidate funzioni di certificazione e di controllo al fine di verificare l'idoneità tecnica di determinati soggetti, non solo nel settore dei rifiuti ma anche con riguardo agli interventi di bonifica.<sup>249</sup>

L'albo svolge una importante funzione di selezione di quei soggetti, alla cui iscrizione sono obbligati, che conducono attività di raccolta e trasporto, commercio e

---

<sup>246</sup> Il Modello Unico di Dichiarazione Ambientale (MUD) è una comunicazione che enti ed imprese devono presentare annualmente, nella quale indicare la quantità e la tipologia di rifiuti che hanno prodotto e/o gestito nel corso dell'anno precedente. Il MUD si articola in sei Comunicazioni che identificano le tipologie di rifiuti per cui è necessario presentare il modello. (Comunicazione Rifiuti, Veicoli Fuori Uso, Imballaggi, Rifiuti Urbani raccolti in Convenzione, Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, Produttori di Apparecchiature elettriche ed elettroniche).

<sup>247</sup> Il comma 5, art. 189 TUA, dispone che: "I soggetti responsabili del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati comunicano annualmente (...) le seguenti informazioni: a) la quantità dei rifiuti urbani raccolti nel proprio territorio; b) la quantità dei rifiuti speciali raccolti nel proprio territorio a seguito di apposita convenzione con soggetti pubblici o privati; c) i soggetti che hanno provveduto alla gestione dei rifiuti, specificando le operazioni svolte, le tipologie e la quantità dei rifiuti gestiti da ciascuno; d) i costi di gestione e di ammortamento tecnico e finanziario degli investimenti per le attività di gestione dei rifiuti, nonché i proventi della tariffa di cui all'articolo 238 ed i proventi provenienti dai consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti; e) i dati relativi alla raccolta differenziata; f) le quantità raccolte, suddivise per materiali, in attuazione degli accordi con i consorzi finalizzati al recupero dei rifiuti".

<sup>248</sup> Il Sistema nazionale nel suo complesso deve assicurare l'assolvimento dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA) che costituiscono il livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività che il Sistema nazionale è tenuto a garantire. Per maggior approfondimento si v. art. 3, legge n. 132/2016, in tema di "Funzioni del Sistema nazionale".

<sup>249</sup> L'Albo nazionale gestori ambientali è stato istituito dal d. lgs. 152/2006 e succede all'Albo nazionale gestori rifiuti disciplinato dal Decreto Ronchi del '92. È costituito presso il MiTE ed è articolato in un Comitato Nazionale e in Sezioni regionali e provinciali. Al Comitato Nazionale sono affidate funzioni di indirizzo e coordinamento delle Sezioni regionali, le quali hanno il compito di provvedere all'iscrizione delle imprese.

intermediazione dei rifiuti.<sup>250</sup> Uno dei principali risultati conseguiti, infatti, dall'Albo è costituito dalla pubblicazione dell'elenco nazionale delle imprese iscritte.<sup>251</sup>

Ulteriori compiti sono stati affidati all'Albo nei settori dei veicoli fuori uso e dei RAEE, a seguito dell'entrata in vigore, rispettivamente, dei d. lgs. n. 209/2003 e n. 151/2005.

Muovendosi in una materia, dichiaratamente, caratterizzata da una *governance* multilivello, sembra opportuno concentrarsi, altresì, sulle attribuzioni affidate, rispettivamente, alle Regioni (art. 196), Province (art. 197), Comuni (art. 198) e ATO (art. 200).

Seguendo i contenuti dell'art. 196, TUA, alle Regioni vengono attribuiti due principali funzioni: una pianificatoria e l'altra autorizzatoria. Da un lato, le Regioni procedono all'elaborazione e all'approvazione dei piani regionali di cui all'art. 199<sup>252</sup>, dall'altro, le sono attribuite fondamentali competenze in materia di rilascio di autorizzazioni per la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, sia urbani che speciali ai sensi dell'art. 208, TUA.

Si comprende quanto sia cruciale la seconda di queste funzioni affidate alle Regioni, *a fortiori*, in un periodo dove il nostro paese si indirizza verso una transizione ecologica ed energetica che dovrà, soprattutto, incidere notevolmente sul nostro fabbisogno impiantistico.<sup>253</sup>

Alle Province, invece, competono, in generale, le attività amministrative di programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, di concerto, ai poteri di localizzazione dei diversi tipi di impianti (art. 197,

---

<sup>250</sup> Si rammenta che, non a caso, l'art. 212 TUA è posizionato nel Capo IV della parte quarta del testo unico, derubricato «Autorizzazioni e iscrizioni». Difatti, come si legge al comma 5, art. 212 TUA: «L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi».

<sup>251</sup> L'albo è disponibile al sito web: <https://www.albonazionalegestoriambientali.it/Public/Home>.

<sup>252</sup> I piani regionali di cui all'art. 199, TUA sono elaborati e adottati dalle Regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'art. 201 del TUA. Questi devono contenere i criteri di riferimento per l'individuazione dei siti in ottemperanza ai principi di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascun ATO (art. 199, co. 3, lett. g), TUA).

<sup>253</sup> Sul tema del fabbisogno impiantistico si consulti: LABORATORIO REF RICERCHE, *Economia circolare: senza gli impianti vince sempre la discarica*, n. 111/2018; ID., *La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni*, n. 140/2020; C. BOVINO, *Discariche, la riforma ambiziosa del d. lgs. n. 121/2020*, in *Ambiente&sviluppo*, n. 1/2021.

TUA). Oltre a questo *set* di funzioni, le province, storicamente, detengono poteri di controllo periodici e di ispezioni all'interno di impianti o stabilimenti che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il legislatore affianca a tale attività di controllo, altresì, poteri sanzionatori, ove vengono riscontrate delle irregolarità.

Successivamente, ai Comuni e alle Autorità d'ambito ottimale (ATO) spettano le potestà gestorie del servizio integrato, determinandone, altresì, l'affidamento a società pubbliche o private.<sup>254</sup>

Gli ambiti territorialmente delimitati sono le porzioni di territorio nelle quali è organizzato il servizio di gestione dei rifiuti; le autorità d'ambito, di cui all'art. 201 TUA, sono, invece, strutture dotate di personalità giuridica, costituite in ciascun ambito ottimale, che organizzano il servizio di gestione integrata di rifiuti.<sup>255</sup>

I Comuni, pertanto, concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani, in particolare per le fasi di raccolta e trasporto e conferimento in raccolta differenziata, fissando, altresì, standard minimi da rispettare (art. 198 TUA).<sup>256</sup>

Com'è stato acutamente commentato, proprio il ruolo dei Comuni, storicamente titolari del servizio inprivativa, è andato nel tempo ad erodersi, inserendosi, piuttosto, in un reticolato di funzioni programmatiche, vuoi delle Regioni, vuoi delle Province ed altri soggetti pubblici, succitati e normati all'art. 177, co. 5, TUA.<sup>257</sup>

---

<sup>254</sup> G. MARCHIANO, *L'economia circolare con particolare attenzione ai rifiuti urbani*, cit., p. 26. Il concetto di Ambito territoriale originariamente elaborato da economisti e da cultori di geografia economica delinea il perimetro ottimale più idoneo all'esercizio di un determinato servizio, in questo caso la gestione dei rifiuti. L'ATO è un territorio su cui sono organizzati servizi pubblici integrati (ad es. quello idrico o quello dei rifiuti). Tali ambiti sono individuati dalle Regioni con apposita legge regionale (nel caso del servizio idrico integrato con riferimento ai bacini idrografici) e su di essi agiscono le Autorità d'ambito.

<sup>255</sup> Le autorità d'ambito aggiudicano, tramite gara ad evidenza pubblica, il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani a società pubbliche o private. Questi diventano affidatari del servizio, ex art. 202, TUA, e si occupano concretamente del servizio di raccolta dei rifiuti urbani secondo un contratto di servizio concluso con l'Autorità d'ambito regolato dall'art. 203, TUA.

<sup>256</sup> Restano, dunque, di competenza dei Comuni: la gestione dei rifiuti urbani (nell'ambito dell'ATO di riferimento); l'emanazione di regolamenti per la gestione dei rifiuti urbani che disciplinano le modalità di raccolta e trasporto, quelle di conferimento in RD, le norme per la gestione in sicurezza del servizio e quelle per la gestione dei rifiuti urbani pericolosi (art. 198 TUA).

<sup>257</sup> G. MARCHIANO, *op. ult. cit.*, p. 31; F. GIGLIONI (a cura di), *L'amministrazione dei rifiuti a Roma. Un'analisi giuridica*, Editoriale Scientifica, 2020; A. BENEDETTI, *Organizzazione e regolazione*, cit., p. 4-5. Il primo regolatore del servizio è il Comune, titolare del servizio inprivativa, che vede oggi una discrezionalità più ridotta nel definire i confini della riserva. Con l'entrata in vigore del d. lgs. n. 116/2020, è infatti venuto meno il potere comunale di definire l'ambito dei rifiuti assimilati, rimessi oggi alla disciplina uniforme della legge. Altro limite alla inprivativa è affidato sempre al decreto Rifiuti, in raccordo alla disciplina della

Si muove, lungo linee diverse da quelle organizzative del servizio, l'operato dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e del regolatore del settore, a tutti gli effetti, ARERA.<sup>258</sup>

L'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) si occupa non soltanto del settore dei rifiuti, ma anche di quello energetico, del gas naturale, dei servizi idrici e del teleriscaldamento.<sup>259</sup>

ARERA fa la sua comparsa nel settore dei rifiuti, con il D.L. n. 138/2011 che le fornisce autorità, relativamente alla regolazione della tariffa per il ciclo integrato, che va via via estendendosi con la legge di bilancio del 2018, data la necessità di un regolatore nazionale che sovrintendesse, al fine di favorire lo sviluppo del mercato e la tutela degli interessi degli utenti.<sup>260</sup>

A norma dell'art. 1, co. 527 della legge 205 del 2017, il soggetto regolatore interviene sul «ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati», sui quali esercita vigilanza e, in particolare, è chiamato ad «armonizzare gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse».<sup>261</sup>

---

responsabilità estesa del produttore, poiché rafforza le ipotesi in cui i fruitori possano scegliere modalità di raccolta e trasporto alternative al servizio pubblico, pur in una prospettiva di perdurante centralità del servizio stesso.

<sup>258</sup> Sulla necessità della presenza di un soggetto regolatore nel settore dei rifiuti, si consulti: F. DE LEONARDIS, *Economia circolare*, cit. p. 191 ss.; D. BERARDI, S. TRAINI, *Rifiuti*, cit., M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, cit., p. 103 e AGCM, IC 49, Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, 2016. Tale cammino verso la regolazione è stato, peraltro, lastricato di due tentativi non andati a buon fine; il primo risale al 2006, quando si tentò di istituire un'Autorità di vigilanza su risorse idriche e rifiuti, mentre il secondo si riferisce all'art. 16 del testo unico sui servizi pubblici locali che nel 2015 doveva esercitare la delega di cui all'art. 19, lett. n), l. n. 124/2015 che è decaduto a seguito dell'intervento del giudice costituzionale con la sentenza n. 251/2016. Cfr. F. DE LEONARDIS, *La regolazione ambientale*, cit., p. 609-610.

<sup>259</sup> L'AEEG, poi AEEGSI ed oggi ARERA è stata istituita con legge n. 481 del 1995, è un'autorità amministrativa indipendente che opera per garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità e tutelare gli interessi di utenti e consumatori. I settori tradizionalmente di competenza di ARERA sono energia e gas, dal 1995, ai quali si sono aggiunti la regolazione dell'acqua nel 2011, del teleriscaldamento nel 2014 e, appunto da ultimo, dei rifiuti nel 2017.

<sup>260</sup> G. MARCHIANO, *ult. cit.*, p. 28. Tuttavia, le norme europee non chiariscono i compiti dei regolatori nazionali, essendo la materia rimessa alla discrezionalità degli Stati membri; ciò nonostante, l'esperienza ha dimostrato che la regolamentazione svolge un ruolo centrale nel promuovere e nel correggere, dall'interno, il mercato onde evitare fallimenti dello stesso connessi al raggiungimento di interessi generali che, rimangono, in quanto tali, ineliminabili. Cfr. N. RANGONE, *op. cit.*, in S. CASSESE (a cura di), *cit.*, p. 5057 ss.

<sup>261</sup> Viene previsto che ARERA eserciti le seguenti funzioni di regolazione e di controllo, in particolare in materia di: a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per

In realtà, ARERA è chiamata a svolgere un ruolo decisivo, specificatamente, nella gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani. L'authority detiene competenze in materia di previsione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR)<sup>262</sup> e nella determinazione dei costi "efficienti" per garantire la copertura della raccolta differenziata (RD) in maniera omogenea in ogni ATO e la gestione delle diverse fasi di cui si compone.<sup>263</sup>

Il concetto di costi efficienti, assunto da ARERA, sarà meglio approfondito successivamente, tuttavia, occorre, fin da subito, evidenziare come il nostro legislatore, sul punto, abbia aderito appieno alle indicazioni comunitarie del *circular package* del 2018.<sup>264</sup>

---

funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi; b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi; c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza; d) tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati; e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»; g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento; h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento; i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi; l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati; m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione; n) predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta (comma 1, art. 527, l. 205/2017).

<sup>262</sup> Il Metodo Tariffario dei Rifiuti (MTR) stabilisce i limiti delle tariffe, ovvero il limite del prelievo che l'ente locale può attuare verso i contribuenti. La tendenza di tale metodo è volto all'aderenza tra il costo e la qualità del servizio erogato, andando ad introdurre un sistema di copertura dei costi che, inviti, i sistemi locali a gestire integralmente i rifiuti nell'ottica dell'economia circolare e della prevenzione. Dal 1° gennaio 2022 è entrato in vigore l'MTR-2 (delibera n. 363/2021/R/rif) valido per il periodo di regolazione tariffaria che va dal 2022-2025. Il nuovo metodo introduce importanti aggiornamenti relativi ai criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani. In dottrina si v. l'analisi critica di A. PIEROBON, *Cenni sul metodo tariffa rifiuti ARERA: MTR-2 (2022-2025)*, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), 2021.

<sup>263</sup> Art. 222, comma 2, TUA, si legge che: "I servizi di cui alla lettera b)" *gestione della raccolta differenziata (aggiunti corsivi)* "sono prestati secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi *efficienti* dell'ARERA. I costi *necessari* per fornire tali servizi di gestione dei rifiuti sono posti a carico dei produttori e degli utilizzatori nella misura almeno dell'80 per cento".

<sup>264</sup> Il passaggio alla copertura totale dei costi di gestione dei rifiuti, da parte dei produttori in ossequio ai principi di EPR, risale già alla proposta di direttiva che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti, COM (2015) 595 final del 2 dicembre del 2015, nella parte in cui si introducevano i requisiti generali minimi dei regimi di responsabilità estesa del produttore (art. 8-*bis*).

Affidare tali competenze ad un soggetto nazionale, nelle vesti di regolatore «*super-partes*» assume un'importanza decisiva, in particolare nel settore dei rifiuti di imballaggio; settore nel quale i regimi EPR dovranno garantire, appunto, non più solo i maggiori oneri, bensì la copertura integrale dei costi dei servizi di RD.<sup>265</sup>

Dall'altra parte, l'operato dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM)<sup>266</sup> nella regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti è indiscusso, rappresentandone, ormai, un contributo stabile.<sup>267</sup>

La posizione di rilievo assunta dall'AGCM si poggia, almeno, su due ordini di motivi. Il primo, risiede nell'attività perpetrata da AGCM negli ultimi anni, particolarmente nel settore dei rifiuti urbani.<sup>268</sup> Il secondo, invece, rappresenta la fondamento della legittimazione giuridica dell'intervento dell'*authority*, a presidio della regolarità del mercato, dal momento che il d. lgs. 116/2020 ha introdotto tra i principi di cui all'art. 178 TUA, l'inciso «nel rispetto del principio di concorrenza».<sup>269</sup>

---

<sup>265</sup> LABORATORIO REF RICERCHE, *EPR imballaggi: la "copertura" dei costi*, n. 157/2020, p. 22-23. La determinazione dei contributi finanziari che dovranno essere versati dai produttori di imballaggi secondo le logiche dell'EPR, dovrà tenere conto, appunto, del concetto di "efficienza dei servizi di gestione rifiuti". Tali contributi, come previsto dall'art. 8-*bis*, co. 4, lett. c), dir. 851/2018, non dovranno infatti superare "i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi". *Cfr.* Consiglio di Stato, sez. VI, sentenze n. 4475-4476-4477.

<sup>266</sup> L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è un'autorità amministrativa indipendente che svolge la sua attività e prende decisioni in piena autonomia rispetto al potere esecutivo. È stata istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato".

<sup>267</sup> Basti pensare all'IC 49, avviata nel 2014 relativamente al mercato dei rifiuti urbani; in quella sede, l'allora presidente dell'AGCM affermava che: "Quella della gestione dei rifiuti urbani è una grande questione economica, ambientale e anche giudiziaria (...), una maggiore e migliore conoscenza della situazione, come risulta da questa ampia Indagine dell'Antitrust, può suggerire interventi innovativi e risolutivi".

<sup>268</sup> L'attività conoscitiva dell'Antitrust ha da sempre posta grande attenzione al settore e al mercato dei rifiuti urbani con una serie di provvedimenti e misure intraprese. La prima, di cui si dà conto, è l'IC 26, relativa al mercato dei rifiuti di imballaggio, promossa nel 2005 e chiusa nel 2008. Successivamente, nel 2014, è stato avviato il procedimento A476 sulla gestione degli imballaggi in plastica, al fine di evidenziare la mancata apertura del mercato alla pluralità dei sistemi EPR. Sempre nel 2014 è stata avviata la già citata IC 49, sui rifiuti solidi urbani, conclusasi nel 2016, con importanti osservazioni. Di recente, nel 2020, si è concluso il procedimento A531 riguardante il mercato del riciclo di imballaggi primari per sottolineare la presenza di condotte abusive di COREPLA (consorzio che fa parte del sistema CONAI).

<sup>269</sup> L'art. 178 TUA indica i principi che governano la gestione dei rifiuti, tra cui vi è il rispetto del «principio di concorrenza», inciso aggiunto dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. 116/2020. Norma «gemella» all'art. 178 è l'art. 219 del TUA, in materia di criteri informativi dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio. Al comma 3, si legge che: "L'attività di gestione integrata dei rifiuti di imballaggio rispetta i seguenti principi (...), a tal fine promuovendo per tali soggetti e i relativi sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta e selezione, in condizioni di parità tra loro".

Il rispetto del principio di concorrenza ha ricadute dirette sull'attuazione dell'istituto dell'EPR, almeno, su due profili: *in primis*, si tratta di installare e favorire dinamiche concorrenziali del tutto carenti in alcune filiere, come quella degli imballaggi, incentivando e rendendo, realmente, possibile la creazione di sistemi autonomi;<sup>270</sup> in secondo luogo, il rispetto della concorrenza significa garantire, in maniera omogenea, a tutti gli operatori economici l'accesso alle infrastrutture di raccolta e, parimenti, ai centri di selezione.<sup>271</sup>

A margine di questa non esaustiva rassegna, oltre ai soggetti sin qui analizzati, si contano, altresì, i produttori dei prodotti su cui si fonda la responsabilità estesa del produttore che si riuniscono, generalmente in Consorzi che, per legge, si qualificano come soggetti dotati di personalità di diritto privato senza scopo di lucro.<sup>272</sup>

Questi soggetti, soprattutto dopo le riforme «*circular economy*», sono destinati ad assolvere ad un ruolo sempre più preminente nella gestione dei rifiuti e saranno analizzati, ampiamente, nel prosieguo del lavoro.

### 3. La responsabilità estesa e le altre tipologie di responsabilità nel settore dei rifiuti.

Un'indagine accurata sui profili di responsabilità dei soggetti onerati dall'EPR, lungo la catena del rifiuto, non può che partire da una riflessione di natura economica.<sup>273</sup>

---

<sup>270</sup> Lo stesso Ministero dell'Ambiente ha censurato l'assenza di concorrenza del sistema di *compliance* di rifiuti (in riferimento al monopolio naturale di CONAI) in occasione della seduta del 19 aprile 2017 davanti alla XIII Commissione territorio, Ambiente, Beni ambientali del Senato. Nel 2018, sempre l'allora MATTM, in seno agli Stati Generali dei Consorzi, II ed., ha auspicato “un ruolo sempre meno marginale per i consorzi autonomi che richiedono il riconoscimento del proprio statuto e dunque della propria attività, nel complesso di una riforma che favorisca un modello maggiormente concorrenziale”

<sup>271</sup> La riforma della disciplina in materia di EPR, operata dal d. lgs. 116/2020, ha inciso fortemente su questo profilo, prevedendo che gli EGATO, ovvero i Comuni, hanno la responsabilità di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata “promuovendo per i produttori e i relativi sistemi di responsabilità estesa, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta, in condizioni di parità tra loro” (art. 222, co. 1, TUA)

<sup>272</sup> A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale*, cit., p. 10, dove parlando dei consorzi di produttori «la legge ha incorporato la tutela ambientale quale interesse pubblico da perseguire indicando i soggetti obbligati, ovvero coloro i quali devono assolvere alla propria responsabilità estesa, e stabilendo la formula organizzativa più idonea, il consorzio per l'appunto».

<sup>273</sup> M. CAFAGNO, F. FONDERICO, cit., in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, 2012, p. 494. Il più tradizionale approccio economico al problema della salvaguardia degli ecosistemi muove dalla constatazione del fatto che l'inquinamento e il degrado della natura sono tipiche fonti di

Una ricca letteratura<sup>274</sup>, sul punto, chiarisce che il tentativo principale dell'intera disciplina del diritto dell'ambiente è quello di «internalizzare» le esternalità negative prodotte dalle attività umane, attraverso il ricorso ad un variegato strumentario di interventi pubblici e di comportamenti volontari del mercato.<sup>275</sup>

Si tratta di un approccio tipicamente economico che mira ad individuare il responsabile del degrado ambientale e degli ecosistemi, spostando l'onere economico su quest'ultimo.

La sua trasposizione, sul piano giuridico, trova legittimazione nel principio euro unitario del «chi inquina paga», il quale impone la predisposizione di strumenti in grado di indurre ogni operatore a farsi carico dei costi e dei benefici derivanti dalle proprie attività<sup>276</sup>.

In questa logica, tipica dell'analisi economica del diritto, si inserisce il principio della responsabilità estesa del produttore che, individuando il responsabile della gestione del singolo rifiuto, ne «responsabilizza» l'attività produttiva. Appare in linea con tale assunto la definizione offerta dall'OCSE, che fa riferimento ad un «*environmental policy approach*»<sup>277</sup>.

Le ragioni che sostengono questo tipo di *policy* saldano, ancora di più, il rapporto tra il principio del chi inquina paga e l'EPR, dal momento che l'ottica riparatoria è soddisfatta dall'individuazione dell'inquinatore, tutt'uno, al tratto caratterizzante del

---

“esternalità”. I loro effetti non ricadano soltanto su chi svolge l'attività dannosa, ma su terzi. (...) La teoria economica applicata all'ambiente è andata sofisticandosi e, nel tempo, ha subito evoluzioni. Queste linee di pensiero possono ben tradursi in due correnti; la prima, prende il nome di “economia ambientale”, mentre la seconda, relativamente più giovane, di “economia ecologica”. Per ulteriore approfondimento su tale contrapposizione v. M. BRESSO, *op. ult. cit.*, p. 34 ss.

<sup>274</sup> *Ex multis* v. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, 2000; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, 2004 e bibliografia *ivi* presente.

<sup>275</sup> In tema di esternalità, la Commissione Europea, nella comunicazione sulle «*possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*» COM (2001) 274, del 4 luglio 2001, specifica che «le esternalità sono danni o vantaggi il cui costo non è sostenuto, nelle condizioni normali del mercato, dal responsabile del danno o dal fruitore del vantaggio. Sono definite come “i costi e i benefici risultanti da attività sociali ed economiche di un gruppo di persone che esercitano un effetto su un altro gruppo di persone, quando il primo gruppo non tiene pienamente conto di tale effetto”».

<sup>276</sup> A tal proposito si v. P. SCHWARTZ, *The polluter-pays principle*, in L. KRAMER, E. ORLANDO (a cura di), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham-Northampton, 2018, pp. 280 ss. *Cfr.*, altresì, *supra* §4, Cap. I.

<sup>277</sup> Commissione europea - DG Environment, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, *Final Report*, 2014, p. 29. «The economic reasoning behind the EPR concept is to have producers internalise treatment and disposal costs so that they have an incentive to design products that last longer and are more easily treated after use».

secondo, ossia quello di indurre, in un'ottica preventiva, gli operatori economici a tenere comportamenti più sostenibili e con minor impatto sull'ambiente.<sup>278</sup>

Beninteso, l'applicazione al settore dei rifiuti del principio del chi inquina paga, attraverso il prisma dell'EPR, conduce a talune variazioni.

In primo luogo, dal punto di vista soggettivo, l'inquinatore non è semplicemente colui che causa direttamente l'attività dannosa per l'ambiente, bensì, consiste nel «*economic agent*» (ossia il produttore) che può evitare, con le proprie scelte, gli effetti dell'inquinamento.<sup>279</sup>

In secondo luogo, a variare è, altresì, l'individuazione del soggetto onerato che, non avviene a fatto commesso, bensì, *ex ante*, nella figura del produttore che si vede investito di una responsabilità che è, per l'appunto, «estesa» oltre la vita del prodotto, ossia quando esso diventa rifiuto.<sup>280</sup>

Risulta, pertanto, possibile interrogarsi sulle ragioni che conducono ad avvolgere di tale responsabilità i «soli» produttori.<sup>281</sup> Lo schema dell'EPR, solo apparentemente, guarda alla fase successiva al consumo, in realtà, il reale obiettivo di questa *policy* è quello di spingere gli «agenti economici» a modificare a monte i propri comportamenti.<sup>282</sup>

---

<sup>278</sup> Si v. M. COCCONI, *cit.*, p. 97, ove l'A. spiega che: “In sintesi, chi riduce l'inquinamento, perché la sua produzione è ricompresa nella logica dell'economia circolare, dovrebbe ricevere dei benefici, anche economici, in modo da essere incentivato a produrre beni siffatti”.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 28. «To this extent, EPR still constitutes the implementation of the polluter-pays-principle (PPP), but induces a change in the definition of the «polluter». Whereas in the classical version of the PPP the *polluter* was the individual directly causing pollution (i.e. the consumer), within the EPR framework the polluter is the economic agent who can play a decisive role in avoiding pollution, e.g. through eco-design efforts».

<sup>280</sup> A. FARÌ, *I modelli di attuazione della responsabilità estesa in Europa e in Italia*, in D. BONATO, *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR*, in I Quaderni di EconomiaCircolare.com, n. 1/2021, p. 72.

<sup>281</sup> C. SCHWENG, *Responsabilità estesa del produttore. Riguarda solo i produttori?*, in D. BONATO, *cit.*, pp. 11-12. L'A. riflette sulla necessità che anche la cittadinanza (i consumatori) sia educata su modelli alternativi di consumo. La costruzione di un modello economico circolare richiede una migliore comprensione, da parte di tutti, del concetto di EPR; la crescita di consapevolezza può creare un cambiamento guidato dalla domanda (ovvero dai consumatori) verso il successo dell'EPR. Conclude: “il passaggio a una domanda ridotta di risorse, l'uso di risorse non critiche e rinnovabili e la riduzione della produzione di rifiuti non possono essere solo responsabilità dei produttori”.

<sup>282</sup> Questo significa intervenire nelle fasi precedenti della vita dei prodotti, ossia prestare particolare attenzione al ruolo dell'eco-design, inducendo alla promozione di programmi che tengano conto, nella progettazione dei beni, l'intero ciclo di vita dei prodotti, favorendone la durabilità, la riutilizzabilità, lo smontaggio e, in generale, il recupero dei rifiuti. *Cfr.* Direttiva 2009/125/UE, che istituisce un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia; Regolamento (UE) 2017/1369 del 4 luglio 2017, che istituisce un quadro per l'etichettatura energetica e Regolamento (UE) 2019/1781 sulla Progettazione Ecocompatibile (Ecodesign); COM(2022) 682 final, EU policy framework on biobased, biodegradable and compostable plastics. Da ultimo, è da sottolineare la

Appare evidente come soltanto il produttore del prodotto<sup>283</sup> sia capace di incidere in tale fase e, dunque, di essere pienamente coinvolto nella prevenzione della produzione dei rifiuti e, di conseguenza, influenzare le politiche di progettazione e di consumo.<sup>284</sup>

In questa prospettiva, è possibile guardare all'EPR come strumento capace di internalizzare le esternalità causate dalla produzione del rifiuto, attraverso un tipo di responsabilità (finanziaria, operativa e/o organizzativa) che tenga debitamente conto dei costi ambientali connessi alla gestione del rifiuto.<sup>285</sup>

A questo punto, prima di procedere ad un'analisi analitica sui regimi di responsabilità estesa del produttore, occorre soffermarsi sulle diverse declinazioni che possiede la nozione di responsabilità in materia di rifiuti.

Innanzitutto, una precisazione di scopo.

Ritornando alla definizione di EPR offerta dall'OCSE, è possibile notare come, in quella sede, al termine «*responsibility*» non veniva assegnato un preciso valore giuridico<sup>286</sup>, piuttosto, veniva delineata come una cornice, molto più ampia, di doveri e di obblighi, volti, unicamente, al raggiungimento di obiettivi di carattere ambientale.

La responsabilità affidata al produttore era ed è, idealmente, intesa come un fascio di doveri e di obblighi, teologicamente connessi alla riduzione delle esternalità negative

---

proposta di regolamento ESPR della Commissione sui Prodotti sostenibili: dell'eccezione alla regola, COM (2022) 40 final.

<sup>283</sup> È di notevole importanza precisare che il legislatore per produttore del prodotto intende “qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti” (art. 183, co. 1, lett. g), TUA).

<sup>284</sup> F. DE LEONARDIS, *cit.* p. 31. Si tratta di quella che potrebbe essere definita come l'accezione “positiva” del principio di prevenzione che, non postula una “non produzione”, bensì una produzione diversa, così, peraltro, innescando processi di innovazione e di ricerca del tutto originali. Sul ruolo del produttore nello schema EPR *cfr.* OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, Paris, 2001, p. 54. «The producer is in the position to influence a number of stakeholders to accept responsibility for their behaviour, including suppliers, businesses, consumers, educators, media, government and retailers. The producer is also in the position to influence the environmental impact(s) of their products - or correct the market failure».

<sup>285</sup> Commissione europea - DG Environment, *cit.*, p. 28. Rispetto al tradizionale approccio alla gestione dei rifiuti solidi, «EPR involves a shift in responsibility (administratively, financially and/or physically) from governments or municipalities (and thus taxpayers) to the entities that make and market the products that are destined to become waste».

<sup>286</sup> Sia concesso un rinvio extra disciplinare a D. ANZILOTTI, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, 1902, ove l'A. sentiva l'esigenza di chiarire il significato della nozione di responsabilità, considerata come una conseguenza necessaria dell'ordine giuridico, specificando che «il principio generale che la violazione del diritto determina l'obbligo della riparazione non può dar luogo a seria controversia». V. ampiamente anche: H. JONAS, *Il principio responsabilità*, 1979; N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990.

dovute alla produzione di rifiuti, da assegnare a chi effettivamente può incidere e modificare quelle scelte. È in questi termini che il meccanismo dell'EPR come strumento rivolto all'internalizzazione delle attività dannose per l'ambiente trova ragione d'essere.<sup>287</sup>

Orbene, in materia di rifiuti, la normativa, sia interna che europea, conosce un'ulteriore forma di responsabilità, oltre quella estesa, ossia quella prevista all'art. 188, TUA, riguardante «la responsabilità del produttore del rifiuto».<sup>288</sup>

Il regime di responsabilità di cui all'art. 188 TUA vincola tutti i soggetti concretamente dediti al trattamento dei rifiuti (quindi non solo i produttori dei rifiuti<sup>289</sup>), da quando questi vengono prodotti sino a quando viene completato il ciclo di gestione, vuoi con il recupero, vuoi con lo smaltimento.<sup>290</sup>

Tuttavia, le differenze, tra i due regimi, appaiono subito sostanziali: *in primis*, la responsabilità del produttore del rifiuto guarda, come detto, soltanto al circuito della gestione, mentre l'EPR è focalizzata sull'intero ciclo di vita delle merci; *in secundis*, differiscono le finalità.<sup>291</sup>

Il regime di cui all'art. 188 si pone come obiettivo quello di garantire che tutte le operazioni proprie del ciclo di gestione dei rifiuti siano adempiute correttamente e portate

---

<sup>287</sup> EUNOMIA, *Driving a Circular Economy for Textiles through EPR*, Final report, 28 February 2022, p. 19, dove: “noting that EPR policy is characterised by: The shifting of responsibility upstream toward the producer and away from municipalities; and the provision of incentives to producers to take into account environmental considerations when designing their products”.

<sup>288</sup> Il produttore di rifiuti è definito dall'art. 183, col. 1, lett. f) TUA, 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 pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)”.

<sup>289</sup> Si fa riferimento a tutti quei soggetti che sottopongono materialmente il rifiuto, compreso il produttore dello stesso, ad attività di trattamento di cui all'art. 183, co. 1, lett. s), TUA.

<sup>290</sup> Nella prassi, come anche in giurisprudenza, il vincolo designato dall'art. 188 TUA al “produttore iniziale, o altro detentori, di rifiuti” impegnati nelle operazioni di trattamento fornisce la possibilità di rappresentare questo regime di responsabilità, come “corresponsabilità”, dal momento che questa è unica e rimane intatta fino alla conclusione del ciclo di gestione del rifiuto. Sul tema v. D. ROTGEN, *cit.*, p. 415; C. BOVINO, *cit.*, p. 785; L. MATERIALE, *La responsabilità del produttore di rifiuti*, Altalex, 2018.

<sup>291</sup> Le due forme di responsabilità vengono trattate su due piani diversi sia dalla normativa europea che da quella italiana e, difatti, entrambe dedicano a queste norme e discipline ben distinte. Da un lato, l'art. 178-*bis*, TUA (a cui corrisponde l'art. 8 della direttiva quadro rifiuti) ha inteso responsabilizzare i soggetti produttori dei beni destinati a divenire rifiuti e, dall'altro, l'art. 188, TUA (e il corrispondente art. 15, direttiva quadro rifiuti) è dedicato alla responsabilità di chi produce il rifiuto e dei soggetti che provvedono alle operazioni di trattamento (quindi la gestione) del rifiuto stesso, a norma dell'art. 183, co. 1, lett. s), TUA.

al loro termine, mentre, la responsabilità estesa è rivolta ad ulteriori scopi, quali la prevenzione del rifiuto, la progettazione intelligente, dunque, l'eco-design.<sup>292</sup>

Il primo nucleo di responsabilità, difatti, introduce nella materia dei rifiuti il concetto di «corresponsabilità», termine con il quale si indica la responsabilità in solido di tutti i soggetti che sono materialmente implicati nel circuito di gestione del rifiuto; mentre, l'art. 178-*bis*, novella il sistema industriale guardando a monte e non solo a valle della catena produttiva.

Questa ferma distinzione è, peraltro, confermata dalla lettura del comma 2, art. 178-*bis*, TUA, ove si afferma che «La responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici».<sup>293</sup>

Fatta chiarezza su questa prima importante distinzione, è necessario affrontarne un'altra di eguale valore, ossia quella che introduce la nozione di «responsabilità condivisa».<sup>294</sup>

La responsabilità condivisa trova la sua fonte normativa nell'art. 15 della Direttiva quadro rifiuti, il quale, fatto salvo il Regolamento n. 1013/2006/CE, consente agli Stati membri di precisare le condizioni della responsabilità e di «decidere in quali casi il produttore originario conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento o in quali casi la responsabilità del produttore e del detentore può essere condivisa o delegata tra i diversi soggetti della catena di trattamento».

Partendo da questa definizione che aveva l'obiettivo di responsabilizzare i diversi soggetti impegnati nella gestione del rifiuto, si è proseguito con un certo grado di confusione.

---

<sup>292</sup> AA. VV., *Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes*, Final Report, 27 April 2020, p. 3.

<sup>293</sup> Per giunta le distinzioni tra questi due tipi di responsabilità si accentuano sul fronte degli interessi perseguiti dai differenti operatori (produttori da un lato, gestori dall'altro), poiché i primi dovrebbero tendere a minimizzare la produzione di rifiuti secondo lo schema dell'EPR, invece, di contro, i secondi non sono, di certo, interessati a ridurre il flusso di rifiuti che rappresenta il fulcro delle loro attività.

<sup>294</sup> Il principio di responsabilizzazione e coinvolgimento in materia di gestione dei rifiuti ha trovato la sua prima espressione normativa negli artt. 2 e 10 del decreto-legge 22/97, ove veniva fatto rinvio ai principi di cooperazione e di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originavano i rifiuti (art. 2, comma 3, D. L. 22/97).

Questo termine, infatti, viene spesso utilizzato per affermare che tutti i soggetti della filiera di gestione del rifiuto sono responsabili in caso di cattiva gestione dello stesso, conducendo ad uno stretto collegamento tra le responsabilità dei produttori e quelle di altri soggetti quali ad esempio, riciclatori e raccoglitori.<sup>295</sup> Inoltre, un corollario di tale principio consisterebbe nella partecipazione dei soggetti appartenenti al mondo del riciclo e della raccolta ai sistemi collettivi istituiti in forza dell'EPR e il loro necessario coordinamento coi produttori. È, di certo, concessa qualche obiezione.

In realtà, il termine responsabilità condivisa risulta appartenere alla famiglia della responsabilità estesa, pur tuttavia, ha un significato ben più circoscritto.

Il TUA, difatti, riconosce questo tipo di responsabilità solo al settore degli imballaggi, definendola in modo implicito all'art. 217, co. 2, TUA, mentre l'art. 178-*bis* (norma cardine dell'EPR) non ne fa nessuna espressa menzione. L'ambito di applicazione più ristretto si riscontra anche dal punto di vista soggettivo, dal momento che essa prevede come destinatari non la totalità degli operatori della filiera del rifiuto.

Il richiamato comma 2 dell'art. 217, TUA collega la responsabilità condivisa esclusivamente agli «operatori delle rispettive filiere degli imballaggi» e non anche agli «operatori economici» di cui alla lett. q) dell'art. 218, TUA, che comprende, tra i tanti, i recuperatori e i riciclatori.

Gli unici destinatari di questa specifica responsabilità, pertanto, risultano essere interni al settore degli imballaggi, nelle figure dei produttori e utilizzatori, come definiti alle lett. r) e s) dell'art. 218 TUA.<sup>296</sup>

Di questo primo disallineamento tra la normativa europea dell'EPR e quella italiana, troviamo, per giunta, conferma in altre sedi del testo unico ambientale, come all'art. 221, co. 1, TUA dove si pongono sullo stesso piano (degli obblighi) sia i produttori che gli utilizzatori nella «corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi».<sup>297</sup>

---

<sup>295</sup> D. ROTIGEN, *op. ult. cit.*, p. 416; C. BOVINO, *op. ult. cit.*, p. 786; L. MATERIALE, *op. ult. cit.*

<sup>296</sup> Secondo la lett. r) dell'art. 218 TUA i produttori sono: i fornitori di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio, mentre la successiva lett. s) definisce gli utilizzatori come: i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggio e gli importatori di imballaggi pieni.

<sup>297</sup> Questo modello ibrido di responsabilità si consolida al co. 10 dell'art. 221, TUA, ove si pone a carico sia dei produttori che degli utilizzatori, tra le tante voci di costo, quella della RD (almeno l'80%), ciò nonostante, non residuando alla seconda categoria la possibilità di scegliere, tra le diverse forme di

Inoltre, la disposizione che guida i criteri informatori dell'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio (art. 219 TUA), al co. 2, ci fornisce riprova che la seguente cooperazione deve avvenire «secondo il principio della responsabilità condivisa».

Dunque, le tre nozioni di responsabilità analizzate devono essere tenute ben distinte, perché concettualmente e teleologicamente diverse. Un esempio di questa sovrapposizione, che tra l'altro trova sede anche nel TUA, è rappresentata dal fatto che la responsabilità condivisa (propria del solo settore degli imballaggi) non può giustificare la presenza di soggetti dediti alla raccolta e al riciclo nei sistemi EPR.

La *governance* di tali strutture e l'attuazione dei dettami dell'EPR deve essere a loro esclusa, poiché lo richiede la stessa normativa europea sull'EPR, affidando siffatta responsabilità al settore industriale (i produttori) che ha messo in commercio i prodotti, divenuti poi rifiuti.<sup>298</sup>

Dopo aver tentato di fare ordine in questo complesso nucleo di responsabilità, nel successivo paragrafo ci concentreremo sulla configurazione dei sistemi di responsabilità estesa del produttore.

#### 4. I produttori, i sistemi EPR, i Consorzi di filiera.

Comprese le ragioni per cui l'attuazione della responsabilità estesa, nella logica di tale *policy*, sia un compito di esclusiva competenza dei produttori, occorre, fin da subito, capire come si strutturi un regime siffatto e come questo possa assolvere ai precisi obblighi ambientali previsti dalla normativa.<sup>299</sup>

---

assolvimento degli obblighi ambientali, quella prevista dall'art. 221, co. 3, facoltà invece che è rimessa in capo ai produttori. Su tale ultimo profilo si rinvia alle riflessioni del Cap. 3.

<sup>298</sup> Sul punto appaiono segnanti le riflessioni di D. ROTTGEN, *op. ult. cit.*, p. 417, aggiungendo che questa disciplina non rischia, in alcun modo, di eliminare il settore industriale di gestione dei rifiuti dal sistema dell'EPR. Prosegue l'A. "Infatti, i soggetti obbligati alla EPR, ossia gli operatori del settore produttivo, necessitano comunque, per adempiere ai propri obblighi, del settore della gestione dei rifiuti – il tutto però tenendo ben distinti i rispettivi ruoli e funzioni". *Cfr.* L. Materiale, *op. ult. cit.*

<sup>299</sup> D. BONATO, *cit.*, p. 23. Un'efficiente strategia EPR, infatti, costituisce uno strumento per la salvaguardia dell'ambiente, in quanto lo protegge sia contro i fallimenti del mercato, sia contro chi non rispetta gli obblighi imposti dalla legge. Grazie alla responsabilità estesa, queste esternalità negative sono assorbite dalle scelte di chi fabbrica i prodotti, investendo in modelli di produzione che tendono a minimizzare l'impatto ambientale dei loro prodotti. Ecco, come l'EPR non produce, potenzialmente, solo benefici ambientali ed economici, ma va a toccare anche la sfera sociale. In questa prospettiva, l'EPR rappresenta, appieno, l'orizzonte della c.d. sostenibilità "forte", cioè quella visione per la quale non si considera sostituibile il capitale naturale perduto con *stock* di capitale artificiale, anzi, è il primo, e non il

In questa prospettiva, quello che deve interessare sono le scelte di produzione, ossia quell'insieme di attività che conducono alla creazione di un bene o un servizio utile e delle quali ne risulta responsabile, principalmente, il produttore.<sup>300</sup>

Ciononostante, secondo la *policy* dell'EPR, la responsabilità viene estesa al post-produzione, incrociando, da subito, il concetto di «de-produzione», ovvero quella serie di processi che dovrebbero «restituire» ai sistemi naturali le materie prime necessarie per la fabbricazione dei prodotti.<sup>301</sup>

In materia di rifiuti, l'interprete può immaginare la de-produzione come una «ricetta industriale», i cui ingredienti risultano essere, proprio, l'eco-progettazione, la durabilità e la riparabilità dei prodotti, l'attenzione al design e, da ultimo, tutte quelle voci di costo capaci di rendere edotto il consumatore sulle caratteristiche dei propri prodotti.<sup>302</sup>

Affiancando la preoccupazione del ristoro delle materie prime alla responsabilità propria dei produttori, l'EPR si arricchisce di quel carattere ineludibile, agli occhi dello scrivente, rappresentato dall'esclusività.

Questo tratto caratterizzante gli schemi EPR, non attribuisce semplicemente la pienezza della responsabilità economico-finanziaria in capo al produttore, ma, porta con sé (dovrebbe), altresì, un'ampia autonomia organizzativa per assolvere ai propri oneri ambientali.

---

secondo, a dover essere costante nel tempo. Cfr. E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, cit., p. 141 ss.

<sup>300</sup> Treccani, Voce *Produzione*, per la quale si intende: “ogni attività che trasformi beni economici in altri aventi un'utilità complessiva maggiore, sia che l'attività stessa si traduca in trasformazioni tecniche della materia o della forma, distrugga cioè alcuni beni per crearne altri, sia che trasformi i beni nello spazio o nel tempo”.

<sup>301</sup> Il concetto di de-produzione nasce dall'idea che per alimentare i processi di fabbricazione il produttore “prende a prestito” dal pianeta le materie prime necessarie. In realtà i materiali hanno dei costi, definiti sui mercati internazionali, che vengono coperti, di regola, attraverso il prezzo pagato dal cliente. Tutti ricevono un guadagno, tranne i sistemi naturali. Secondo questa teoria, il ristoro avviene grazie ad un efficace processo di de-produzione volto a ripristinare le risorse e a massimizzare il valore ambientale delle stesse.

<sup>302</sup> Un interrogativo potrebbe sollevarsi, fino a che punto i costi di de-produzione sono a carico del produttore? Certo, il produttore finanzia le attività connesse alla de-produzione, tuttavia, come ogni altra voce di costo, anche gli oneri economici di tali attività avranno delle ripercussioni sul prezzo finale. Cfr. A. FLUTTERO, *Lo sviluppo delle catene del valore della de-produzione nell'era dell'economia circolare*, in D. BONATO, *op. cit.*, p. 91 ss. In materia di consumatori, il quadro di riferimento UE è rappresentato dalla nuova Agenda dei consumatori adottata il 13 novembre 2020 dalla Commissione europea, a cui ha fatto seguito la proposta di direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde del 30 marzo 2022, COM (2022) 143 final.

Tuttavia, dando uno sguardo alla diffusione degli schemi EPR, vediamo come si dipanano scelte differenti, che, quasi mai, lasciano la necessaria discrezionalità al produttore.<sup>303</sup> Anzi, per una folta dottrina, e proprio per questa ragione, non esisterebbe un modello univoco e standardizzato per tradurre in pratica il principio della responsabilità estesa del produttore.<sup>304</sup>

Da questa primaria riflessione, nasce l'esigenza di catalogare le numerose forme di diffusione della responsabilità estesa, partendo, dapprima, dalla individuazione degli elementi caratterizzanti dei sistemi EPR, per poi, in un secondo momento, dotarsi di criteri di differenziazione che agevolino l'opera di classificazione.<sup>305</sup>

Alcune premesse di metodo.

In primo luogo, la ricerca verterà sulle caratteristiche proprie dei regimi di responsabilità estesa. Il campo di indagine, invece, coincide con il panorama italiano, lasciando ad altra sede del presente lavoro lo spazio per la comparazione con esperienze estere, a cui si rimanda.<sup>306</sup>

Da ultimo, l'obiettivo non coincide con una pretesa di completezza oppure in un processo di uniformazione dei modelli, quanto di giungere ad una classificazione chiara dei soggetti operanti sotto tale *policy*.<sup>307</sup>

---

<sup>303</sup> Si rammenta che lungo le fasi operative che un regime EPR deve affrontare, si innestano le attività di un folto numero di soggetti, quali: i gestori della raccolta, gli operatori logistici, gli impianti di trattamento, i distributori, gli installatori, le autorità di controllo e i Comuni.

<sup>304</sup> D. BONATO, *op. ult. cit.*, pp. 24-26, segue: "Si aprono molteplici scenari che variano a seconda delle scelte relative alle opzioni "regime cogente/volontario" e "responsabilità esclusiva/condivisa" (...) L'estensione della responsabilità alla fase di de-produzione, non può dunque essere oggetto di una implementazione standardizzata perché si tratta di una strategia innovativa e in piena evoluzione, che abilita possibilità mai concepite prima d'ora e che contribuisce a "chiudere il cerchio" dell'economia circolare".

<sup>305</sup> Direttiva 851/2018/UE, Considerando (21): "I regimi di responsabilità estesa del produttore sono elementi essenziali di una buona gestione dei rifiuti. Tuttavia, l'efficienza e l'efficacia di questi regimi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza, è necessario definirne i requisiti minimi di funzionamento". La Direttiva continua al considerando (22): "Tali requisiti generali minimi dovrebbero ridurre i costi e migliorare l'efficacia, così come garantire pari condizioni di concorrenza, anche per le piccole e medie imprese e le imprese del commercio elettronico, e l'assenza di ostacoli al funzionamento del mercato interno. (...) Nel complesso tali requisiti dovrebbero migliorare la governance e la trasparenza dei regimi di responsabilità estesa del produttore".

<sup>306</sup> OECD, *The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges*, Tokyo, 2014. Tuttavia, fin da subito si coglie l'occasione per segnalare taluni casi, considerati dagli operatori del settore, di successo di sistemi EPR in filiere, quali il tessile e il mobile in Francia, gli pneumatici in Belgio e l'olio esausto in Canada. *Cfr. amplius* F. MAGALINI, J. COURTOIS, A. CONCHESO, C. HEINZ, *I sistemi di Responsabilità estesa del produttore e il ruolo strategico per i produttori*, ERION, 2021, p. 30 ss.

<sup>307</sup> Di contro, esistono già diverse classificazioni, ad esempio nel settore degli imballaggi, in relazione alla responsabilità dei produttori, gli schemi di compliance si distinguono in: modelli Duali o Integrati. Nel modello Duale, i produttori, mediante le organizzazioni dei produttori organizzano e

Partendo dagli elementi caratterizzanti, i sistemi EPR possono differire relativamente al tipo di responsabilità del produttore, alla natura individuale o collettiva del sistema, all'apertura alla concorrenza con altri sistemi di responsabilità estesa, alla copertura dei costi ambientali e alle *policy* seguite in tema di controlli e vigilanza.<sup>308</sup>

Nei sistemi EPR, il livello di responsabilità dei produttori può essere deciso dai regolamenti o scelto liberamente dalla filiera, a seconda delle proprie caratteristiche. Qui, distinguiamo una responsabilità che può essere solo finanziaria o anche operativa/organizzativa.

Nel primo modello, i produttori finanziano i sistemi di gestione dei rifiuti già esistenti, non interessandosi, dunque, della successiva fase operativa. Il principale risultato utile di questo modello è quello di traslare l'onere economico della gestione dei rifiuti dalle casse comunali (dunque, dai cittadini) al sistema produttivo che ha fabbricato quel prodotto.<sup>309</sup>

Invece, nel secondo modello, i produttori sono responsabili, con differente intensità<sup>310</sup>, organizzativamente di tutte quelle fasi che, tradizionalmente, sono svolte dai comuni, dunque, ritiro, raccolta e trattamento.

I sistemi rinvenibili nel nostro ordinamento, per lo più, seguono questo secondo modello, affidando, quindi, la responsabilità organizzativa agli enti locali e quella

---

finanziano per proprio conto l'intercettazione dei relativi rifiuti e le successive operazioni, come il trasporto e la cernita. Invece, nel modello Integrato, la responsabilità organizzativa della raccolta dei rifiuti è in capo agli enti locali, mentre i produttori hanno la responsabilità finanziaria di coprire i costi sostenuti dalla p.a. per le attività di gestione dei rifiuti derivanti dai loro prodotti. V. *amplius* LABORATORIO REF RICERCHE, *Certificati del riciclo*, cit. p. 6 ss.

<sup>308</sup> LABORATORIO REF RICERCHE, *La responsabilità estesa del produttore*, cit., p. 5-6. Gli aspetti che caratterizzano i sistemi EPR possono essere molteplici, oltre quelli su menzionati, possiamo segnalare: il perimetro di applicazione del sistema, l'integrazione o meno con sistemi di deposito (DRS) per il riutilizzo e/o riciclo, presenza o meno di un sistema di contribuzione diversificata e la modalità di articolazione del contributo richiesto.

<sup>309</sup> F. MAGALINI ET AL., *I sistemi di Responsabilità estesa del produttore*, cit., p. 7. I modelli di questo tipo in Italia costituiscono una rarità, di contro, per i rifiuti di imballaggi nel Regno Unito viene utilizzato questo meccanismo che permette, altresì, una conservazione dell'organizzazione storica e un facile adattamento al contesto locale.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 7. A livello pratico, la responsabilità organizzativa può essere parziale, come ad esempio in alcuni sistemi RAEE, dove i comuni restano responsabili della raccolta primaria, mentre i produttori si occupano di tutto il resto della catena di riciclaggio. Invece con una responsabilità organizzativa completa, i produttori si occupano dell'intera catena operativa, presentando sia vantaggi (sorveglianza diretta e organica sulle attività) sia svantaggi (duplicazione delle reti di raccolta, non servendosi di quelle comunali).

finanziaria ai produttori che coprono, con il contributo ambientale, i costi sostenuti dalle p.a.<sup>311</sup>

Che sia una responsabilità finanziaria o anche operativa, i produttori possono assolvere agli obblighi imposti dalle politiche di EPR sia individualmente sia collettivamente, con altri produttori.

La forma individuale, astrattamente, prevede che il produttore si fa carico, finanziariamente e operativamente, dell'intera gestione dei suoi prodotti giunti al fine vita. Esempi di questo genere, di solito, sono possibili per prodotti con mercati altamente concentrati e in particolar modo, quando i prodotti giunti al fine vita, conservano un rilevante valore di mercato (ad esempio per flussi di rifiuti specifici come i RAEE).

Tuttavia, data la complessità degli oneri ambientali da assolvere, la maggior parte dei produttori si affida ad un'organizzazione che per loro conto (PRO), si occupa operativamente della fase di gestione del fine vita dei loro prodotti.

Questa organizzazione può prendere il nome e la forma di un «Consorzio» o, altresì, di «sistema collettivo», a cui il produttore accede contro il pagamento di una tariffa o di un contributo, che garantisce il rispetto della normativa EPR.<sup>312</sup> I sistemi collettivi sono una realtà storica nel nostro paese, in special modo nella forma giuridica dei consorzi di filiera, composti da una molteplicità di operatori economici.<sup>313</sup>

La competizione, invece, rappresenta un aspetto cruciale per i sistemi EPR, perché può comportare numerosi benefici.<sup>314</sup> La concorrenza, tuttavia, può essere declinata come

---

<sup>311</sup> Ad esempio, nel nostro ordinamento, in materia di imballaggi, l'art. 221, co. 10 del TUA, pone a carico dei produttori (e degli utilizzatori) diverse voci di costo, tra cui almeno l'80% dei costi relativi ai servizi di raccolta differenziata.

<sup>312</sup> Sul punto *cf.* art. 8-*bis*, Direttiva quadro rifiuti, ove al comma 4, lett. b), in materia di contributi finanziari, nel caso di adempimento collettivo, questi siano “modulati, ove possibile, per singoli prodotti e gruppi di prodotti simili, in particolare tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose, adottando in tal modo un approccio basato sul ciclo di vita”.

<sup>313</sup> Sulla scelta della forma giuridica del Consorzio di filiera, si rinvia a A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale*, cit., p. 10; A. PIEROBON, *Consorzi nazionali rifiuti: loro rilievo nell'ambito dei servizi pubblici locali*, in *Comuni d'Italia*, 2015; M.E. ALBÈ, *L'annosa questione della natura giuridica dei Consorzi unici di filiera per la gestione dei rifiuti da imballaggio perviene al giudizio del Consiglio di Stato*, in *RQDA*, n. 3/2015.

<sup>314</sup> In particolare, nel settore degli imballaggi, storicamente caratterizzato dalla presenza incombente del CONAI, l'apertura concorrenziale, voluta dal legislatore europeo, si sostanzia in un modello alternativo al monopolio legale, basato sul riconoscimento di più schemi di compliance EPR in concorrenza tra loro. In secondo luogo, si aprirebbe la possibilità di avviare canali differenti, alternativi alle raccolte differenziate organizzate dagli enti locali, per intercettare specifici flussi di rifiuti. *Cfr.* LABORATORIO REF RICERCHE, cit., n. 192/2021, p. 12 ss.

competizione tra i sistemi di responsabilità estesa, e questo favorisce i produttori, poiché potranno accedere a contributi più vantaggiosi, ma, altresì, come concorrenza a livello di gestione della catena di raccolta e trattamento rifiuti (ad esempio, eterogeneità nei canali di raccolta e/o equo accesso agli impianti di trattamento).

Si dà conto, ulteriormente, che la variabile concorrenziale ha assunto maggiore peso in materia, grazie alle modifiche apportate dal *circular package* del 2018 e all'inserimento nell'art. 178 TUA, relativamente ai principi della gestione dei rifiuti, dell'inciso «nel rispetto del principio di concorrenza».<sup>315</sup>

In aggiunta, il livello competitivo può essere auto regolato, oppure essere affidato al controllo di un organismo indipendente, come richiede la stessa direttiva quadro, e come accade, ad esempio, con la figura del Centro di coordinamento per la filiera dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e delle pile esauste.<sup>316</sup>

Un ulteriore aspetto rilevante è quello del finanziamento dei sistemi EPR, tramite la copertura dei costi sostenuta dai produttori.

Questa copertura avviene, nella maggior parte dei sistemi, attraverso la devoluzione di un contributo ambientale, proporzionato alle quantità di prodotti immessi sul mercato da ogni produttore, al sistema collettivo che, così, assolve per conto dei produttori gli obiettivi di recupero e riciclo.<sup>317</sup>

L'art. 178-*bis* TUA, definisce un minimo legale delle spese da sostenere, le quali includono: la raccolta differenziata e il successivo trasporto, la cernita, il trattamento e, su spinta del legislatore europeo, sono stati inclusi, altresì, i costi per una congrua informazione e per la raccolta e la comunicazione di dati di cui al co. 1, lett. c) del medesimo articolo.<sup>318</sup>

---

<sup>315</sup> Le parole sono state aggiunte dall'art. 1, comma 2, d. lgs. n. 116/2020, che modifica l'art. 178, TUA, assieme a numerosi ulteriori riferimenti alla tutela dei principi concorrenziali disseminati nella Parte IV del testo unico ambientale.

<sup>316</sup> F. MAGALINI ET AL., *I sistemi EPR*, cit., p. 8. In alcuni casi, come in Italia per i RAEE e i RPA (rifiuti di pile e accumulatori), la concorrenza può essere regolata da un ente indipendente, che si occupa di ottimizzare le attività di competenza dei sistemi collettivi, garantendo condizioni operative uniformi, verificando la copertura e la conformità legale delle organizzazioni dei produttori e la qualità del trattamento.

<sup>317</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 24 settembre 2015, nn. 4475, 4476, 4477.

<sup>318</sup> La sezione delle voci di costo da sostenere, in assolvimento dell'onere da EPR, è stata al centro della riforma del 2018, che ha visto la quasi totale trasposizione dell'art. 8-*bis* della direttiva quadro nella norma gemella interna, ovvero l'art. 178-*ter* TUA.

Si comprende la centralità di questo aspetto, acquisita la logica di fondo dell'EPR, ovvero che i produttori, attraverso il finanziamento, contribuiscano alla gestione delle esternalità negative per l'ambiente, che essi stessi hanno creato.

Beninteso, la contribuzione è, gioco forza, differente e varia da filiera a filiera, data l'eterogeneità dei materiali trattati e i costi, dunque, della loro gestione. Difatti, vi sono alcuni materiali che a fine ciclo conservano un residuo e rilevante valore di mercato oppure risultano scomponibili e, dunque, possono essere venduti come materiali di riciclaggio, rappresentando una voce di entrata per i consorzi.<sup>319</sup>

È in questo spazio di manovra che entra in gioco l'eco-progettazione e la preferenza competitiva rispetto ad altri prodotti non sostenibili (*rectius* non circolari).<sup>320</sup>

Tuttavia, questo non è sempre possibile, basti pensare alla filiera dei rifiuti solidi urbani, dove questo margine di spendibilità sui mercati si assottiglia grandemente.<sup>321</sup>

Proprio per questo motivo, risulta necessaria una decisa azione regolatoria per la determinazione dei costi necessari per la fornitura efficiente del servizio di gestione dei rifiuti.<sup>322</sup>

Questo dato viene confermato dalla normativa vigente (art. 178-ter TUA), ove si richiede che il contributo finanziario richiesto ad ogni produttore «non superi i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi». Tali costi sono definiti, periodicamente, da ARERA, soggetto regolatore.<sup>323</sup>

---

<sup>319</sup> Sul tema della circolarità dei prodotti e delle opportunità da essi offerte, la legislazione europea ha da tempo indicato la strada con una serie di comunicazioni: COM(2020) 98 final (Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare); COM(2021) 240 final (Un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE. Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile); COM(2022) 141 final (Strategia dell'UE per prodotti tessili sostenibili e circolari).

<sup>320</sup> AGCM, IC 49, par. 45 e 46. *Cfr.* F. DE LEONARDIS, S. MICONO, *cit.*, p. 4; F. DE LEONARDIS, *Voce Economia Circolare, cit.*, p. 18, sulla maggiore remunerabilità, in termini di abbattimento dei futuri costi di gestione, della produzione di un prodotto riciclabile rispetto ad uno non riciclabile.

<sup>321</sup> *Cfr. amplius* AGCM, IC 49, par. 596.

<sup>322</sup> Direttiva n. 851/2018/UE, Considerando (24): “Nei casi in cui le autorità pubbliche sono responsabili dell'organizzazione degli aspetti operativi della gestione dei rifiuti provenienti da prodotti soggetti a regimi di responsabilità estesa del produttore, tali servizi dovrebbero essere prestati in maniera efficace sotto il profilo dei costi e la responsabilità finanziaria dei produttori di prodotti non dovrebbe superare i costi necessari per la prestazione di tali servizi. Tali costi dovrebbero essere determinati in modo trasparente tra gli attori interessati, inclusi i produttori di prodotti, le loro organizzazioni e le autorità pubbliche”.

<sup>323</sup> Nel settore dei rifiuti da imballaggi, ARERA, deliberazione n. 443 del 2019 (Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021) e l'Allegato MTR (Metodo Tariffario Rifiuti). Invece, per il secondo periodo regolatorio 2022-2025, la deliberazione n. 363 del 2021 ha disposto l'approvazione del nuovo MTR-2,

Da ultimo, il tema della trasparenza e dei controlli che possono essere interni ed esterni al sistema EPR.

A livello interno, assumendo un sistema competitivo, i produttori dovrebbero poter determinare a quale sistema collettivo aderire, in virtù della trasparenza dei modelli tariffari proposti da ogni sistema.<sup>324</sup>

Il controllo di natura esterna, invece, riguarda i controlli da parte dell'amministrazione, di fonte ministeriale, sulle prestazioni ambientali del consorzio. Su questo ultimo aspetto, si riscontra una grave lacuna del nostro ordinamento.

Com'è stato rilevato i controlli ministeriali, di regola, si arrestano alla fase genetica del consorzio, difettando di quella vigilanza ex post, necessaria per valutare le prestazioni del sistema, l'equità dei contributi ambientali richiesti e, soprattutto, il conseguimento degli obiettivi.<sup>325</sup>

Il tema dei controlli, alla pari di quello finanziario, è stato al centro sia delle osservazioni della giurisprudenza amministrativa sia dell'*authority* del settore.<sup>326</sup>

Orbene, si può affermare che i sistemi EPR rinvenibili nel nostro ordinamento scontano un elevato livello di eterogeneità e risultano distinguibili sulla base di differenti criteri.

---

insieme all'avvio del procedimento per la determinazione dei costi efficienti dei servizi di cui al comma 2, art. 222, TUA (deliberazione n. 364 del 2021). Tali determinazioni sono propedeutiche alla definizione, nell'ambito del nuovo accordo quadro nazionale ex art. 224 co. 5 TUA, dei corrispettivi che i sistemi EPR dovranno riconoscere ai Comuni o ai soggetti da questi delegati per il conferimento in convenzione dei rifiuti di imballaggio da RD.

<sup>324</sup> V. *amplius* OECD, *Modulated fees for Extended Producer Responsibility schemes (EPR)*, 2021.

<sup>325</sup> A. FARÌ, *cit.*, in D. BONATO, *cit.*, p. 88. Ciò che viene riscontrato dall'A. come criticità non risiede, soltanto, nel momento in cui va ad incidere il controllo, meramente nella fase genetica, ma, altresì, nella natura di quest'ultimo. In sede di approvazione o riconoscimento ministeriale, la valutazione non si arresta alla conformità o meno dello statuto-tipo, ma si spinge oltre, fino all'idoneità al conseguimento degli obiettivi ambientali e, in taluni casi, anche ad una verifica di funzionamento da svolgersi in condizioni di effettiva operatività del sistema. Per queste ragioni, tale fase valutativa e di controllo non può che avere carattere puramente prognostico.

<sup>326</sup> Avendo a riguarda la fase genetica di un sistema di responsabilità estesa in materia di imballaggi, il giudice amministrativo ha censurato l'eccessiva ingerenza ministeriale, in sede di definizione degli statuti tipo e di approvazione degli statuti dei consorzi, a causa dell'inserimento di clausole che ledevano la natura, comunque, di diritto privato dei consorzi di filiera. *Cfr.* Cons. Stato, sez. VI, nn. 4475-4476-4477.

Una delle diverse classificazioni fornite porta a suddividere il mondo degli schemi di compliance EPR in tre modelli: quello amministrativo, quello industriale ed un terzo che armonizza le caratteristiche dell'uno e dell'altro modello, c.d. misto o «ibrido».<sup>327</sup>

I sistemi nostrani di responsabilità estesa si distinguono, in primo luogo, per la più o meno spiccata dimensione pubblicistica, in tal senso modello «amministrativo», della disciplina che connota la filiera. Prendendo, ad esempio, la figura del consorzio, troveremo sistemi maggiormente caratterizzati da un'impronta pubblicistica rispetto ad altri.

In secondo luogo, altro criterio discretivo riguarda il *floor* dei soggetti aderenti al sistema, cioè se questo risulti composto dalla sola categoria dei produttori oppure, altresì, dagli altri operatori della filiera (riciclatori, utilizzatori, importatori, etc.).

Ciò che interessa è che questi due criteri, tendenzialmente, si sovrappongono; infatti, dove il sistema denota una maggiore colorazione pubblicistica, la platea dei soggetti aderenti è decisamente eterogenea; di contro, nei sistemi più spiccatamente industriali, si rileva la presenza, pressoché, esclusiva del solo settore produttivo.

Una valida spiegazione a tale proporzione va ricercata nel dato storico. I sistemi amministrativi (ad es. imballaggi, oli esausti e usati, beni in polietilene) sono anche quelli più risalenti nel tempo ed erano caratterizzati da una dimensione maggiormente autoritativa-unilaterale, in special modo nel momento della loro istituzione.<sup>328</sup>

Sono settori che nascono in una dimensione poco incline alle dinamiche di mercato e, dunque, molto più propensi ad affidare l'intera gestione della filiera ad un unico soggetto, autorizzato e istituito ex lege, dalle spiccate specifiche monopolistiche.

---

<sup>327</sup> A. FARÌ, *cit.*, in D. BONATO, *cit.*, p. 77 ss. L'A. spiega come il ricorso ad un criterio piuttosto che ad un altro conduce a classificazioni differenti, poiché cambiano le coordinate di base. Come in ogni operazione di classificazione, l'utilizzo di un criterio rispetto ad un altro risponde a opzioni sia di merito che di metodo.

<sup>328</sup> Il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) veniva istituito dall'art. 41, d. lgs. 22/1997, poi confluito con successive modifiche nell'art. 224, TUA. La stessa fonte normativa istitutiva è rinvenibile per il Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (CONOE) all'art. 47, seguito dalle modifiche apportate dal TUA e confluito all'art. 233. Sempre il d. lgs. 22/1997, all'art. 48 prevedeva l'istituzione del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene (POLIECO), come modificato da d. lgs. 389/1997, e attualmente previsto dall'art. 234 del TUA. Invece, già il D.P.R. n. 691/1982 aveva provveduto alla costituzione del Consorzio obbligatorio degli oli usati (COOU), la cui disciplina è confluita all'art. 236, TUA., registrando anche un cambio di denominazione in Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (CONOU).

Basti pensare che la maggioranza di questi sistemi è stata istituita con espresso provvedimento legislativo (non decreti ministeriali come prevede l'art. 178-*bis* TUA) che ne individuava la disciplina in funzione degli obiettivi di recupero e riciclaggio.<sup>329</sup>

Un altro parametro utile attiene ad uno dei tratti caratterizzanti dei sistemi EPR, la concorrenza.<sup>330</sup>

Ciò che maggiormente distingue non tanto i singoli sistemi, quanto piuttosto le intere filiere è rappresentato dal grado di apertura alla concorrenza che si registra nei rispettivi mercati di riferimento.

Invero, è possibile distinguere, da un lato, settori in cui l'organizzazione è stata storicamente affidata ad un soggetto, in funzione monopolistica e, dall'altro, filiere in cui queste figure non sono presenti, perché rappresentative di mercati già maturi e pronti ad affrontare le prestazioni ambientali richieste da legge.

I sistemi del primo tipo, quindi con una bassa apertura alla competizione, sono quelli più risalenti, con una decisa colorazione pubblicistica e con un mercato incapace di gestire autonomamente le esigenze ambientali di recupero e di riciclo.

Nei c.d. sistemi amministrativi (tra tutti quello dei rifiuti di imballaggio, degli oli usati ed esausti, dei beni in polietilene) troviamo sedimentata la figura del consorzio unico, inizialmente obbligatorio, istituito proprio per far fronte all'assenza di un mercato capace di autoregolarsi.<sup>331</sup>

---

<sup>329</sup> L'art. 178-*bis* TUA ha evidente carattere programmatico, affidando a specifici decreti ministeriali il compito di delineare le modalità e i criteri di introduzione dei sistemi di responsabilità estesa, nonché i requisiti nel rispetto dell'art. 178-*ter*. Ad oggi, non risulta che il Ministero dell'ambiente abbia introdotto, di propria iniziativa, decreti volti a tale obiettivo.

<sup>330</sup> OECD, *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance For Efficient Waste Management*, 2016, p. 46, secondo cui: "Since EPR policies impose requirements on products they necessarily have implications for related product and secondary markets. In particular, they may affect competition and trade, either intentionally or unintentionally". Inoltre: "In order to promote competition in the markets served by EPRs, the 2001 Manual recommends that, where possible, competition authorities should be invited to provide advice on the likely impact on competition of alternative EPR approaches – as well as alternatives to EPR".

<sup>331</sup> E. BLASI, *La natura giuridica dei consorzi di gestione dei rifiuti di imballaggio: verso la qualifica di incaricati di pubblico servizio*, in *Munus*, n. 1/2015, p. 58 ss. L'A. nel ricondurre il sistema CONAI-consorzi di filiera nell'alveo dei c.d. consorzi obbligatori di diritto privato riscontra, tuttavia, un elemento peculiare. Infatti, in questo caso esso è rappresentato dal carattere doveroso di tali attività, che non scaturiscono dalla libera iniziativa imprenditoriale, ma sono oggetto di specifici obblighi di legge, e per questo assimilabili all'agire "amministrativo".

Cionondimeno, già la figura giuridica scelta, conduce a delle ricadute sulla concorrenza, poiché, per sua natura, lo scopo del consorzio è indicativo di una compressione (voluta) della stessa.<sup>332</sup>

In aggiunta a queste riflessioni, bisogna segnalare che la disciplina generale che regola il funzionamento dei consorzi è caratterizzata da una *longa manus* che ne evidenzia la decisa colorazione pubblicistica.<sup>333</sup>

A conferma delle implicazioni su richiamate, la normativa interna depone in questa direzione.

Guardando alla disciplina civilistica, quella dei consorzi è inserita nello stesso titolo in cui sono presenti le norme che si occupano della concorrenza, confermando un evidente tasso di contiguità tra le due discipline. Si tratta del Titolo X del libro V del Codice civile, derubricato, per l'appunto, «Della disciplina della concorrenza e dei consorzi».<sup>334</sup>

In più, si rammenta che la funzione prevalente del consorzio è quella di agevolare la cooperazione tra imprenditori, tuttavia, questa collaborazione consortile può avere effetti indiretti limitativi della concorrenza.<sup>335</sup>

---

<sup>332</sup> Cfr. Cass. Civ. 9 luglio 1993 n. 7567, in Giust. Civ. Mass., 1993, p. 1144. Il contratto di consorzio appartiene alla categoria dei contratti plurilaterali con comunione di scopo in quanto, attraverso i consorzi si garantisce ai partecipanti una più forte presenza sul mercato di quella che avrebbero operando individualmente, e al tempo stesso si attenua la competitività tra i partecipanti allo stesso consorzio.

<sup>333</sup> A. FARÌ, *op. ult. cit.*, p. 78 ss., alle quali pagine si fa rinvio per una completa disamina della disciplina dei consorzi e la sua evoluzione normativa, passando per il tentativo di rendere recessiva la tendenza anticoncorrenziale in materia, operata dalla legge di riforma n. 377 del 1976.

<sup>334</sup> Il riferimento al termine “consorzio” è legato all’istituto civilistico disciplinato ai sensi degli artt. 2602 e ss. c.c. In particolare, ai sensi dell’art. 2602 c.c.: “Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono una organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese”. Come precisato, altresì, da G. FERRI, *Consorzio (teoria generale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1970, p. 371: “Il consorzio è un’associazione di persone fisiche o giuridiche liberamente creata o obbligatoriamente imposta, per il soddisfacimento in comune di un bisogno proprio di queste persone”.

<sup>335</sup> Enciclopedia Treccani, *Voce Consorzio*. Per la definizione di consorzio cfr. V. CINTIO, *Consorzi di urbanizzazione tra atipicità e obbligazioni propter rem*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, p. 1060A, secondo cui “I consorzi tra imprenditori sono essenzialmente contraddistinti da un’organizzazione comune finalizzata alla regolazione delle reciproche produzioni, ovvero alla programmazione di determinati segmenti delle rispettive fasi produttive: l’oggetto consiste generalmente nel miglioramento della rispettiva attività produttiva - in termini di maggior profitto - grazie al valore aggiunto costituito dalla struttura consortile”.

Tale interesse, peraltro, è comune a tutti i tipi di consorzi (coattivi o obbligatori e volontari), quindi, anche a quelle figure consortili che rappresentano gli esempi più risalenti di attuazione della responsabilità estesa del produttore.<sup>336</sup>

Ultimo dato, che ci aiuta in questa opera di classificazione, attiene al grado di pervasività dei pubblici servizi comunali di raccolta e recupero dei rifiuti.<sup>337</sup>

In altre parole, più il servizio pubblico comunale è penetrato nella filiera meno c'è la possibilità che quel dato settore sia governato da dinamiche di mercato e viceversa. Ne è la riprova il dato che in settori come quello dei PFU, dei RAEE e dei veicoli fuori uso manchi una rete comunale di raccolta in cui, invece, si registra un'organizzazione autonoma dei produttori, dovuta ad un mercato più marcatamente industriale.<sup>338</sup>

Si osserva, dunque, che la maturità del mercato di riferimento influenzi decisamente la forma organizzativa che in quel dato settore si sedimenta, e, per contro, quando il mercato non sia autosufficiente l'impronta pubblicistica prende il sopravvento, quasi sempre, nella forma consortile.<sup>339</sup>

Ricapitolando, nel nostro ordinamento è possibile distinguere i sistemi EPR in due grandi famiglie: i modelli amministrativi e modelli industriali.

Del primo gruppo fanno parte le filiere dei rifiuti di imballaggio<sup>340</sup> (sistema CONAI-consorzi di filiera), degli oli esausti (CONOE), degli oli usati (CONOU) e dei beni in polietilene (POLIECO). Di contro, rientrano nel modello industriale, in cui si

---

<sup>336</sup> M. ALBÈ, *cit.*; A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale*, *cit.*; E. BLASI, *Le recenti aperture alla concorrenza del sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, n. 1-2/2012, p. 194 ss.

<sup>337</sup> Sul ruolo che giocano i canali di raccolta comunali *cf.* OECD, *Extended Producer Responsibility*, *cit.*, p. 40. Nel paper si sottolinea come in alcuni casi, i comuni continuano a rivestire un ruolo decisivo nella raccolta e nel trattamento dei prodotti giunti a fine vita, mentre, in altri, questi possono semplicemente supervisionare le azioni delle forme associative dei diversi operatori economici onerati.

<sup>338</sup> Nei sistemi tipicamente industriali si registra l'assenza di un consorzio obbligatorio a cui aderire, dato confermato altresì dalla disciplina di riferimento del settore. Ad esempio, l'art. 228 TUA (Pneumatici fuori uso) non prevede la costituzione di un consorzio, lasciando libera scelta nella forma individuale o collettiva per l'assolvimento delle proprie responsabilità. Lo stesso accade per la filiera dei VFU, dato che nel d. lgs. 209/2003 non vi è traccia di un consorzio nazionale obbligatorio, ma solo della prevalenza per forme di raccolta industriale dei veicoli.

<sup>339</sup> L'esempio maggiormente decisivo è, sicuramente, il settore degli imballaggi, dove lo stesso art. 223 TUA (Consorzi) prevede che nel caso in cui i produttori non abbiano optato per la forma autonoma o per un sistema di restituzione (art. 221, co. 3, lett. a) e c)) essi debbano costituire un Consorzio per ciascun materiale di imballaggio previsto all'allegato E del testo unico ambientale.

<sup>340</sup> A. FARÌ, *cit.*, in D. BONATO, *cit.*, p. 84. Come rileva l'A. la filiera degli imballaggi è denotata da un elevato grado di ambiguità, dal momento che è corretto affermare che la filiera è caratterizzata da un impianto marcatamente autoritativo-amministrativo, però, è altrettanto vero che, al suo interno, operano "sistemi aventi natura spiccatamente industriale, costituiti in maniera autonoma dagli operatori economici".

registrano dinamiche di mercato maggiormente sviluppate, le filiere dei RAEE, dei veicoli fuori uso e dei PFU.<sup>341</sup>

Ciononostante, a questa apparente rigida bipartizione, va affiancato un terzo modello, in transizione, che la dottrina ha definito «ibrido».<sup>342</sup> Rappresentativo di questa tipologia, che segna il passaggio da una configurazione decisamente amministrativa ad una più incline alla concorrenza, è il settore dei rifiuti di pile e accumulatori (RPA).<sup>343</sup>

La struttura iniziale del settore rientra nel primo modello individuato, risultando composto dalla presenza di un consorzio nazionale unico e obbligatorio (nel caso, COBAT), istituito in tempi risalenti e per espresso provvedimento legislativo, a cui aderiscono una platea variegata di soggetti e, dunque, con una configurazione istituzionale molto decisa.<sup>344</sup>

Successivamente è intervenuta la direttiva 2006/66/CE, recepita dal d. lgs. n. 188/2008 che ha mantenuto l'eterogeneità dei soggetti aderenti assieme alla presenza del consorzio nazionale.<sup>345</sup> Tuttavia, in tale settore, negli anni, si sono registrate forti spinte concorrenziali, dovute alla crescita di un mercato che ha visto la progressiva istituzione di numerosi sistemi alternativi.<sup>346</sup>

Per tali ragioni, tale settore merita attenzione poiché rappresenta l'esempio di un modello dalla configurazione istituzionale che ha registrato una transizione (*rectius*

---

<sup>341</sup> Per ragioni di completezza, si evidenzia come sono stati menzionati i soli consorzi nazionali per ogni filiera (CONAI, CONOE, CONOU, POLIECO), lasciando al paragrafo successivo la disamina, altresì, dei sistemi autonomi operanti, ad esempio, nel settore degli imballaggi e degli oli esausti.

<sup>342</sup> A. FARÌ, *op. ult. cit.*, p. 86-87.

<sup>343</sup> Art. 227, lett. e), TUA (rifiuti di pile e accumulatori), disciplina derivante dalla direttiva 2006/66/CE e relativo decreto legislativo di attuazione 15 febbraio 2016, n. 27 e direttiva 2018/849/UE.

<sup>344</sup> Il Consorzio nazionale per la raccolta ed il trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi (*ex* COBAT, consorzio obbligatorio) veniva istituito con l'art. 9-*quinquies* del D. L. 397/1988, convertito in L. n. 475 del 1988.

<sup>345</sup> Con il d. lgs. n. 188/2008 e l'abrogazione della legge istitutiva del Consorzio e dell'art. 235 TUA, si sancisce la definitiva scomparsa dell'obbligatorietà di Cobat, in luogo della presenza di un Consorzio unico per la gestione delle batterie al piombo esauste. Si segnala, inoltre, che la riforma del 2008 ha avuto il merito di istituire un regime di libera concorrenza nel settore, segnando il passaggio di Cobat da consorzio obbligatorio a consorzio volontario. *Cfr.* M. FRANZOSI, *Il Consiglio di Stato si pronuncia per l'illegittimità delle condotte tenute dal COBAT sul mercato dall'anno 2001*, RGA, n. 1/2012, pp. 81-84

<sup>346</sup> Ad oggi, per quanto riguarda il Consorzio COBAT, si sottolinea come questo si occupa di qualsiasi tipologia di rifiuto attenzionato dalla normativa DPR, da Cobat RIPA (per la gestione dei rifiuti di pile e accumulatori), passando a quello RAEE, fino a Cobat TYRE, una società consortile per la gestione dei PFU. Questo ha fornito la stura alla nascita di numerosi sistemi autonomi che vanno ad arricchire un settore che può sfuggire alla bipartizione appena operata, riscontrando taluni aspetti del modello amministrativo, dove però, allo stesso tempo, insistono decise dinamiche competitive e di libero mercato.

conformazione) verso dinamiche spontanee di mercato propiziate, altresì, dalla gestione industriale dei rispetti flussi di rifiuti.

Si riscontra, infine, che i consorzi ad oggi operanti in questa filiera più che gestire direttamente i rifiuti, si orientano, piuttosto, ad offrire i relativi servizi alle diverse imprese del settore che, poi, si occupano esse stesse dell'espletamento delle loro attività.<sup>347</sup>

#### 4.1. *(segue)* La loro natura giuridica.

Come abbiamo avuto modo di osservare, i consorzi di filiera per la gestione di specifiche tipologie di rifiuti si inseriscono, con le dovute peculiarità, nell'ambito della disciplina codicistica dedicata ai consorzi agli artt. 2602 ss. c.c.<sup>348</sup>

In linea di massima per questa figura associativa si fa riferimento ad un'organizzazione creata da più soggetti per il soddisfacimento di interessi o bisogni comuni. Gli interessi che ne stanno alla base influenzano la natura giuridica dei consorzi, dato che questi possono essere comuni e voluti da tutte le parti (c.d. volontari) oppure possono essere determinati giuridicamente (c.d. obbligatori).

All'*animus* proprio dei consorzi si aggiungono, peraltro, i riflessi, più o meno indiretti, sulla concorrenza dato che un precipuo fine di questa figura giuridica può essere quello di limitarla o resisterne.<sup>349</sup>

Inoltre, data la colorazione pubblicistica dell'istituto, non si può non fare riferimento ai controlli pubblici e governativi posti in essere sull'operato dei consorzi che

---

<sup>347</sup> Non rappresenta certamente un caso che la novella normativa ha, altresì, istituito il CDCNPA, ossia il Centro di Coordinamento Nazionale Pile e Accumulatori che ha il compito di ottimizzare le attività di competenza dei sistemi di raccolta, garantendone omogeneità, e di definire le modalità di determinazione e di ripartizione dei finanziamenti per le attività di raccolta, trattamento e riciclo dei flussi di rifiuti.

<sup>348</sup> *Cfr. supra* nota n. 146. L'articolo è stato modificato dalla legge 10 maggio 1976, n. 377 che permetteva l'istituzione del consorzio solo per la medesima attività economica ed inoltre per quanto riguarda l'oggetto del contratto si limitava la sua operatività alla sola disciplina e non anche allo svolgimento delle suddette attività.

<sup>349</sup> Un esempio di questo tipo possono essere i c.d. consorzi anticoncorrenziali. Si tratta di contratti conclusi da imprenditori esercenti attività affini o uguali, allo scopo di disciplinare, limitandola, la reciproca concorrenza. Invero, essi rappresentano un tipo di limitazione negoziale della concorrenza di cui all'art. 2596 c.c. (es. consorzio per il contingentamento della produzione e degli scambi tra imprese concorrenti).

vanno a comporre una variegata cornice normativa, che si muove tra l'ambito del diritto pubblico e quello privato.<sup>350</sup>

In questo contesto giuridico vanno inseriti i consorzi dei produttori e non con poche problematiche, anzi con una lunga discussione attinente alla propria natura giuridica (e non solo), che si è conclusa con le pronunce del Consiglio di Stato, seguite alla riforma delle pronunce del Tar Lazio, nel settembre del 2015.

Con le sentenze nn. 4475-4476-4477, che riformano le rispettive pronunce del Tar Lazio<sup>351</sup>, il Consiglio di Stato ha avuto modo di delineare, compiutamente, il quadro normativo, non solo in riferimento al settore degli imballaggi ma anche per i sistemi collettivi operanti in settori affini, primi tra tutti, quelli istituiti per la gestione dei RAEE.

Sulla scorta di queste premesse, il Consiglio di Stato giunge ad un'interpretazione privatistica della natura giuridica dei consorzi nazionali di filiera, scelta peraltro, ritenuta univoca ed insuscettibile di differenti interpretazioni.

Sin da ora si premette che la filiera attenzionata dalle pronunce citate è quella degli imballaggi, pertanto, risulta necessario dare uno sguardo alla disciplina vigente in materia per assolvere gli obblighi imposti dalla responsabilità estesa.

L'art. 221 TUA, stabilisce che i responsabili della gestione di tali rifiuti siano le categorie dei produttori e degli utilizzatori, in nome della responsabilità condivisa, i quali al fine di adempiere ai propri obblighi, possono in alternativa:

a) organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti da imballaggio su tutto il territorio nazionale;<sup>352</sup>

---

<sup>350</sup> M. E. ALBÈ, *cit.*, p. 132 ss. In particolare, si può affermare che il sistema consortile per la gestione dei rifiuti delineato dal legislatore si collochi in una zona grigia tra pubblico e privato, la quale, come osservato da G. ROSSI, *Gli enti pubblici associativi*, Napoli, Jovene, 1979, "non sta in mezzo ai due immutati termini di riferimento, ma che tende ad alterare i criteri della distinzione tra questi".

<sup>351</sup> Il Consiglio di Stato, con queste tre pronunce, ha affermato l'illegittimità del decreto del 26 aprile 2013, adottato dal MATTM (oggi MiTE) di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 223, comma 2, del D. Lgs. 152/2006, con cui era stato approvato lo "schema tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi".

<sup>352</sup> L'originaria previsione del Codice Ambiente del 2006, che consentiva ai produttori di organizzarsi autonomamente, "anche in forma associata" è stata espunta dalla riforma del 2008 (art. 2, comma 30-ter, lett. a), d.lgs. n. 4 del 2008) ed è stata reintrodotta con la formulazione corrispondente "anche in forma collettiva" (art. 26, comma 1, lett. a), n. 1, d.l. n. 1 del 2012, convertito con modificazioni, dalla l. n. 27 del 2012, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"). *Cfr.* Cons. di Stato, Sez. IV, sentenza del 26 gennaio 2021, n. 781. "Lo stesso legislatore, quindi, che nel 2008 aveva abbandonato l'originario modello concorrenziale, costituito dalla possibilità della costituzione di una pluralità di consorzi nazionali anche in relazione alla stessa tipologia di materiale di

b) aderire ad uno dei Consorzi di cui all'art. 223;

c) attestare sotto la propria responsabilità che è stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema, nel rispetto dei criteri e delle modalità di cui ai commi 5 e 6 del medesimo articolo.

Risiede in questa alternativa l'origine di una serie di distorsioni, dal momento che negli anni si è largamente preferito aderire a uno dei consorzi di cui all'art. 223 TUA, rispetto alla via autonoma, che segue in realtà una strada più accidentata e complessa.<sup>353</sup>

Ad oggi i consorzi di filiera che fanno capo al CONAI<sup>354</sup> sono sette e vengono definiti, alla stregua del comma 2 dell'art. 223 TUA, come soggetti di diritto privato con personalità giuridica e senza scopo di lucro<sup>355</sup>.

In virtù del suddetto articolo è richiesto che il loro statuto venga adottato in conformità ad uno schema tipo redatto dal MASE di concerto il Ministro delle attività produttive.

Tornando alle pronunce e al fatto storico, il 26 aprile 2013 lo schema tipo viene adottato con D.M. (pubblicato sulla G.U. n. 176 del 29 luglio 2013) del MATTM<sup>356</sup> di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, integrato dalla nota ministeriale del 12 agosto 2013, con cui è stata indicata la data del 26 novembre 2013 per l'adeguamento del previgente statuto a quanto contenuto nello schema tipo previsto dal decreto.

---

imballaggio per proporre un sistema autonomo, nel 2012 lo ha reimmesso proprio nell'ottica del perseguimento dell'introduzione di elementi concorrenzialità nel sistema, laddove prima aveva ritenuto che il consorzio unico nazionale tutelasse meglio le esigenze di coordinamento".

<sup>353</sup> Su questo aspetto è intervenuto il d. lgs. 116/2020, che all'art. 3, co. 7 ha inserito nel TUA, l'art. 221-*bis* in materia di sistemi autonomi, riformandone la disciplina e agevolandone la formazione. Precedentemente *cfr.* art. 1, comma 120, della Legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).

<sup>354</sup> Il Consorzio nazionale degli imballaggi è dotato di personalità giuridica di diritto privato senza fini di lucro, che persegue finalità di interesse pubblico, nell'ambito della tutela dell'ambiente e della concorrenza. Esso è retto da uno statuto approvato, l'ultimo il 14 luglio del 2021, dal MiTE.

<sup>355</sup> I consorzi di filiera che operano nel settore dei rifiuti di imballaggio sono, appunto, sette, uno per ciascuna filiera: RICREA (acciaio); CiAl (alluminio); Comieco (carta); Rilegno (legno); Corepla (plastica); Biorepack (bioplastica); CoReVe (vetro). Le loro attività si suddividono tra il ritiro dei rifiuti di imballaggi conferiti al servizio pubblico, la raccolta degli stessi presso le imprese industriali e commerciali, il riciclo e il recupero dei rifiuti di imballaggio, la promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica finalizzato al recupero e al riciclaggio.

<sup>356</sup> D'ora in poi verrà utilizzata la nuova denominazione di Ministero della Transizione Ecologica (MiTE), operata con l'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, del decreto-legge "Ministeri" il 26 febbraio 2021, alla quale però ha fatto seguito, in termini di sostituzione, quella attuale di MASE.

Avverso il decreto e la nota ministeriale, però, sono stati presentati ben sette ricorsi al TAR Lazio volti ad ottenerne l'annullamento.<sup>357</sup>

Il giudice amministrativo rigettava i ricorsi argomentando, innanzitutto, che pur essendo i consorzi in questione dotati di personalità giuridica di diritto privato ed informati ai principi di efficienza, economicità, nonché di libera concorrenza, la loro autonomia privata dovesse comunque essere temperata dalle esigenze dei pubblici poteri, in ragione del rispetto dei principi fondamentali in materia ambientale, da considerarsi di rilevanza esclusivamente pubblica.

Inoltre, per il giudice di primo grado «l'attività dei consorzi ha tratti simili a quelli propri dell'erogazione di un servizio pubblico e, analogamente ai servizi pubblici, viene finanziato attraverso un contributo ambientale (c.d. CAC)<sup>358</sup>, il quale, pur non avendo carattere tributario, costituisce oggetto di un'obbligazione *ex lege* destinata ad operare secondo meccanismi del tutto simili a quelli dell'IVA, entrando a far parte integrante del prezzo di vendita dell'imballaggio con una traslazione dei costi a carico del consumatore finale».

Inoltre, le previsioni di dettaglio inserite nello schema-tipo erano assistite da una «clausola di flessibilità» e quindi considerate come indicative e modificabili in sede di recepimento. Leggendo le motivazioni del TAR, non veniva riscontrata nessuna violazione del principio di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118, comma 4, Cost.*, dovendosi quest'ultimo coordinare con i principi regolatori dell'attività della pubblica amministrazione e, principalmente, con quello di buon andamento dell'*art. 97 Cost.*

Per queste argomentazioni, il Tar Lazio riteneva legittime le disposizioni statutarie dello schema tipo, anche, in riferimento al tanto contestato *art. 12*, al centro delle doglianze dei ricorrenti<sup>359</sup>.

---

<sup>357</sup> I ricorsi sono stati proposti dai sei Consorzi nazionali di filiera (escluso Biorepack che al tempo dei ricorsi non era ancora stato istituito) e da un'associazione nazionale di interesse, ANFIMA (Associazione Nazionale fra i Fabbrianti di Imballaggi Metallici e Affini).

<sup>358</sup> *Cfr.* *art. 224, comma 3, lett. h) TUA* e *art. 14, Statuto CONAI*.

<sup>359</sup> L'*art. 12 D.M. 26 aprile 2013* viene censurato nella parte in cui: fissa un numero massimo di consiglieri (nove), restando, così, preclusa la rappresentanza della varietà degli interessi e delle componenti di cui ogni consorzio di filiera è espressione; viene predeterminato il numero di consiglieri in rappresentanza di ciascuna categoria (in particolare, due in rappresentanza delle categorie dei produttori, trasformatori, utilizzatori e dei recuperatori e riciclatori, oltre al componente designato dal MATTM e dal MISE) non essendo, in tal modo, garantito il peso determinante, nell'organizzazione consortile, delle categorie responsabile della gestione dei rifiuti di imballaggio (produttori e utilizzatori) previsti da legge; prevede la

Il successivo giudizio di fronte al Consiglio di Stato conduce, invece, a ribaltare l'impostazione prevista dal TAR Lazio dovuta all'impugnazione di tre dei consorzi di filiera interessati<sup>360</sup>.

In primo luogo, il CdS critica la «libertà di scelta» prevista dal menzionato art. 221, co. 3, TUA.

Infatti, il giudice di appello accerta come in tal settore gli operatori economici, appartenenti alla categoria dei produttori, sono obbligati a aderire al relativo consorzio di filiera, soltanto quando non adottino sistemi autonomi di gestione dei rifiuti, ai sensi dell'art. 221, comma 3, lettere a) e c). Il giudice amministrativo definisce questo sistema come caratterizzato da una «obbligatorietà a carattere residuale» dei consorzi nazionali in mancanza di iniziative autonome.<sup>361</sup>

Il giudice tornando sulla qualificazione giuridica dei consorzi, ne afferma l'impossibilità di qualificarli alla stregua di consorzi obbligatori ai sensi degli art. 2616 ss. c.c., neanche tenendo conto che la loro base istitutiva trovi asilo in un espresso provvedimento legislativo. Difatti, partendo dal testo dell'art. 223 T.U.A., che delinea tali consorzi come soggetti con personalità giuridica di diritto privato, il Consiglio di Stato ne deduce l'inapplicabilità alla disciplina dei consorzi obbligatori, con conseguente applicazione di quella dei consorzi volontari<sup>362</sup>.

La pronuncia merita ulteriore pregio, poiché si concentra su un altro tassello che compone la variegata disciplina dei rifiuti, ossia se l'attività realizzata dai consorzi risponda o meno all'erogazione di un servizio pubblico.

---

designazione di un componente da parte dei due Ministeri, nell'organo gestorio, così contrastando con la disciplina del TUA che tende ad evitare un'ingerenza pubblica diretta nei consorzi di filiera.

<sup>360</sup> L'impugnazione veniva esercitata da RICREA, CiAI e RILEGNO.

<sup>361</sup> Tale interpretazione prende le mosse dall'assunzione, da parte dei soggetti *incumbent* nella filiera, dell'esistenza di un sistema normativo dei rifiuti di imballaggio incentrato sui consorzi nazionali, che guarda con carattere eccezionale alla presenza dei sistemi autonomi. Tuttavia, questa prospettiva frena di fronte ai principi generali e agli obiettivi della disciplina di riferimento, in cui, invece, può rinvenirsi la coerenza di un sistema connotato dalla coesistenza del consorzio nazionale di filiera e di un consorzio nazionale imballaggi, assieme alle iniziative che danno luogo a sistemi autonomi. In conclusione, deve rilevarsi che i sistemi autonomi non possono essere riguardati come eccezione alla regola dei consorzi nazionali. *Cfr.* Cons. Stato sez. VI, n. 4475 del 2015; Cons. Stato sez. IV, n. 781 del 2021; Cons. Stato sez. VI, n. 8402 del 2021.

<sup>362</sup> Rimandando al dispositivo della sentenza, si registra che i consorzi obbligatori sono persone giuridiche pubbliche e che l'appartenenza al consorzio sia determinato *ipso iure* dall'esercizio di un tipo di attività. Corollario di tale assunto è, altresì, l'erroneo richiamo al regime di vigilanza governativa *ex* art. 2619 c.c.

Questo passaggio viene risolto a favore di «un'attività di pubblico interesse», quale quella della gestione dei rifiuti, così come peraltro definita dal comma 2, art. 177 TUA, e non come un servizio pubblico in senso stretto, come avanzato, invece, da alcuni autori<sup>363</sup>.

L'interpretazione privatistica non è priva di ricadute pratiche, dal momento che tale inquadramento nella disciplina codicistica comporta che il Ministero dell'ambiente, in sede di adozione dello schema di statuto-tipo, avrebbe dovuto rispettare l'ordinaria disciplina che governa tali enti di diritto privato e apportare, esclusivamente, i correttivi di stampo pubblicistico *strettamente* necessari al fine di perseguire gli interessi generali previsti da legge.<sup>364</sup>

La più diretta conseguenza di questo passaggio, in appello, è da rinvenire nella censura di illegittimità che ha colpito l'art. 12 del decreto ministeriale impugnato, al fine di ristabilire l'autonomia statutaria dei consorzi di filiera.

Proprio sulla scia della pronuncia del Giudice di appello, il MiTE ha provveduto all'adozione di un nuovo schema-tipo di statuto, con il D.M. 24 giugno 2016, ad oggi ancora in vigore.<sup>365</sup>

---

<sup>363</sup> Tale punto è aspramente contestato da A. PIEROBON, *Consorzi nazionali rifiuti*, cit., 6, p. 40, il quale ritiene che «qui la sentenza non sembra perspicua, nel senso che argomenta su elementi che non arrivano alla sostanza della vera e propria gestione svolta dai consorzi, soprattutto nell'ambito dei servizi pubblici locali (privativa e non), grazie ai, non generici, meccanismi (previsti legislativamente, ancorché facoltativi) degli accordi Anci-CONAI e altri ancora».

<sup>364</sup> Una scelta siffatta si poneva in violazione con il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, co. 4, Cost. La questione, peraltro, è stata approfondita sia dal giudice di primo grado che da quello di appello. Il TAR ha avuto modo di precisare come tale principio sia suscettibile di una doppia declinazione; la prima in senso negativo, rappresentata dal dovere di astensione dei pubblici poteri allorché le forze individuali siano in grado di soddisfare i propri bisogni autonomamente; la seconda in senso positivo, nell'opposto dovere di intervenire laddove le forze individuali e della società non siano in grado, da sole, di soddisfare siffatti bisogni. Tuttavia, nel caso in esame, la vicenda si complica, dal momento che, com'è stato fatto notare dal giudice di primo grado, il comma 4 dell'art. 118 nulla dice sui modi e sulle valutazioni che permettono l'ingerenza dei pubblici poteri, sancendone soltanto il divieto di questi ultimi a favore dell'autonomia privata. Dunque, rimane nella discrezionalità dell'ente territorialmente competente stabilire quali siano i limiti di tale sindacato, dovendo tenere, altresì, conto degli altri principi che governano l'agire amministrativo.

Com'è stato fatto notare da autorevole dottrina, la questione rimane aperta circa la legittimità delle scelte discrezionali delle amministrazioni, in ragion del fatto che: una forma di controllo da parte dei pubblici poteri sullo Statuto e sull'operato dei Consorzi di filiera esista (*cf.* art. 223, co. 2 TUA) e che la questione si concentri sull'individuazione dei limiti a tale sindacato in nome del principio di sussidiarietà orizzontale. *Cfr.* E. BLASI, *La natura giuridica dei consorzi*, cit., p. 60; A. FARÌ, *op. ult. cit.*, p. 21; M.E. ALBÈ, cit., p. 138. Sul rapporto tra potestà statutaria e autonomia di ciascun ente rispetto allo Stato *cf.* G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, 1990, CEDAM, p. 54.

<sup>365</sup> *Cfr. Ib.*, cit., p. 140. «È stato espunto il riferimento agli artt. 2616 ss. sui consorzi obbligatori (*cf.* art. 1, co. 5); non è più fissato il numero massimo di membri del Consiglio di Amministrazione (*cf.* art. 12, co. 1); non è più predeterminato il numero dei consiglieri in rappresentanza di ciascuna categoria, ma è

Da ultimo, ulteriore passaggio critico, rappresentativo dell'ingerenza della sfera pubblica nell'attività gestoria dei consorzi di filiera, riguarda il loro sistema di finanziamento, in particolare, il contributo ambientale CONAI (c.d. CAC).

Il Consiglio di Stato, anche su questo profilo, ribalta la pronuncia del TAR ritenendo che il contributo ambientale non costituisca l'esclusiva o prevalente forma di finanziamento dei consorzi, ma andrebbe a sommarsi ai contributi annuali di ogni consorziato e ai ricavi della cessione dei rifiuti da imballaggio, con conseguente mancata incidenza dell'attività sul bilancio statale.<sup>366</sup>

## 5. I sistemi EPR operanti in Italia.

L'istituto della responsabilità estesa, come ben sappiamo, ha subito una decisa spinta propulsiva dal pacchetto di direttive del 2018, il quale ha ampiamente rivisitato non solo la portata dello strumento, ma sistematicamente, l'impianto della direttiva quadro rifiuti del 2008.<sup>367</sup>

---

previsto che i membri del consiglio di amministrazione sono eletti dall'assemblea, in rappresentanza dei consorziati nell'ordine: a) categoria dei produttori; b) categoria dei trasformatori; c) categoria degli utilizzatori; è imposta l'uguaglianza del numero dei consiglieri dei recuperatori e riciclatori con i soli produttori di materie prime di imballaggi (*cf.* art. 12, co. 2); è stata espunta la nomina da parte dei due Ministeri, tra i dipendenti ministeriali, di un componente del Consiglio di Amministrazione; non è più previsto il *quorum* deliberativo della metà delle quote consortili (*cf.* art. 11, co. 1); l'ordine di preferenza indicato nell'art. 12 è richiamato dall'art. 14 per l'elezione del Presidente e del Vicepresidente; è stata infine inserita una clausola di flessibilità che consente ai Consorzi di precisare, modificare o integrare o precisare le disposizioni dello schema-tipo in ragione delle peculiarità della singola filiera in cui operano.

<sup>366</sup> Per un maggior approfondimento *cf.* COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI, *Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo*, Analisi dei bilanci, p. 77 ss. Il giudice di appello si concentra, in realtà, anche sulla non assoggettabilità del contributo ambientale al meccanismo dell'IVA (contrastando l'orientamento di segno opposto del TAR), dando rilievo al divieto testuale imposto dall'art. 221, co. 11 TUA, dove si legge che la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, “*non possa comportare oneri economici per il consumatore*”. Si rimanda, inoltre, al §5.1, Cap. 3.

Tuttavia, in dottrina, non mancano pensieri contrastanti come M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, cit., p. 100, ove “Non appare, pertanto, in sintonia con la ratio fondamentale dell'istituto (l'EPR) l'opzione ribadita dal giudice amministrativo, per cui il costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell'eliminazione dei rifiuti da imballaggio resterebbe, ai sensi dell'art. 219, comma 2, D. lgs n. 152 del 2006, a carico di produttori e utilizzatori, escludendo che *possa comportare oneri economici per il consumatore*”.

<sup>367</sup> *Cfr.* Considerando (21) – (22) – (23) – (24) – (25) – (26) – (27) – (28) dir. 851/2018/UE.

La vena riformista, tuttavia, non si è spinta fino a prevedere un preciso obbligo per gli Stati membri di istituire regimi EPR, ma, ha lasciato intatta la mera sollecitazione prevista dalla previgente disciplina (art. 8, dir. 2008/98/CE).

Si è preferito, piuttosto, introdurre un regime che potrebbe essere definito di «obbligatorietà mediata», dove l'intermediazione legislativa si coglie nello specifico passaggio testuale della direttiva (n. 851) «laddove tali misure<sup>368</sup> includano l'istituzione di regimi di responsabilità estesa del produttore *si applicano* i requisiti minimi generali di cui all'art. 8-*bis*»<sup>369</sup>

Dunque, un obbligo a monte non è stato previsto, però, laddove il legislatore nazionale abbia sancito l'introduzione di tali regimi, scatterebbe, quello conseguente e accessorio di rispettare i requisiti generali minimi, introdotti nel 2018.<sup>370</sup>

Nel panorama italiano, invece, la disciplina della responsabilità estesa trova asilo nell'art. 178-*bis* TUA, che prevede l'adeguamento alle nuove disposizioni da parte dei soggetti sottoposti ai regimi EPR (istituiti prima dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 116/2020) entro il 5 gennaio 2023.<sup>371</sup>

Una rilevante novità, che distingue la disciplina interna da quella europea, è costituita dal fatto che il legislatore nazionale è passato da una mera facoltà di costituzione di questi regimi al più penetrante obbligo di istituzione dell'EPR, previsto al novellato comma 1 dell'art. 178-*bis*.<sup>372</sup>

---

<sup>368</sup> Per “misure” il legislatore europeo intende quelle “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” (co. 1, art. 8, dir. 2008/98 e ss.mm.ii.)

<sup>369</sup> Il citato comma è stato introdotto dall'art. 1, par. 8, dir. 851/2018, il quale è seguito dal successivo comma: “Gli Stati membri possono decidere che i produttori di prodotti che si impegnano in termini finanziari o che si assumono, di loro iniziativa, responsabilità finanziarie e organizzative per la gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto è un rifiuto, applichino alcuni dei requisiti generali minimi di cui all'articolo 8-*bis* o la loro totalità”.

<sup>370</sup> I primi commentatori della riforma hanno espresso delle perplessità sulla tecnica legislativa prescelta, configurando, da un lato, si un obbligo giuridico a valle, ma, dall'altro, lasciando nella discrezionalità degli Stati membri la scelta, a monte, se introdurre o meno misure di prevenzione dei rifiuti, come quelle dei regimi di responsabilità estesa. *Cfr.* LABORATORIO REF RICERCHE, *cit.*, n. 137 – 171 - 192; C. BOVINO, *op. cit.* p. 782.

<sup>371</sup> Il termine così previsto è stato introdotto dall'art. 6, comma 1 (Disposizioni finali) del d. lgs. n. 116 del 2020, come stabilito dall'art. 1, par. 9 della direttiva 851/2018.

<sup>372</sup> Si segnali che il previgente comma 1 dell'art. 178-*bis* disciplinava in termini di facoltà (possono essere adottati) l'istituzione di tali regimi, lasciando, invece, ora spazio ad un vero e proprio obbligo (sono istituiti) previsto al citato comma 1.

Orbene, se queste sono le coordinate fornite dal legislatore, è da rilevare, ancora una volta, l'esigenza di classificare le diverse forme di attuazione dell'EPR declinate nel nostro ordinamento.

A ben vedere, risulta necessario fornire una rassegna dei sistemi collettivi operanti nelle diverse filiere, che conducono le rispettive attività in nome del principio euro unitario della responsabilità estesa del produttore.

Tenendo bene a mente che l'opera di classificazione può essere guidata da diversi criteri, come la suddivisione in sistemi integrati o duali, amministrativi o industriali oppure di derivazione comunitaria o interna, si seguiranno le nove filiere raggiunte dalle *policy* di EPR e, più da vicino, i sistemi collettivi, consorzi di filiera e/o i sistemi autonomi che le compongono.

Per ogni filiera si darà conto del quadro normativo del settore e dei tratti genetici e organizzativi dei sistemi collettivi al proprio interno, rassegnando le principali esperienze di responsabilità estesa del produttore.

Le nove filiere attenzionate sono le seguenti: rifiuti da imballaggio, RAEE, veicoli fuori uso (VFU), pneumatici fuori uso (PFU), oli minerali usati, oli e grassi vegetali e animali esausti, beni in polietilene, batterie al piombo esauste e rifiuti da pile e accumulatori (RPA), che per l'omogeneità delle discipline meritano considerazioni unitarie.

La frazione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio costituisce la quota maggioritaria dell'immesso al consumo per quanto riguarda la produzione nazionale di rifiuti urbani e, per questo motivo, ha sempre ricevuto un'attenzione speciale.<sup>373</sup>

La sua prima organica disciplina risale, a livello europeo, alla già citata direttiva 1994/62/CE, recepita, poi, nel nostro ordinamento dal c.d. Decreto Ronchi (n. 22/1997), che dopo alcune modifiche ha trovato sede nel TUA agli art. 217 e ss.<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup> ISPRA, *Rapporto Rifiuti Urbani*, Ed. 2021, p. 213. Nel 2020, l'immesso al consumo di imballaggi sul mercato nazionale, secondo i dati presentati dal CONAI nel "Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio – Relazione generale consuntiva 2020", si attese a 13,1 milioni di tonnellate, facendo registrare un calo del 4,6% rispetto al 2019, pari a 629 mila tonnellate.

<sup>374</sup> E. BLASI, *Concorrenza e ambiente: Il caso dei sistemi di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, p. 22 ss. A confermare la particolare attenzione per questa tipologia di rifiuto depongono, altresì, le direttive 2004/12/CE, 2005/20/CE e 2013/2/UE che hanno modificato, a più riprese, l'originale testo comunitario del '94 e, conseguentemente, la disciplina nazionale di recepimento confluita, poi, nel testo unico ambientale.

L'ordito normativo, europeo e nazionale, riguarda tutti gli imballaggi immessi sul mercato europeo e tutti i rifiuti di imballaggio, siano essi utilizzati a livello industriale, commerciale, d'ufficio, domestico o di altro tipo, indipendentemente dal materiale utilizzato.

Sempre dal punto di vista normativo, per imballaggio si intende ogni «prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo».<sup>375</sup>

La definizione offerta dal legislatore è utile, poiché rispecchia la funzionalità di questi beni, definiti da una certa dottrina «serventi» a ben ragione, data la loro strumentalità rispetto ad altri beni di consumo.<sup>376</sup> La loro funzione si esaurisce in quella di involucro, strumento di trasporto o manipolazione, diventando rifiuti di imballaggio, non appena la propria finalità principale viene meno.<sup>377</sup>

---

<sup>375</sup> Cfr. art. 3, par. 1, lett. a), dir. 94/62/CE e art. 218, co. 1, lett. a), TUA. Nell'Allegato E alla Parte IV del testo unico ambientale sono previsti tre criteri interpretativi per la definizione di imballaggio offerta dal legislatore europeo assieme ad una lunga serie di esempi illustrativi e non esaustivi, a cui si rimanda. La nozione di imballaggio ha sempre interessato, anche, la dottrina in particolar modo in riferimento ad altri beni di consumo al fine di capire se questi rientrassero in tale nozione e, quindi, soggetti alla stessa disciplina. Per un cfr. E. BLASI, *op. ult. cit.* (consultare bibliografia *ivi* presente); F. RINALDI, *La metodologia interpretativa della Corte di giustizia come fonte di chiarimento delle nozioni introdotte dalla normativa comunitaria*, in *Dir. Pubbl. comparato ed europeo*, n. 3/2004, pp. 1470-1472; A. GRATANI, *Sacchetti di plastica con manici. Gli "shoppers" sono rifiuti di imballaggio ai sensi della normativa comunitaria*, in *RGA*, n. 2/2005, pp. 269-271; V. CAVANNA, *Il caso degli "shoppers" di plastica: verso un addio alla plastica?*, in *RGA*, n. 3/2018, pp. 465-484.

<sup>376</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, *cit.*; E. BLASI, *op. ult. cit.*; S.R. CERRUTO, *La disciplina giuridica degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, in *RGA*, n. 3/2009, pp. 79-110; R. LEONARDI, *La natura giuridica dell'imballaggio terziario rotto: rifiuto o sottoprodotto?*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2016.

Invece, per un confronto con la giurisprudenza, *ex multis*, Tribunale di S. Maria Capua V., sentenza 7 gennaio 2009, n. 134; Cass. pen., sez. III, 19 febbraio 2008, n. 7466; Tribunale di Roma, Sez. III civile, 17 dicembre 2007, n. 24563; Tribunale di Roma, Sez. II civile, 5 settembre 2007, n. 16818; Corte di Giustizia, Sez. V, 17 dicembre 2009, n. 410, Soc. Swiss Cap c. Hauptzollamt, in *Rass. dir. farmaceutico* 2010, 2, pag. 361.

<sup>377</sup> Tenendo conto della loro funzione, a livello normativo, il legislatore distingue tre tipologie di imballaggi: imballaggio per la vendita o primario; imballaggio multiplo o secondario; imballaggio per il trasporto o terziario.

L'imballaggio *primario* è quello concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore.

L'imballaggio *secondario* è quello concepito in modo da costituire, nel punto di vendita, il raggruppamento di un certo numero di unità di vendita, indipendentemente dal fatto che sia venduto come tale all'utente finale o al consumatore, o che serva soltanto a facilitare il rifornimento degli scaffali nel punto di vendita. Esso può essere rimosso dal prodotto senza alterarne le caratteristiche.

L'imballaggio *terziario* è quello concepito in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli per evitare la loro manipolazione ed i danni connessi al trasporto, esclusi i container per i trasporti

Ad arricchire il quadro normativo in materia di imballaggi, da ultimo, è intervenuta la direttiva 852/2018/UE, che modifica la dir. 1994/62/CE, recepita nel nostro ordinamento con il d. lgs. 116/2020.<sup>378</sup>

Tra le diverse novità, si osserva come il legislatore europeo sia intervenuto, in particolar modo, sotto due dei profili considerati centrali per il successo delle politiche ambientali dell'Europa: gli obiettivi di riciclaggio e l'istituzione dei regimi EPR.<sup>379</sup>

Il primo prevede l'innalzamento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti da imballaggio e il secondo, invece, riguarda l'obbligo di costituzione di regimi EPR per gli imballaggi entro il 2025.<sup>380</sup>

Questo variegato insieme di norme, nel nostro ordinamento, si traduce in una serie di obblighi in capo ai produttori che possono essere assolti secondo le modalità previste dall'art. 221, co. 3 del TUA.<sup>381</sup>

La connotazione istituzionale di questa filiera si segnala a due livelli, il primo, centralmente, nella presenza del Consorzio nazionale imballaggi (CONAI), il secondo, dislocato per ogni filiera, per la presenza, di un Consorzio istituito per ciascun materiale di imballaggio.

---

stradali, ferroviari marittimi ed aerei. (art. 218, co. 1, lett. b-c-d, TUA e art. 3, par. 1, lett. a-b-c, dir. 94/62/CE).

<sup>378</sup> Le principali novità riguardano le caratteristiche di riutilizzabilità e recuperabilità degli imballaggi immessi sul mercato e loro etichettatura, i nuovi obblighi di informazione ai consumatori, l'ampliamento delle possibilità di riutilizzo degli imballaggi, anche con sistemi di vuoto a rendere, la modifica dei costi sostenuti dai produttori e utilizzatori, oltre alla modifica della definizione di "imballaggio riutilizzabile" (art. 218, co. 1, lett. e, TUA) e all'introduzione di quella di "imballaggio composito" (art. 218, co. 1, lett. e-bis, TUA).

<sup>379</sup> Cfr. dir. 852/2018/UE, art. 1, par. 3, che modifica la dir. 94/62, art. 4, par. 1. Sul punto, è richiesto ai paesi dell'UE di adottare, da un lato, misure, quali programmi nazionali, incentivi attraverso regimi di responsabilità estesa del produttore e altri strumenti economici, per prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio e, dall'altro, misure atte a raggiungere determinati obiettivi di riciclaggio che variano a seconda del materiale di imballaggio stesso.

<sup>380</sup> Cfr. art. 1, par. 5, lett. a), dir. 852/2018. Entro il 31 dicembre 2025, almeno il 65% in peso di tutti gli imballaggi deve essere riciclato ed entro il 31 dicembre 2030 almeno il 70% degli imballaggi deve essere riciclato. Invece, gli obiettivi di riciclaggio per ciascun materiale sono, entro il 31 dicembre 2025/2030: plastica (50%/55%); vetro (70%/75%); carta e cartone (75%/85%); metalli ferrosi (70%/80%); alluminio (50%/60%); legno (25%/30%).

Invece, l'art. 1, par. 8, dir. 852/2018, prevede che: "Gli Stati membri garantiscono che, entro il 31 dicembre 2024, siano stabiliti regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti gli imballaggi, conformemente all'articolo 8 e all'articolo 8-bis della direttiva 2008/92/CE".

<sup>381</sup> Nella realtà dei fatti, l'originale tripartizione prevista dal legislatore si riduce o nell'adesione al sistema CONAI-consorzi di filiera (lett. b) oppure nell'organizzare in via autonoma la gestione dei propri rifiuti di imballaggio (lett. a). Del resto, ad oggi, risulta che alcun sistema di restituzione è stato istituito (lett. b).

Il quadro complessivo delineato dal legislatore ci restituisce il c.d. sistema CONAI-ConSORZI di filiera.

Partendo dal livello centrale, il CONAI è un consorzio dotato di personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro e persegue attività di pubblico interesse nell'ambito della tutela ambientale e del rispetto della libera concorrenza. È, altresì, retto da uno statuto approvato con decreto del MASE, di concerto con il Ministro delle attività produttive (art. 224, co. 1, TUA).<sup>382</sup>

Ai sensi dell'art. 3 dello Statuto CONAI, esso è costituito per raggiungere gli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio di cui all'art. 220, TUA, nonché per garantire il necessario coordinamento della raccolta differenziata.

Per raggiungere tali obiettivi, definiti all'Allegato E alla parte IV del TUA, il CONAI è investito di numerose funzioni, tra cui la definizione di accordi e programmi con gli altri operatori economici, l'elaborazione del Programma generale per la prevenzione e la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (art. 225)<sup>383</sup>, inoltre, definisce gli ambiti territoriali ove espletare il sistema integrato di gestione dei rifiuti e ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori il corrispettivo per gli oneri di cui all'art. 221, co. 10, TUA.<sup>384</sup>

Per assolvere le proprie funzioni, il CONAI provvede con i mezzi finanziari necessari, costituiti dai proventi dell'attività, dai contributi dei consorziati e da una quota del c.d. contributo ambientale CONAI (d'ora in poi CAC), nonché con altri contributi e proventi di consorziati e di terzi.

---

<sup>382</sup> Il CONAI è stato istituito, in attuazione della direttiva 94/62, dall'art. 41 del d. lgs. 22/1997, ove, in particolare, al comma 6 si demandava al Ministero dell'ambiente e al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato l'approvazione dello statuto del Consorzio di cui al medesimo art. 41. Il primo decreto interministeriale che ne ha approvato lo statuto risale al 30 ottobre 1997. Sono seguiti diversi decreti che hanno apportato modifiche, tra cui il D.M. 11 luglio 2013 (Approvazione delle modifiche statuarie del Consorzio nazionale degli imballaggi – CONAI). Ad oggi lo statuto CONAI vigente è stato approvato, dall'assemblea dei soci, il 14 luglio 2021.

<sup>383</sup> Il Programma generale di cui all'art. 225 TUA è redatto, annualmente, sulla base dei programmi specifici di prevenzione redatti dai sistemi autonomi (art. 221, co. 6) e dai consorzi di filiera (art. 223, co. 4), con il compito di individuare, per ogni specifica tipologia di imballaggio, le misure necessarie per raggiungere determinati obiettivi ambientali. Ad esempio, la prevenzione della formazione di rifiuti di imballaggio, l'accrescimento della quota di rifiuti di imballaggio riciclabili e riutilizzabili rispetto ai loro succedanei non sostenibili, il miglioramento delle caratteristiche dell'imballaggio e la realizzazione degli obiettivi di recupero e riciclaggio.

<sup>384</sup> Si rimanda al testo completo del comma 5, art. 224, TUA per la lettura delle numerose e specifiche funzioni affidate al CONAI.

Il CAC costituisce la forma di finanziamento per ripartire tra produttori e utilizzatori i costi della raccolta differenziata, del recupero e del riciclo degli imballaggi primari, secondari e terziari (art. 224, co. 3, lett. h) TUA). Il contributo ambientale viene determinato e, posto a carico dei consorziati, con modalità previste dallo statuto CONAI.<sup>385</sup>

Al CONAI partecipano in forma paritaria le categorie dei produttori<sup>386</sup> e degli utilizzatori<sup>387</sup>, che non hanno organizzato o aderito ad un sistema autonomo di gestione o di restituzione dei propri imballaggi ai sensi dell'art. 221, lett. a) e c), TUA.

Il secondo pilastro istituzionale del sistema CONAI, invece, è costituito dai sette consorzi di filiera che vi partecipano, istituiti per ciascun materiale di imballaggio come previsto dall'art. 223, co. 1, TUA.

I consorzi di filiera che operano nella gestione dei rifiuti di imballaggio sono, ad oggi, sette, uno per ciascuna filiera (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro): RICREA, (acciaio); CIAL (alluminio); COMIECO (carta e cartone); RILEGNO (legno); COREPLA (plastica); COREVE (vetro); ai quali si è aggiunto, da ultimo, BIOREPACK (bioplastica).

RICREA è il Consorzio nazionale per il riciclo e il recupero degli imballaggi in acciaio, costituito ai sensi dell'art. 223 TUA e si occupa della raccolta e dell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggio in acciaio su tutto il territorio nazionale.<sup>388</sup>

L'attività di gestione dei rifiuti del Consorzio si distende sia sulla rete pubblica dei comuni convenzionati, intercettando i flussi di rifiuti provenienti dai canali della RD, sia

---

<sup>385</sup> Ai sensi dell'art. 14, Statuto CONAI, il contributo ambientale “è determinato per ciascun materiale di imballaggio, perseguendone il massimo contenimento possibile, senza recare pregiudizio alla continuità delle attività di ritiro e di avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio e alla stabilità dei relativi flussi finanziari, tenendo conto delle riserve patrimoniali dei consorzi previsti dall'art. 223 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il valore del contributo ambientale è, allorché possibile, modulato per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, tenendo conto in particolare di elementi, con i relativi impatti economici, quali durevolezza, riparabilità, selezionabilità, riutilizzabilità, riciclabilità e presenza di sostanze pericolose”.

<sup>386</sup> Sono considerati produttori i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio (art. 218, co. 1, lett. r).

<sup>387</sup> Sono considerati utilizzatori i commercianti, i distributori, gli addetti al riempimento, gli utenti di imballaggi e gli importatori di imballaggi pieni (art. 218, co. 1, lett. s).

<sup>388</sup> RICREA è un consorzio dalla personalità giuridica di diritto privato e senza scopo di lucro, nato nell'ambito della normativa italiana del c.d. Decreto Ronchi, nel 1997. Esso si occupa della raccolta e del recupero di rifiuti in acciaio quali barattoli, scatolette, tappi, fusti, latte, lattine e bombolette. Nel 2020, il 78% degli imballaggi in acciaio immessi al consumo in Italia sono stati avviati al riciclo, garantendone la rinascita con altre funzioni, spesso utili per il mondo dell'edilizia.

su superficie privata attraverso un sistema di raccolta organizzato ad hoc presso aziende, negozi e attività produttive.

Al Consorzio aderiscono i produttori della materia prima e dei contenitori di acciaio ed i trasformatori, nonché i recuperatori ed i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori.<sup>389</sup>

Facendo parte del sistema CONAI, si riscontrano i tratti salenti del modello amministrativo, rappresentato da un soggetto, affidatario, unico operante su tutto il territorio nazionale, che consorzia un elevato numero di imprese produttrici, con conseguente residui spazi per la competizione. In aggiunta, la platea dei soggetti aderenti/consorzati risulta essere decisamente eterogenea.

Il Consorzio, tuttavia, dalla sua nascita ha sempre registrato elevati tassi di avvio a riciclo, rispettando i targets imposti, basti pensare che RICREA ha già raggiunto e superato l'obiettivo imposto per il 2025, indicato nel 70% di imballaggi in acciaio riciclati.<sup>390</sup>

Il Consorzio nazionale imballaggi alluminio (CIAL) si occupa, da oltre vent'anni, del recupero e dell'avvio a riciclo dei prodotti in alluminio esausti e dei rifiuti di imballaggio in alluminio.

La sua attività è dedicata, in via prioritaria, al flusso di rifiuti proveniente dai canali di RD organizzata dai comuni (imballaggi primari), a cui si affianca la raccolta dei rifiuti di imballaggio in alluminio (secondari e terziari) su superficie privata.<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> Attualmente le aziende consorziate in RICREA risultano essere 317. Il Consorzio, inoltre, si avvale della collaborazione dei gestori della raccolta differenziata (Comuni o gestori privati) e delle associazioni ASSOFERMET (Associazione Nazionale Commercianti Rottami Ferrosi) e FIRI (Federazione Italiana Rigeneratori Imballaggi) che costituiscono una rete capillare capace di gestire lo specifico flusso di rifiuti di acciaio.

<sup>390</sup> RICREA ha sempre rispettato i target imposti dalla normativa, un tempo dovendo riciclare il 50% degli imballaggi in acciaio immessi nel consumo, secondo la normativa del decreto Ronchi, e adesso, alla luce della dir. 852/2018, è già prossimo al raggiungimento del target per il 2030 (indicato all'80%).

<sup>391</sup> Il Consorzio CIAL, nato nell'ambito del decreto Ronchi, ed istituito ai sensi dell'art. 223 TUA, si occupa, altresì, della ripresa degli imballaggi in alluminio usati, del loro recupero e dell'incentivazione della RD e dell'utilizzo dei prodotti e dei materiali ottenuti dal recupero dei rifiuti di imballaggio in alluminio (art. 3, Statuto CIAL)

Come previsto dal testo dell'art. 223 TUA, al Consorzio partecipano le categorie dei produttori e trasformatori, a cui si aggiungono, anche, gli utilizzatori, nonché recuperatori e riciclatori, previo accordo con gli altri consorziati.<sup>392</sup>

Si osserva che anche per questa categoria di imballaggio, la tendenza del riciclo è, assolutamente, positiva; difatti, nel 2021 sul complessivo di immesso al consumo di prodotti in alluminio (78.400 ton.), ben il 67,5% è stato riciclato. Considerando gli obiettivi dettati dal legislatore europeo, l'Italia ha già ampiamento superato sia quelli per l'anno 2025 che per il 2030.

Per quanta riguarda la carta e il cartone, COMIECO è il Consorzio nazionale recupero e riciclo degli imballaggi a base cellulosica. Esso raggruppa cartiere, produttori di carta e cartone per imballaggio, insieme alle categorie dei trasformatori e importatori.

In linea con il dettato normativo, al consorzio possono partecipare, altresì, i recuperatori e riciclatori, assieme alla categoria degli utilizzatori (art. 223 TUA e art. 2, co. 1-2, Statuto Comieco).

Comieco è il consorzio di filiera più risalente del sistema CONAI, infatti, esso è stato istituito, su base volontaria, nel 1985 come ente privato e poi ha assunto la dimensione di consorzio nazionale e unico con il decreto Ronchi e, successivamente, con l'emanazione del testo unico ambientale.<sup>393</sup>

A partire dal 1° gennaio 2019, il CONAI ha introdotto la diversificazione contributiva anche per la carta, applicando, dapprima un extra CAC sugli imballaggi poliaccoppiati a prevalenza carta idonei al contenimento di liquidi (CPL) e, poi, estendendo la diversificazione anche alle altre tipologie di imballaggi composti diversi dai CPL.<sup>394</sup>

---

<sup>392</sup> Si precisa che i recuperatori e riciclatori di rifiuti sono soggetti che svolgono attività come definite dall'art. 183, co. 1, lett. t), u), TUA e che non corrispondono alla categoria dei produttori.

<sup>393</sup> Il Consorzio Nazionale è stato costituito nel 1998, entrando a far parte del sistema CONAI, raggruppando, ad oggi, oltre 3300 aziende impegnate nella filiera della carta e cartone, da produttori di materie prime e produttori di imballaggi cellulosici a piattaforme di selezione del macero.

<sup>394</sup> Dal 1° luglio 2022, per i CPL la fascia contributiva è passata da 30,00 €/t a 25€/t.

Come per la plastica, il progetto di diversificazione contributiva vuole sfruttare la leva economica per promuovere la riduzione dell'impatto ambientale dei rifiuti di imballaggio.<sup>395</sup> Ad oggi, per la carta sono previste quattro diverse fasce contributive.<sup>396</sup>

Nell'ultimo anno di bilancio (2021) il Consorzio ha fatto registrare l'87% di riciclo degli imballaggi in carta e cartone immessi al consumo, riuscendo, così, a superare l'obiettivo stabilito dall'UE per il 2030, con nove anni di anticipo.<sup>397</sup>

RILEGNO è il Consorzio nazionale che, dal 1997, si occupa della raccolta, recupero e del riciclo degli imballaggi in legno. Esso ha il compito di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati per il recupero degli imballaggi legnosi esausti, quali pallet, cassette, casse e bobine.

Aderendo al sistema CONAI, RILEGNO si avvale dei canali di raccolta differenziata messi in atto dai Comuni, tramite le apposite convenzioni, per il ritiro di imballaggi primari, mentre, per la raccolta su superficie privata si affida ad operatori privati che effettuano la raccolta, direttamente, presso le aziende e i centri di grande distribuzione (art. 3, Statuto RILEGNO).

La platea dei consorziati al consorzio nazionale è, anche qui, composta dalle categorie dei produttori (fornitori e importatori di materiali per imballaggio in legno) e dei trasformatori, a cui possono aggiungersi, altresì, i riciclatori e recuperatori di rifiuti, ai sensi dell'art. 223, co. 1 del TUA.

Avendo a riferimento il bilancio del 2021, i dati forniti dal Consorzio nazionale registrano un elevato rendimento in termini di recupero e riciclaggio, attestando il 64,75%

---

<sup>395</sup> Sulle opportunità che la filiera può offrire in termini di sostenibilità dei prodotti *cf.* T. RONCHETTI, M. MEDUGNO, *Ripresa post Covid-19 all'insegna della circolarità: le proposte del settore del recupero e riciclo carta e cartoni*, in *Amb&Svil.*, n. 6/2020, p. 497-503.

<sup>396</sup> La nuova diversificazione è entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2022. Alle prime due tipologie (A e B), con una componente carta superiore o uguale rispettivamente al 90 e all'80 %, non è applicato nessun extra CAC. La terza tipologia (C) è quella che qualifica gli imballaggi in cui la componente carta è superiore o uguale al 60% e inferiore all'80%. Infine, la quarta tipologia (D) è quella in cui gli imballaggi risultano composti da una componente carta inferiore al 60%, una percentuale che, peraltro, compromette la riciclabilità dell'imballaggio.

<sup>397</sup> Si offrono in lettura i dati dei risultati raggiunti nell'anno 2021 da COMIECO: 94,8% di recupero degli imballaggi cellulosici; 87,3% di riciclo degli imballaggi cellulosici; 3,5 milioni di tonnellate di carta e cartone raccolte; 69,6% di carta e cartone raccolta in convenzione; 2,4 milioni di tonnellate di carta e cartone gestite in convenzione; 93,6% di abitanti e 84,8% di Comuni coperti da convenzione.

di imballaggi di legno recuperati sull'impresso al consumo, superando, nettamente, gli obiettivi fissati dal TUA e dalla direttiva n. 852/2018.<sup>398</sup>

Per quanto riguarda, invece, la plastica, il soggetto istituzionale di riferimento è COREPLA, anch'esso istituito nell'ambito del Decreto Ronchi, soggetto privato senza scopo di lucro che si occupa della raccolta, riciclo e recupero degli imballaggi in plastica.

Al Consorzio partecipano, obbligatoriamente, le categorie dei produttori e trasformatori e, in via facoltativa, quelle degli auto produttori (o utilizzatori), dei riciclatori e recuperatori di rifiuti.<sup>399</sup>

La voce principale di finanziamento di COREPLA è costituita dai contributi ambientali devoluti dai consorziati, nonché dai proventi delle vendite dei rifiuti valorizzati a valle della raccolta differenziata.

Sempre in tema di finanziamento, si osserva come, dal 2018, sia entrata in vigore la diversificazione contributiva per gli imballaggi in plastica, sulla scorta delle indicazioni europee, al fine di incentivare l'uso di materiali ed imballaggi maggiormente riciclabili.

La manovra risponde al tentativo di collegare il livello contributivo per la gestione dei propri prodotti post consumo all'impatto dei medesimi sull'ambiente, in altre parole, più basso risulta l'impatto ambientale e minore sarà il livello contributivo.<sup>400</sup>

L'analisi dei dati sull'avvio a riciclo di COREPLA, invece, sono particolarmente interessanti.

Innanzitutto, secondo l'anno 2021, il Consorzio ha avviato a riciclo il 54,9% degli imballaggi in plastica immessi a consumo. Considerando gli obiettivi fissati per legge entro il 2025 per la plastica (50%), il target risulta già raggiunto.

---

<sup>398</sup> Sul quantitativo totale di impresso al consumo (3.394.066 ton.), quasi 2 milioni di tonnellate sono state, complessivamente, recuperate e riciclate, permettendo un elevato risparmio nel consumo di CO<sub>2</sub>. RILEGNO, per assicurare un continuo miglioramento nelle sue prestazioni ambientali, dal 2007 ha deciso di dotarsi di un Sistema di Gestione integrato per la qualità e l'ambiente, in sintonia alle norme UNI EN ISO 9001:2015 e UNI EN ISO 14001:2015.

<sup>399</sup> Alle aziende consorziate si aggiungono, altresì, le imprese utilizzatrici che fabbricano i propri imballaggi in plastica e provvedono al riempimento o imprese che importano merci imballate. *Cfr.* art. 2, Statuto COREPLA.

<sup>400</sup> Le fasce contributive per la plastica sono ad oggi cinque (A1, A2, B1, B2, C). Si consideri che secondo CONAI, *Guida all'adesione e all'applicazione del Contributo Ambientale*, 2022, tra la fascia A1 (livello contributivo che rispecchia il materiale più riciclabile) e la fascia C (il succedaneo non riciclabile né selezionabile) il livello contributivo aumenta di ben cinque volte, a tonnellata. Inoltre, a decorrenza dell'anno 2022 è stata introdotta una nuova fascia contributiva, denominata A2 (Imballaggi flessibili con una filiera industriale di selezione e riciclo efficace e consolidata, in prevalenza da C&I ma significativamente presenti in raccolta differenziata urbana).

Tuttavia, nel dato complessivo, COREPLA considera e ingloba anche il quantitativo intercettato e portato a riciclo dai c.d. operatori indipendenti, oltre quello imputato ai sistemi autonomi CONIP e PARI, per un totale di 299.000 tonnellate.<sup>401</sup>

Come avremo modo di osservare, soprattutto per questo materiale di imballaggio, l'apporto dei sistemi indipendenti esistenti risulta essere decisivo.<sup>402</sup>

Il COREVE (Consorzio Recupero Vetro) si occupa del recupero e del riciclo dei rifiuti di imballaggio in vetro su tutto il territorio nazionale. I produttori e gli importatori di vetro hanno l'obbligo di aderirvi, invece, recuperatori e riciclatori hanno la facoltà di stringere accordi con gli altri consorziati per entrare a far parte del consorzio (art. 223 TUA e art. 2 Statuto).

È uno dei sette consorzi nazionali appartenenti al sistema CONAI, non ha fini di lucro e si affida, principalmente, all'elevato numero di convenzioni con i Comuni italiani per la raccolta dei rifiuti conferiti ai canali della raccolta differenziata.<sup>403</sup>

Inoltre, COREVE riveste un ruolo sussidiario all'attività di altri operatori economici del settore al fine di incentivare e promuovere la RD e garantire l'avvio a riciclo dei rifiuti in vetro.

Oltre al contributo CONAI, il Consorzio si alimenta, altresì, con i proventi derivanti dalla cessione dei rifiuti di imballaggio in vetro raccolti attraverso un efficiente sistema di aste e gare. Questo sistema vede la cooperazione non solo di COREVE, ma anche dei Comuni che attuano la raccolta e del mercato, imprese e aziende che sono disposte a recuperare materiale dai rifiuti messi all'asta.

---

<sup>401</sup> Si osserva, pertanto, che senza l'apporto dei sistemi indipendenti la quota complessiva di recupero e avvio al riciclo del sistema CONAI-COREPLA per la plastica, si aggira intorno al 39% del totale immesso al consumo.

<sup>402</sup> *Cfr. ex multis* TAR Lazio, sez. II-*bis*, sentenza del 26 luglio 2019, n. 10049; Cons. di Stato, sez. IV, sentenza del 26 gennaio 2021, n. 781; Cons. di Stato, sez. VI, sentenza del 16 dicembre 2021, n. 8402. In quest'ultima pronuncia, il giudice amministrativo considera i sistemi autonomi come un'apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, potenzialmente idoneo ad implementare il recupero dei rifiuti e il loro sfruttamento con innegabili vantaggi per la tutela ambientale.

<sup>403</sup> Al 31 dicembre 2020 i Comuni convenzionati erano 7414, rappresentativi circa del 97% della popolazione italiana. *Cfr.* Accordo ANCI-CoReVe. Allegato Tecnico imballaggi di Vetro, art. 4 (Convenzioni Locali), 2020-2024.

Data la capillarità del sistema di raccolta e della numerosa collaborazione dei Comuni convenzionati, COREVE garantisce un elevato livello di riciclo del vetro che, nel 2020 si è attestato al 78,6%, registrando una tendenza in aumento anche nel 2021.<sup>404</sup>

Secondo il Rapporto Rifiuti Urbani 2020 di ISPRA nel 2019 in Italia la raccolta differenziata della frazione organica umida ha raggiunto 4,6 milioni di tonnellate, contro i 3,5 milioni della carta e 1,5 milioni di tonnellate della plastica.<sup>405</sup>

In aggiunta, si consideri che il pacchetto *circular economy* ha impresso una svolta storica su tale flusso di rifiuti, sancendone l'obbligo di raccolta e conferimento differenziato, come accade per gli altri materiali di imballaggio, appena analizzati.<sup>406</sup>

Pertanto, ai sensi dell'art. 223 TUA è stato istituito il Consorzio nazionale per il riciclo organico degli imballaggi in plastica biodegradabile<sup>407</sup> e compostabile<sup>408</sup> (BIOREPACK), con statuto approvato dal MASE con decreto del 16 ottobre 2020.

Il Consorzio opera su tutto il territorio nazionale e garantisce il ritiro, la raccolta, il recupero e il riciclo organico dei rifiuti di imballaggio in bioplastica compostabile assieme alla frazione organica dei rifiuti urbani (umido urbano).<sup>409</sup>

---

<sup>404</sup> Allegato E alla Parte IV del TUA stabilisce che l'obiettivo fissato per il vetro entro il 2025, in termini di riciclo, è del 70%. *Cfr.* CoReVe, *Rapporto 2021 su raccolta e riciclo del vetro*, 2021, dove si legge che "Rispetto al 2016 gli italiani hanno avviato a riciclo 570 mila tonnellate di vetro in più: un risparmio di 127 milioni di euro e un ulteriore contributo di 33 milioni per i Comuni. Una performance migliore rispetto a quanto fatto nei 12 anni precedenti".

<sup>405</sup> La frazione organica rappresenta oggi il flusso più importante dei rifiuti domestici raccolti separatamente rappresentando circa il 40% di tutte le raccolte differenziate in Italia. Nel 2018, il legislatore europeo ha introdotto una nuova definizione di rifiuto organico all'art. 3, par. 4, dir. 2008/98, come recepita dall'art. 183, co. 1, lett. d), TUA.

<sup>406</sup> *Cfr.* art. 22, direttiva 2008/98. "Gli Stati membri assicurano che, entro il 31 dicembre 2023 e fatto salvo l'articolo 10, paragrafi 2 e 3, i rifiuti organici siano differenziati e riciclati alla fonte o siano raccolti in modo differenziato e non miscelati con altri tipi di rifiuti" (comma 1).

<sup>407</sup> *Ecodizionario*, Biodegradabilità (*voce*): "è la caratteristica che una determinata sostanza o materiale hanno di essere decomposti e assimilati dai microrganismi naturalmente presenti nel suolo, per essere successivamente reimmessi nel ciclo naturale. A differenza dei rifiuti prodotti dalla natura, i rifiuti prodotti dalle attività umane hanno tempi di biodegradazione enormemente più lunghi e con un impatto ambientale estremamente pesante".

<sup>408</sup> La compostabilità, invece, riguarda il fine vita di un prodotto ed esprime la capacità di un materiale organico di essere riciclato organicamente assieme all'umido trasformandosi in compost mediante il compostaggio, un processo di decomposizione biologica della sostanza organica che avviene in condizioni controllate. In materia di compost, le sue caratteristiche sono disciplinate dal d. lgs. 75/2010. *Cfr.* Allegato Tecnico transitorio imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile, art. 2 (Definizioni), 2020-2024.

<sup>409</sup> Il consorzio, nell'ambito del panorama europeo, è il primo sistema di responsabilità estesa del produttore specificatamente dedicato alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio in plastica biodegradabile e compostabile assieme all'umido urbano (ossia la frazione organica umida dei rifiuti urbani).

Ai sensi dell'art. 2, co. 1 dello Statuto sono obbligati a aderire al Consorzio i produttori e i trasformatori, nonché, possono partecipare gli utilizzatori e i riciclatori così come definiti dallo statuto stesso.<sup>410</sup>

Considerata la specificità di questo flusso di rifiuti, l'Accordo Quadro ANCI-CONAI 2020-2024, al Cap. 4, punto 24 prevede «l'attuazione da parte dei Comuni di adeguati sistemi di raccolta dei rifiuti organici e l'informazione ai consumatori sul corretto conferimento dei rifiuti di imballaggio in materiale biodegradabile e compostabile».

Proprio a tale scopo, assieme al riconoscimento ai Comuni della copertura degli oneri sostenuti per i servizi di RD, è stato siglato ed è attualmente in vigore il primo Allegato Tecnico Bioplastiche compostabili, detto anche Accordo ANCI-BIOREPACK.<sup>411</sup>

Inoltre, in attesa che vengano fissati specifici obiettivi di riciclo per le bioplastiche e l'umido urbano, Biorepack nel suo primo anno di attività (2021) ha registrato il 51,9% di riciclo organico degli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile immessi sul mercato (38400 ton. su un totale di 74000).

Altra filiera onerata dagli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore è quella dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), la cui disciplina è confluita nell'art. 227 TUA, norma di raccordo di più categorie di rifiuti e che rinvia alle rispettive discipline.<sup>412</sup>

L'elemento cardine della disciplina RAEE è il d. lgs. 49/2014, che recepisce la direttiva 2012/19/UE, che ha provveduto ad una profonda rivisitazione della materia, fondata sul principio del chi inquina paga.<sup>413</sup>

---

<sup>410</sup> Il CONAI ha, altresì, determinato il contributo ambientale che i consorziati devono devolvere al sistema per la plastica biodegradabile e compostabile pari a 294 €/t dal 1° luglio 2021.

<sup>411</sup> Si osserva come l'Accordo prevedeva la possibilità di riconoscere i corrispettivi in forma retroattiva, ovvero a partire dal 1° gennaio 2021, a condizione che i soggetti legittimati (l'Ente di Governo o, in mancanza, i Comuni singoli o associati) provvedano a richiedere la sottoscrizione della Convenzione entro 60 giorni dalla stipula del suddetto accordo (ossia entro il 20 dicembre 2021).

<sup>412</sup> COM (2020) 98 final, p. 7-8, dove si legge che «I rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche continuano a costituire uno dei flussi di rifiuti in più rapida crescita nell'UE, con un tasso annuale pari attualmente al 2%. Si stima che nell'UE meno del 40% dei rifiuti elettronici sia riciclato». Su scala europea, esiste ancora un divario importante tra la quantità AEE immesse sul mercato (10,3 milioni ton. nel 2018), la quantità di RAEE raccolti (4,8 milioni ton.) e riciclati (3,9 milioni ton.).

<sup>413</sup> A livello europeo, la disciplina RAEE è stata introdotta dalla dir. 2002/96/CE, seguita dalle modifiche apportate dalla dir. 2003/108/UE. Da ultimo, si segnalano le modifiche introdotte dalla dir. 849/2018/UE che ha trovato recepimento nel nostro ordinamento con il d. lgs. 118/2020, che modifica, pertanto, il d. lgs. 49/2014. *Cfr. amplius* P. COLOMBO, *Il principio di responsabilità del produttore nella gestione dei*

Il d. lgs. 49/2014, dunque, disciplina la gestione e il corretto trattamento dei RAEE, definisce gli aspetti fondamentali della materia, gli obblighi degli operatori interessati dalla *policy* EPR, le modalità di assolvimento di tali obblighi e, soprattutto, identifica i nuovi target di raccolta da raggiungere, a partire dal 2019: il 65% del peso medio delle AEE immesse sul mercato nei tre anni precedenti (art. 7 dir. 2012/19 e art. 14 d. lgs. 49/2014).<sup>414</sup>

I produttori di AEE<sup>415</sup> sono i soggetti indicati dalla normativa come responsabili della corretta gestione dei loro prodotti post consumo e ai sensi dell'art. 8 del d. lgs. 49/2014 devono conseguire gli obiettivi minimi di recupero previsti all'Allegato V. Questi possono adempiere ai propri obblighi mediante sistemi di gestione individuali o collettivi, purché operanti in tutto il territorio nazionale.

Dunque, la scelta può ricadere tra la costituzione di un sistema collettivo o provvedere singolarmente all'assolvimento dei propri obblighi, senza che sia prevista l'adesione, in via residuale, ad un soggetto istituzionale istituito per legge (es. CONAI, CONOU).

Qualora i produttori non adempiano in forma individuale, sono obbligati a aderire o a costituire un sistema collettivo, in forma consortile.<sup>416</sup> Di regola, l'opzione del consorzio è affidata ai soli produttori, ma l'art. 10, co. 1 prevede una soluzione mista,

---

*rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2007, pp. 419-454; G.F. FERRARI, *I rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) tra obiettivi europei e modulistica*, in *Munus*, 2/2020, pp. 389-411; G. SPINA, *RAEE, pile, accumulatori e fotovoltaico: le novità del D. Lgs. n. 118/2020*, in *Amb&Svil.*, 1/2021, pp. 16-22.

<sup>414</sup> In termini definitivi, il legislatore indica per AEE: "le apparecchiature che dipendono, per un corretto funzionamento, da correnti elettriche o da campi elettromagnetici e le apparecchiature di generazione, trasferimento e misurazione di queste correnti e campi e progettate per essere usate con una tensione non superiore a 1000 volt per la corrente alternata e a 1500 volt per la corrente continua" (art. 4, co. 1, lett. a).

Invece per RAEE: le apparecchiature elettriche o elettroniche che sono rifiuti ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, inclusi tutti i componenti, sottoinsiemi e materiali di consumo che sono parte integrante del prodotto al momento in cui il detentore si disfi, abbia l'intenzione o l'obbligo disfarsene" (art. 4, co. 1, lett. e).

<sup>415</sup> I produttori di AEE sono i soggetti che immettono sul mercato le apparecchiature elettriche ed elettroniche. Oltre ad essere responsabili finanziariamente e organizzativamente della gestione dei rifiuti elettronici sulla base della quota di mercato detenuta, essi possono immettere prodotti sul mercato solo nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 29 del d. lgs. 49/2014.

<sup>416</sup> Art. 10, co. 2, d. lgs. 49/2014 stabilisce che i sistemi collettivi sono organizzati in forma consortile e seguono la disciplina di cui agli art. 2602 e ss. c.c. Inoltre, vengono qualificati come soggetti di diritto privato e senza scopo di lucro ed operano sotto la vigilanza del MASE e del MiSE in conformità ad uno statuto-tipo da loro approvato.

dando la possibilità a soggetti diversi, quali distributori, raccoglitori, trasportatori, riciclatori e recuperatori di consorziarsi, purché in previo accordo con i produttori.

Il settore RAEE, dunque, risulta essere un sistema «multiconsortile» che coinvolge le attività di diversi attori, tutti con specifiche responsabilità, lungo la catena del trattamento del rifiuto elettronico.<sup>417</sup>

Come abbiamo visto l'adesione ai sistemi collettivi è libera, poiché questi sono tra loro alternativi ed operano nel rispetto del principio di libera concorrenza, eliminando ogni ostacolo alla fuoriuscita dei produttori da un consorzio per aderirne ad un altro.

I sistemi collettivi, in particolare, si occupano del recupero dei RAEE raccolti dai centri di raccolta comunali e dai luoghi di raggruppamento e del loro trasporto agli impianti di trattamento specializzati e certificati presso il CdC RAEE.<sup>418</sup>

Le attività dei sistemi collettivi vengono finanziati con l'eco-contributo RAEE, un importo, previsto per legge, che il produttore aggiunge al prezzo di vendita dell'AEE che, poi, sarà versato dal consumatore al momento dell'acquisto del nuovo prodotto.<sup>419</sup>

I consorzi dei produttori di AEE domestiche aderiscono, per legge, al CdC RAEE e hanno l'obbligo di raccogliere e gestire tutti i RAEE domestici presenti sul territorio nazionale. I sistemi collettivi dei produttori di AEE professionali possono, invece, scegliere se aderire o meno al Centro di coordinamento.

Ad oggi al CdC RAEE aderiscono dodici sistemi collettivi provenienti dai nuclei domestici e un consorzio dai nuclei professionali.<sup>420</sup>

---

<sup>417</sup> Oltre ai produttori di AEE, responsabili del trattamento dei RAEE, il d. lgs. 49/2014 prevede il coinvolgimento dei distributori, dei rivenditori di AEE, dei centri di raccolta approntati presso i Comuni, dei consumatori. A questi si aggiungono, altresì, gli installatori di sorgenti luminose e i grandi utilizzatori di AEE della categoria dell'illuminazione.

<sup>418</sup> Centro di coordinamento RAEE è l'organismo centrale che si occupa di garantire condizioni operative omogenee tra i sistemi collettivi e rappresenta il punto di riferimento per tutta la filiera di gestione dei RAEE domestici. Le funzioni e le attività del CdC sono disciplinate dagli artt. 33 e 34 del d. lgs. 49/2014.

<sup>419</sup> Cfr. art. 8, d. lgs. 49/2014 "Il produttore, al momento della messa a disposizione sul mercato nazionale di un'AEE, può applicare sul prezzo di vendita della stessa il contributo, indicandolo espressamente nelle proprie fatture di vendita ai distributori. La presenza del contributo può essere resa nota nell'indicazione del prezzo del prodotto all'utilizzatore finale".

<sup>420</sup> Per i nuclei domestici i Consorzi sono: APIRAEE, Cobat RAEE, RLG, ECOEM, ECOLAMP, ECOLIGHT, ECOPEP, ERION Weee, ESAgerAEE, ERP (European Recycling Platform), PV CYCLE, RIDOMUS. Invece, l'unico sistema collettivo di RAEE professionali è Erion Professional. Cfr. (<https://www.cdcrace.it/sistema-raee/attori-del-sistema-raee/sistemi-collettivi/>).

Sul punto si offre in commento il lavoro prodotto da ERION, *Libro Bianco sui RAEE* del 7 luglio 2021, dove sono raccolte le principali proposte di evoluzione normativa e organizzativa per lo sviluppo del settore, redatta proprio dagli attori responsabili e da un folto numero di stakeholders.

Il Centro di Coordinamento RAEE assume la veste di consorzio di natura privata ed è stato istituito con regolamento 25 settembre del 2007, n. 185. Esso è retto da uno statuto, conforme alle disposizioni del d. lgs. 49/2014, ed opera sotto la vigilanza del MASE e del MiSE, a cui rendicontra la propria attività e quella dei sistemi collettivi consorziati.

Il centro di controllo ha come priorità il compito di assicurare livelli omogenei di ritiro dei RAEE in tutto il territorio nazionale e di monitorare con estremo dettaglio l'attività ed i risultati conseguiti dai sistemi collettivi (art. 34, d. lgs. 49/2014). La tenuta del sistema, su questo punto, ci restituisce un meccanismo di controllo piuttosto efficace che permette di verificare la loro tenuta economica e di evitare che si sviluppino, ad esempio, fenomeni di *dumping* che potrebbero creare distorsioni nel mercato.<sup>421</sup>

Guardando da vicino al sistema RAEE, si ha la percezione di un settore in salute, da considerare, di certo, come apripista del mondo degli schemi di compliance all'EPR, che pone al centro il servizio offerto piuttosto che il prodotto da gestire.

Dall'istituzione dell'obbligo di raccolta e di recupero dei rifiuti di AEE, il mercato, *ab origine*, è risultato pronto ad autoregolarsi e ha condotto, fin da subito, la nascita di una molteplicità di sistemi collettivi, senza che ci fosse la necessità della mano autoritativa dello Stato. Ne è riprova la libera competizione che esiste tra i diversi sistemi operanti, l'*agere* industriale proprio dei consorzi che trattano i RAEE e, per l'appunto, l'assenza di un soggetto istituzionale costituito per legge e monopolista, al cui posto troviamo, invece, un centro di coordinamento.<sup>422</sup>

---

<sup>421</sup> La parola *dumping* deriva dall'inglese "dump" che significa letteralmente "scaricare". Si tratta di una pratica per cui le grandi imprese introducono nel mercato europeo dei prodotti a un prezzo molto inferiore rispetto a quello di mercato. Questo prezzo artificioso è dovuto alla presenza di sussidi statali alle imprese nel paese di origine, oppure alla sovrapproduzione di un determinato prodotto da parte delle aziende che vendono all'estero tali beni in eccedenza.

<sup>422</sup> Il *vulnus* di tale filiera rimangono i tassi di raccolta, ancora lontani da quelli previsti per legge, su questo punto si dovrebbero potenziare i sistemi e le modalità di ritiro dei distributori, almeno per i "grandi bianchi". Altra piaga del sistema è il contrasto ai fenomeni di *free riding*, che si sottraggono al pagamento dell'eco-contributo con distorsioni in termini di raccolta e recupero del rifiuto. Ad esempio, in Francia se il produttore non paga l'eco-contributo, questo è dovuto e richiesto alla piattaforma che ospita il produttore. Inoltre, è necessaria una profonda campagna educativa sul rifiuto di AEE e su come questo si raccoglie. Cfr. ERION, *I sistemi di Responsabilità Estesa del Produttore*, cit., pp. 12-17; ID., *Proposte di evoluzione normativa e organizzativa per uno sviluppo dei RAEE*, 2021.

Altro settore raggiunto dall'obbligo per gli Stati membri di introdurre modelli di responsabilità estesa è quello dei veicoli fuori uso (VFU), la cui prima normativa risale alla direttiva 2000/53/CE, come recepita in Italia dal d. lgs. 209/2003.<sup>423</sup>

I veicoli fuori uso, rappresentando un flusso considerevole di rifiuti sia in termini quantitativi che qualitativi, è stata una delle prime filiere attenzionate dall'opera del legislatore europeo e da lavori della Commissione europea.<sup>424</sup>

Il nostro ordinamento attraverso l'opera di recepimento della direttiva VFU è stato uno dei primi paesi a dotarsi di un sistema di registrazione e cancellazione dei veicoli esausti, denominato Pubblico registro automobilistico (PRA), idonea a comunicare informazioni attendibili sulla gestione dei veicoli giunti al loro fine vita.<sup>425</sup>

La novella comunitaria è intervenuta anche sulla definizione dei VFU, assimilandola alla ordinaria nozione di rifiuto di cui all'art. 183, co. 1, lett. a) del TUA, stabilendo, dunque, il suo trattamento come rifiuto ai sensi della normativa vigente.

Il sistema di recupero e gestione dei VFU consta di un insieme di attori coinvolti, con specifiche responsabilità, che, tuttavia, affida un ruolo centrale ai centri di raccolta così come definiti all'art. 3, co. 1, lett. p) del d. lgs. 209/2003.<sup>426</sup>

La disciplina interna prevede, infatti, che il veicolo ormai destinato alla demolizione debba essere consegnato dal detentore ad un centro di raccolta per le

---

<sup>423</sup> Anche la disciplina sui veicoli fuori uso è stata modificata dalla direttiva 849/2018/UE. Le novità riguardano, principalmente, le modalità di raccolta e di trattamento dei VFU. Sul primo versante si introduce l'obbligo di ritiro sull'intero territorio nazionale e l'utilizzo del nuovo registro unico telematico dei veicoli fuori uso (art. 5, co. 3 e 10, d. lgs. 209/2003). Sul secondo, raddoppiano i termini di durata per l'autorizzazione per il deposito temporaneo del VFU. Sempre avendo a riguardo i centri di raccolta VFU, viene introdotto l'obbligo di possedere un adeguato sistema di pesatura in ingresso ai centri di raccolta e a livello sanzionatorio, l'introduzione di una sanzione accessoria della sospensione dell'autorizzazione nel caso di mancata presentazione del MUD (art. 7 e 13, d. lgs. 209/2003).

<sup>424</sup> Si fa riferimento, in particolare, alla costituzione del gruppo di progetto europeo, in seno alla Commissione europea, "End of life vehicles" nell'ambito della "Strategia sui flussi prioritari dei rifiuti". A livello domestico *cf.* APAT, *Linee guida sul trattamento dei veicoli fuori uso. Aspetti tecnologici e gestionali*, 2004.

<sup>425</sup> M. LOCHE, A. CASTELLI, *La nuova Direttiva Ue sul recupero dei veicoli fuori uso e l'adeguamento della normativa nazionale italiana*, in *Amb&Svil.*, 2/2021, pp. 99-106. "Le finalità del D. Lgs. n. 209/2003 sono rappresentate dalla riduzione dell'impatto generato sull'ambiente dalla gestione dei veicoli fuori uso, dal corretto funzionamento del mercato interno, evitando distorsioni della concorrenza, nonché dallo sviluppo delle attività legate al recupero e al riciclaggio dei materiali provenienti dai veicoli".

<sup>426</sup> Art. 3, co. 1, lett. p), d. lgs. 209/2003: "Impianto di trattamento di cui alla lettera o), autorizzato ((, anche disgiuntamente, per le operazioni R4, R12 e R13 di cui all'Allegato C alla Parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,)) ai sensi degli ((articoli 208 e 209 del decreto legislativo n. 152 del 2006)), che effettua almeno le operazioni relative alla messa in sicurezza ed alla demolizione del veicolo fuori uso. I centri di raccolta erano già previsti dal Decreto Ronchi ai primi due commi dell'art. 46, oggi confluito nell'art. 231, TUA dedicato ai VFU non disciplinati dal d. lgs. 209/2003.

operazioni di trattamento e successivo smaltimento. Di regola, il detentore non incorre in alcuna spesa o onere economico nei confronti del centro di raccolta, salvo spese documentali o di trasporto.

In questa parte della catena di gestione del rifiuto si annida la responsabilità del produttore di ritirare, su tutto il territorio nazionale, i propri veicoli e, ove sia possibile, i pezzi derivanti dalle operazioni di riparazione, escluse, ad esempio, le batterie che, invece, seguono una specifica normativa di raccolta e gestione.<sup>427</sup>

Si registra, pertanto, l'assenza di un consorzio unico istituito per legge, affidando così agli operatori economici e alle dinamiche di mercato la scelta delle più efficienti forme organizzative per adempiere ai dettami dell'EPR.<sup>428</sup>

Difatti, è lo stesso legislatore a prevedere che siano gli stessi produttori dei veicoli ad organizzare una rete di centri di raccolta dei VFU efficacemente distribuiti su tutto il territorio nazionale.<sup>429</sup>

Per questo flusso di rifiuti, il legislatore, inoltre, prevede stringenti obiettivi di reimpiego e riciclaggio e reimpiego e recupero, pari rispettivamente all'85% e 95%, in termini di peso medio per veicolo e per anno.<sup>430</sup>

---

<sup>427</sup> Cfr. art. 5, co. 3, d. lgs. 209/2003.

<sup>428</sup> A. FARÌ, *cit.*, in D. BONATO, *cit.*, p. 80, ove l'A. compare le diverse ragioni per cui taluni settori hanno visto *ab origine* la creazione di situazioni monopolistiche per far fronte alla scarsa maturità del mercato ed altri, invece, hanno affidato la gestione degli specifici flussi di rifiuti al mercato di riferimento già pronto.

<sup>429</sup> Per garantire un elevato livello di tutela ambientale nell'attività di trattamento dei veicoli fuori uso, il legislatore incentiva la cooperazione tra i diversi operatori economici interessati, quali accordi volontari e altre forme di collaborazione ai sensi degli artt. 8 e 12 del d. lgs. 209/2003.

<sup>430</sup> M. LOCHE, A. CASTELLI, *ult. cit.*, p. 105. "Nella relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione della Dir. 2000/53/ce relativa ai veicoli fuori uso per il periodo 2014-2017, datata 3 febbraio 2020, è riportato che "nel 2017, 20 Stati membri avevano raggiunto l'obiettivo minimo di reimpiego e riciclaggio dell'85% del peso medio per veicolo e per anno, 2 Stati membri non avevano raggiunto gli obiettivi ma erano prossimi a raggiungerli, e per 6 Stati membri non vi erano dati disponibili. Il tasso medio di reimpiego e riciclaggio per l'UE-28 nel suo complesso era dell'8 %, quattro punti percentuali al di sopra dell'obiettivo". Quanto all'obiettivo minimo di reimpiego e recupero del 95% del peso medio per veicolo e per anno, "7 Stati membri non l'avevano ancora raggiunto ma erano prossimi a farlo, e 6 Stati membri non avevano ancora comunicato i dati. Il tasso medio di reimpiego e recupero per l'UE-28 nel suo complesso era del 94%, appena al di sotto dell'obiettivo".

Ulteriore applicazione della responsabilità estesa del produttore è rinvenibile nel settore degli pneumatici fuori uso (PFU)<sup>431</sup>, la cui disciplina, tutta interna, è dettata dall'art. 228 TUA e dal D.M. 19 novembre n. 182/2019.<sup>432</sup>

Si osserva, fin da ora, che la scelta del modello di responsabilità estesa non è l'unica alternativa possibile per assolvere l'obbligo di gestione degli PFU.<sup>433</sup>

Il sistema italiano di gestione degli PFU individua come responsabili diretti i produttori e gli importatori degli pneumatici, poiché rappresentano le due categorie di soggetti che immettono lo pneumatico nel mercato. Ai sensi dell'art. 228 TUA, questi devono «provvedere, singolarmente o in forma associata, alla gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato».<sup>434</sup>

Orbene, è possibile delineare tre elementi caratterizzanti di questa filiera che riguardano il carattere industriale delle forme organizzative scelte, il sistema di finanziamento e la platea dei soggetti destinatari dell'EPR.

Il primo elemento rispecchia la natura di tale settore, in cui le forme pubblicistiche di gestione lasciano spazio all'auto regolazione del mercato al fianco di forme associative industriali (singole o associate), approntate direttamente dai produttori e importatori, per far fronte agli obblighi da EPR.

---

<sup>431</sup> D.M. 182/2019, art. 2, co. 1, lett. b): “gli pneumatici, rimossi dal loro impiego a qualunque punto della loro vita, dei quali il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi, e che non sono fatti oggetto di ricostruzione o di successivo riutilizzo”. Gli PFU vengono così equiparati alla tradizionale nozione di rifiuto e, invece, discostati da quella di “pneumatico usato” che viene definito quale “pneumatico che, anche se usurato, è ancora idoneo al suo utilizzo e pertanto, salvo il caso di abbandono, non è rifiuto”. Cfr. Corte Cass., sentenze n. 25207 del 26 giugno 2012 e n. 25358 del 27 giugno 2012.

<sup>432</sup> La disciplina normativa in materia si è sviluppata dalla direttiva 1991/31/CE sulle discariche, che prevedeva divieti di smaltimento in discarica per alcune tipologie di rifiuti, tra cui, gli pneumatici fuori uso. Successivamente, prima con la direttiva rifiuti del 2006 e, poi, con la disposizione dell'art. 228 TUA si è sancito l'obbligo giuridico di raccolta e gestione del PFU, a cui è seguito il D.M. attuativo n. 82/2011, così sostituito dal nuovo decreto ministeriale n. 182/2019 “Regolamento recante la disciplina dei tempi e delle modalità attuative dell'obbligo di gestione degli pneumatici fuori uso”.

<sup>433</sup> In Europa esistono, infatti, altri due modelli consolidati di gestione dei PFU alternativi a quello dell'EPR, che comunque rappresenta la scelta più seguita. Si tratta del modello cosiddetto di “libero mercato” e del “sistema a tassazione”. Nel primo caso, la legge sancisce l'obbligo ma non individua un responsabile, nel secondo, invece, la gestione è direttamente compito dello Stato che finanzia tale attività mediante una tassa di consumo. Sul punto v. *amplius* D.S. RUSSO, *Il contributo per la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU): una comparazione tra diversi modelli europei*, in *RQDA*, n. 3/2017, p. 122-134.

<sup>434</sup> Secondo il legislatore “un quantitativo di pneumatici pari in peso a cento equivale ad un quantitativo di pneumatici fuori uso pari in peso a novantacinque” (co. 1, art. 228 TUA). Per dare contezza del fenomeno, sulla base dei dati forniti al MiTE, dai produttori e importatori di pneumatici, nel 2020 sono state immesse sul mercato del ricambio circa 350 mila tonnellate di pneumatici.

Ne è riprova il fatto che l'art. 228 TUA non solo non preveda la costituzione di un consorzio nazionale, ma anzi non dispone neanche per la forma consortile lasciando ampia libertà organizzativa e facendo generico riferimento ad «eventuali forme associate».<sup>435</sup>

Il finanziamento di tale sistema è poggiato sul versamento di un contributo ambientale, indicato in fattura in modo chiaro e preciso, necessario per far fronte agli obblighi di gestione degli PFU. Tale contributo, che fa «parte integrante del corrispettivo di vendita», è a carico degli utenti finali ed «è assoggettato ad IVA», tramite l'indicazione all'atto di acquisto e rimane invariato in tutte le successive fasi di commercializzazione dello pneumatico.<sup>436</sup>

Il contributo è determinato in modo completo ed esclusivo per la copertura dei costi di gestione degli PFU e, inoltre, il trasferimento delle somme richieste dai singoli operatori economici alle loro strutture associate costituisce assolvimento dei loro obblighi e, conseguente, esonero da ogni relativa responsabilità.<sup>437</sup>

L'ultimo elemento che fa propendere per il carattere industriale di tale filiera è quello della natura della platea dei soggetti destinatari dell'obbligo da EPR.<sup>438</sup>

L'art. 228 TUA è molto netto e chiaro nell'indicare i soli produttori e importatori come soggetti onerati dalla gestione degli PFU.

È, difatti, possibile scorgere una preferenza per una composizione omogenea della platea dei soggetti aderenti, unita all'assenza di disposizioni che regolino l'eventuale adesione di soggetti diversi, come accade per esempio nel settore dei RAEE.

---

<sup>435</sup> Tuttavia, se della figura consortile non vi è traccia nella norma principale in tema di PFU, l'art. 4 del D.M. 182/2019, in tema di forme associate di gestione, dispone espressamente in favore di consorzi o società consortili allorquando produttori e importatori vogliano adempiere ai loro obblighi in forma associata.

<sup>436</sup> Si osserva che lo stesso legislatore prevede che il produttore o l'importatore non versa o paga, ma “applica” il contributo ambientale nel momento della prima cessione dello pneumatico, esponendolo in fattura in modo chiaro e preciso. La forma e la modalità di finanziamento prescelta conduce ad interessanti riflessioni rispetto ai contributi di gestione, presenti nelle altre filiere, quali ad esempio RAEE (eco-contributo) e imballaggi (CAC).

<sup>437</sup> Cfr. artt. 3 - 3-bis, art. 228 TUA e art. 6, D.M. 182/2019 dove si stabilisce che il contributo venga differenziato per le diverse tipologie di pneumatico, come stabilito dall'Allegato I del medesimo decreto, a cui si rinvia.

<sup>438</sup> In tema di natura della composizione della platea dei soggetti aderenti ai sistemi di gestione rifiuti V. *supra* par. 4.

Da ultimo, si segnala l'attività di Ecopneus, società consortile attiva dal 2011, attore principale nel rintracciamento, raccolta e trattamento degli PFU, che garantisce, mediamente, il recupero di circa 200 mila tonnellate di PFU ogni anno.<sup>439</sup>

Dalla configurazione nettamente opposta, per ragioni storiche e strutturali, troviamo la filiera degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti<sup>440</sup> che si sviluppa attraverso le attività svolte dal Consorzio nazionale costituito per legge ai sensi dell'art. 233, TUA, ossia il CONOE.<sup>441</sup>

Il Consorzio nazionale opera «in posizione alternativa e coordinata» rispetto agli eventuali sistemi autonomi istituiti ai sensi del co. 9 dell'art. 233 TUA, lasciando spazio alla via autonoma che ad oggi è stata perseguita dal solo consorzio RenOils.<sup>442</sup>

Come è stato anticipato in altra parte del lavoro, questa filiera ha le caratteristiche tipiche di un sistema istituzionale ad impronta pubblicistica per diverse ragioni. In primo luogo, vi è la presenza di un Consorzio nazionale espressamente istituito dal legislatore e operante da più di venti anni.

In secondo luogo, a differenza ad esempio dei PFU, la platea dei soggetti che partecipano al CONOE è decisamente eterogenea, contando sui produttori, importatori, raccoglitori e riciclatori (co. 5, art. 233 TUA). Anzi, il legislatore nazionale, addirittura, ha previsto che le imprese che semplicemente detengono oli esausti debbano parteciparvi, ampliando ancor di più la «condivisione» di tal tipo di responsabilità.

Analogamente ad altri Consorzi nazionali, il CONOE svolge le proprie attività avvalendosi, principalmente, dei contributi ambientali devoluti dai soggetti partecipanti ad

---

<sup>439</sup> Per approfondire le attività di tale consorzio, in linea con i dettami dell'EPR, *cf.* ECOPNEUS, *10 anni di impegno e risultati per l'economia circolare in Italia, Report 2011-2020, 2021.*

<sup>440</sup> A livello definitorio sono da considerare tutti gli oli ed i grassi animali o vegetali rientranti nella definizione di rifiuto ai sensi dell'articolo 183, co. 1, lett. a) del TUA. Per tale tipologia di rifiuti, identificata al codice CER 20 01 25, la normativa nazionale prevede un apposito sistema di gestione della raccolta e del trattamento. Negli ultimi anni il principale mercato di sbocco per il recupero di questi rifiuti è rappresentato dalla produzione di biodiesel. Attualmente, nel sistema CONOE circa il 90% degli oli vegetali esausti viene avviato a produzione di biodiesel.

<sup>441</sup> In realtà, le origini del Consorzio sono ancora più risalenti, trovando sede normativa all'art. 47 del Decreto Ronchi del 1997, normativa poi confluita nell'art. 233 TUA. Il CONOE, come gli altri consorzi nazionali, ha personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro ed è retto da uno statuto approvato dal MiTE con D.M. 21 gennaio 2022.

<sup>442</sup> Il sistema autonomo RenOils si è costituito il 5 ottobre 2016 e dopo un lungo iter è stato riconosciuto, dall'allora MATTM, come sistema autonomo con decreto direttoriale n. 37 del 6 aprile 2018.

esso, in particolare dai produttori e importatori di oli e grassi vegetali e animali per uso alimentare.<sup>443</sup>

Da ultimo, una sorta di residualità simile a quella che troviamo nel settore degli imballaggi, è altresì presente nel settore degli oli esausti. Infatti, il comma 12 dell'art 233 TUA prevede che chiunque detenga a fini professionali oli e grassi vegetali esausti «è obbligato» a conferirli direttamente al CONOE o ad altro soggetto espressamente riconosciuto, qui intendendosi i sistemi autonomi istituiti ai sensi del comma 9 del medesimo articolo.

Tra i diversi settori attenzionati dall'obbligo dell'EPR, uno dei più risalenti è di certo quello degli oli minerali usati di cui all'art. 216-*bis* TUA.<sup>444</sup>

Difatti, l'obbligo di gestione risale già al D.P.R. n. 691/1982 che aveva provveduto alla costituzione del Consorzio obbligatorio degli oli usati (COOU), la cui disciplina oggi è interamente confluita all'art. 236 del TUA.<sup>445</sup> Inoltre, con l'approvazione del nuovo statuto il Consorzio ha modificato la sua denominazione in Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (CONOU).<sup>446</sup>

A differenza di altri sistemi di gestione dei rifiuti, in questo settore il legislatore nazionale non ha previsto la possibilità per gli operatori coinvolti di organizzarsi

---

<sup>443</sup> A decorrenza dall'anno 2017, il contributo CONOE è così determinato: “a) oli di oliva vergini e olio di oliva, in confezioni di capacità superiore a cinque litri: euro 0,0102/kg; b) oli vegetali, diversi da quelli di cui alla lettera a), in confezioni di capacità superiore ad un litro: euro 0,0108/kg; c) grassi animali e vegetali in confezioni di capacità superiore a 500 grammi: euro 0,0005/kg; d) oli extravergini di oliva (nei soli casi indicati all'articolo 233, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152): euro 0,0102/kg” (art. 10, L. n. 154 del 2016).

<sup>444</sup> Ai sensi dell'art. 183, co. 1, lett. c), TUA, per oli usati si intende “qualsiasi olio industriale o lubrificante, minerale o sintetico, divenuto improprio all'uso cui era inizialmente destinato, quali gli oli usati dei motori a combustione e dei sistemi di trasmissione, nonché gli oli usati per turbine e comandi idraulici”. Il legislatore all'art. 216-*bis*, invece, detta la scala gerarchica per la gestione degli oli usati, prevedendo, in via prioritaria la loro rigenerazione per la produzione di oli lubrificanti, poi, in via sussidiaria tramite combustione e, solo in via residuale, la loro gestione con operazioni di smaltimento.

<sup>445</sup> La disciplina in materia di gestione degli oli usati ha visto, altresì, l'emanazione del d. lgs. n. 95/1992, in attuazione delle dir. 75/439/CEE e 87/101/CEE relative alla eliminazione degli oli usati, che all'art. 11 regolava l'attività dell'allora COOU.

<sup>446</sup> Il 7 dicembre 2016 è stato emanato con decreto lo schema di statuto-tipo del consorzio nazionale, a cui ha fatto seguito il 7 novembre 2017 l'approvazione da parte dell'allora MATTM del nuovo statuto del CONOU.

autonomamente, rispetto all'adesione al CONOU, che pertanto è a tutti gli effetti un consorzio unico ed obbligatorio.<sup>447</sup>

Tuttavia, il consorzio, di regola, non acquista gli oli usati, ma ha il compito di vigilare sul corretto funzionamento del flusso dei rifiuti nelle fasi che vanno dalla raccolta fino alla rigenerazione.

D'altro canto, bisogna osservare che dal 2014 il CONOU, rispettando i principi di sussidiarietà e di concorrenza, opera come operatore sussidiario e di ultima istanza, acquistando l'olio usato raccolto solo quando nessuna impresa di rigenerazione o altro operatore autorizzato risultino interessati all'acquisto dell'olio usato.<sup>448</sup>

In aggiunta, ad aumentare la specificità di tale filiera, si registra la posizione assunta dal CONOU al quale «le imprese che eliminano gli oli minerali usati tramite combustione e all'uso debitamente autorizzate e gli altri consorzi di cui al presente articolo sono tenute a fornire [...] i dati tecnici di cui al comma 12, lettera h)» (art. 236, co. 3 TUA).<sup>449</sup>

A conferma della vocazione istituzionale che caratterizza il Consorzio, fin dalla nascita, la composizione del CONOU risulta essere decisamente ampia, prevedendo la partecipazione non solo dei produttori e degli importatori, ma, altresì, quella di imprese che «producono oli base mediante un processo di rigenerazione; le imprese che effettuano il recupero e la raccolta degli oli usati; le imprese che effettuano la sostituzione e la vendita degli oli lubrificanti» (art. 236, co. 4 TUA).

Con struttura alquanto analoga segue la gestione dei beni in polietilene, il cui sistema EPR è disciplinato all'art. 234 TUA<sup>450</sup>. In questo caso, il Consorzio nazionale è

---

<sup>447</sup> I produttori e i detentori, infatti, sono obbligati a cedere e trasferire tutti gli oli usati detenuti al CONOU direttamente ovvero ad imprese autorizzate alla raccolta e/o alla eliminazione (art. 6, co. 1, lett. c) del d. lgs. n. 95/1992).

<sup>448</sup> Dato emerso dalla *Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo*, cit., p. 62. La scelta del CONOU di operare con tali modalità è stata citata come esempio dall'ex presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prof. Pitruzzella, nel corso di un'audizione al Senato tenutasi il 6 novembre 2014, in cui il CONOU è stato citato come esempio virtuoso di consorzio operante in via sussidiaria, nei casi di fallimento del mercato, garantendo il servizio universale di raccolta e avvio al riciclo dei rifiuti.

<sup>449</sup> I dati tecnici, oggetto di trasmissione annuale al CONOU, sono quelli relativi alla raccolta ed eliminazione degli oli usati affinché questi vengano trasmessi ai Ministeri che esercitano il controllo, corredati da una relazione illustrativa.

<sup>450</sup> Per "bene in polietilene" si intende qualsiasi manufatto immesso sul mercato nazionale realizzato in polietilene in tutto o in parte, a prescindere dalla quota di polietilene presente. Ai sensi dell'art. 234, co. 1, TUA sono esclusi dalla disciplina dei beni in polietilene (anche se realizzati con polietilene o

POLIECO istituito ai sensi dell'art. 48 del d. lgs. 22/1997 che si pone come obiettivo primario il ritiro dei beni a base polietilene immessi nel mercato per avviarli ad attività di recupero e di riciclaggio.<sup>451</sup>

Il legislatore per questa filiera ha previsto un meccanismo analogo a quello degli imballaggi, stabilendo che gli operatori che non aderiscono al Consorzio nazionale devono, alternativamente, istituire un sistema autonomo operante su tutto il territorio nazionale oppure mettere in atto un sistema di raccolta e restituzione dei rifiuti in polietilene.<sup>452</sup>

Su tale profilo, il giudice amministrativo, di recente, è intervenuto con un rilevante principio di diritto in materia di gestione dei rifiuti in polietilene. Il TAR Lazio con sentenza n. 8985/2021, pronunciandosi sul riconoscimento del sistema autonomo Ecopolietilene, ha sancito sostanzialmente il primato dei consorzi nazionali (nel caso POLIECO) sui sistemi autonomi.

La decisione si poggia sui differenti volumi di rifiuti portati a riciclo e sulla loro destinazione, dal momento che l'attività di POLIECO si attesterebbe ad un livello generale, comprendendo tutti i beni in polietilene immessi nel mercato nazionale, mentre quella del sistema autonomo ad un livello «particolare», riguardando il solo immesso al consumo dei propri aderenti.<sup>453</sup>

Al Consorzio e ai sistemi autonomi partecipano i produttori, importatori di beni in polietilene, ma anche gli utilizzatori, riciclatori, distributori e recuperatori, confermando la caratteristica nostrana di una platea aderente eterogenea.

---

parte di esso) soltanto: gli imballaggi; i rifiuti elettrici ed elettronici; rifiuti sanitari; VFU; rifiuti contenuti in amianto; pile e accumulatori.

<sup>451</sup> POLIECO, in qualità di Consorzio nazionale, è chiamata a svolgere la propria attività senza scopo di lucro ed è retto dallo statuto approvato dal MiTE con D.M. 23 maggio 2019.

<sup>452</sup> Cfr. art. 234, co. 7 TUA. Ad oggi l'unico sistema autonomo riconosciuto dal MiTE è Ecopolietilene con decreto 19 giugno 2020, assicurando l'operatività del consorzio su tutto il territorio nazionale e idoneo a conseguire gli obiettivi di recupero e riciclaggio. Il decreto di riconoscimento, tuttavia, è stato oggetto di varie censure da parte di POLIECO che hanno condotto ad un rilevante contenzioso di fronte al giudice amministrativo e civile. Cfr. Tar Lazio, sent. 8985, sez. II-*bis*, del 27 luglio 2021 e Tribunale di Roma, sez. XVI civ., ordinanza n. 21744 del 18 novembre 2021.

<sup>453</sup> Secondo il TAR Lazio mentre al POLIECO è riservata l'attribuzione di un onere di raccolta e di riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene come immessi su tutto il mercato nazionale, residuamente al sistema autonomo Ecopolietilene è affidata la cura di una percentuale riferita ai soli suoi iscritti.

Ultima filiera da attenzionare è quella dei rifiuti di pile e accumulatori (RPA), che per contiguità normativa trattiamo assieme al settore delle batterie al piombo esauste, la cui disciplina è integralmente affidata al d. lgs. 188/2008.<sup>454</sup>

La scelta di trattare questa filiera come ultima non è casuale, dato che l'evoluzione di questo settore è sintomatica di una transizione di struttura, da una tipicamente monopolistica ad una maggiormente aperta alla concorrenza e alla pluralità.

Innanzitutto, si osserva che il d. lgs. 188/2008 ha condotto all'abrogazione del vecchio COBAT, anzi alla sua trasformazione da consorzio obbligatorio a consorzio volontario, qualificato, ad oggi, come sistema di raccolta ai sensi dell'art. 20 del d. lgs. 188/2008.<sup>455</sup>

Questo tipo di transizione è arricchita, altresì, dall'istituzione del centro di coordinamento nazionale pile e accumulatori (CDCNPA) che assurge a soggetto prioritario e razionalizzante dell'intero sistema di gestione dei RPA, designato dal legislatore.

I produttori di pile e accumulatori, soggetti ad una responsabilità organizzativa e finanziaria per i prodotti immessi nel mercato, hanno l'obbligo di finanziare un sistema di raccolta e trattamento dei RPA capace di operare, in maniera omogenea, sull'intero territorio nazionale.<sup>456</sup>

Tale responsabilità può essere gestita in forma individuale o collettiva, unita all'obbligo accessorio di aderire al Centro di Coordinamento, di cui all'art. 16 del d. lgs. 188/2008.<sup>457</sup>

---

<sup>454</sup> In attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti. Cfr. art. 3, co. 1 (Definizioni), dove per pila o accumulatore si intende “una fonte di energia elettrica ottenuta mediante trasformazione diretta di energia chimica, costituita da uno o più elementi primari (non riciclabili) o costituita da uno o più elementi secondari (riciclabili)”.

<sup>455</sup> L'art. 235 TUA che disciplinava l'attività del COBAT è stata abrogata dall'art. 29, co. 1, lett. f) del d. lgs. 188/2008. Ad oggi, il Consorzio nazionale per la raccolta ed il trattamento delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi viene considerato uno dei sistemi di gestione dei RPA di cui agli art. 6, 7 e 10 relativi alla raccolta separata e ritiro di pile e accumulatori portatili, alla raccolta separata di pile e accumulatori industriali e per veicoli e ai sistemi di trattamento e riciclaggio. Il Consorzio, qualificato come sistema di gestione dei RPA è soggetto accreditato al Centro di Coordinamento Nazionale dei RPA.

<sup>456</sup> Per un approfondimento sulle novità introdotte dalla direttiva 849/2018/UE, nella parte relativa ai RPA, si consulti G. SPINA, *op. cit.*, p. 21-22.

<sup>457</sup> Il CDCNPA viene istituito in forma di consorzio ed è dotato di personalità giuridica di diritto privato. Nell'esperienza del mondo dei RPA, l'Italia è l'unico paese che si è dotato di un centro di coordinamento che garantisca, principalmente, sani livelli di competizione tra tutti i sistemi di gestione aderenti. *Cfr. amplius* F. Magalini *et al.*, *op. cit.*

Il finanziamento dei sistemi di RPA è a carico dei produttori che sono, altresì, tenuti a sostenere i costi del funzionamento delle attività del CDC che, come soggetto regolatore, determina e ripartisce i finanziamenti delle operazioni di raccolta, trattamento e riciclaggio.<sup>458</sup>

Il principale compito affidato al CDCNPA è quella di uniformare le modalità di raccolta dei diversi sistemi di gestione al fine di incrementare il livello di raccolta e riciclaggio dei RPA.

In termini di comparazione tra le diverse filiere, la presenza di un centro di coordinamento avvicina tale settore al mondo dei RAEE, dei VFU e, in generale all'*agere* capillare-industriale, rispetto, ad esempio, al settore degli imballaggi, degli oli esausti o degli oli minerali, ancorati, invece, alla presenza di un consorzio obbligatorio e ad una struttura tendenzialmente monistica.

#### 5.1. I sistemi autonomi

Per completare l'analisi sull'esperienze dei sistemi EPR rinvenibili in Italia, è necessario affrontare il tema, altamente, dibattuto dei sistemi autonomi.

Qualche premessa.

In primo luogo, la gestione autonoma dei rispettivi flussi di rifiuti è prevista, espressamente, nelle filiere degli oli esausti, dei beni in polietilene e in quella degli imballaggi. Non a caso questi settori sono quelli più risalenti e maggiormente caratterizzati da connotati istituzionali molto forti, ai quali il legislatore ha deciso di affiancare «l'alternativa» autonoma.

In altre filiere, quali, RAEE, VFU, PFU, RPA, data l'assenza di un Consorzio unico nazionale, il legislatore lascia direttamente al mercato e, quindi, ai produttori la scelta

---

<sup>458</sup> L'onere finanziario è, pertanto, addebitato ai produttori o ai terzi che agiscono in loro nome (consorzi o sistemi individuali e collettivi), che può essere modulato a seconda della tipologia delle pile e degli accumulatori, dell'ubicazione sul territorio dei punti di raccolta e della quota percentuale di raccolta separata effettuata, nonché dai ricavi derivanti dalla vendita dei materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento e riciclaggio. (*cf.* art. 13, co. 2, d. lgs. 188/2008).

riguardo le modalità di assolvimento ai propri obblighi da EPR, delimitando la scelta tra la dimensione individuale o collettiva.<sup>459</sup>

L'unico caso a parte è quello degli oli usati, dove il legislatore non concede, in alcun verso, l'autonomia gestoria, prevedendo l'adesione direttamente al CONOU di tutti i soggetti che trattano, producono o semplicemente detengono oli minerali usati.

In secondo luogo, nei casi in cui il legislatore prevede la via autonoma, la questione che va risolta consiste nel capire se questa alternativa sia concretamente percorribile o nei fatti, difficilmente praticabile.

Sul punto, ancora una volta, il caso paradigmatico che consente di tastare l'applicazione dei sistemi EPR è quello degli imballaggi, dove, nel corso degli anni, al pilastro istituzionale (CONAI-Consorzi di filiera) si è affiancato un solido blocco di sistemi autonomi per la gestione dei «propri» rifiuti di imballaggio.

In terzo luogo, l'autonomia gestoria o delle scelte dei produttori va accostata al bisogno di pluralità del mercato dei sistemi di EPR e all'indispensabile necessità di garantire la competizione tra il sistema consortile e quello eventuale autonomo sia organizzativamente che operativamente.<sup>460</sup>

Del resto, questa traccia evolutiva è ben presente sia nelle recenti scelte del legislatore europeo sia nell'attività dell'AGCM e confermata, a più riprese, dal giudice amministrativo sino in Consiglio di Stato.<sup>461</sup>

---

<sup>459</sup> In queste filiere, infatti, troviamo un numero più elevato di operatori indipendenti che offrono i propri servizi di compliance direttamente ai produttori, comprensivi delle attività di raccolta, del ritiro e della gestione dei relativi flussi di rifiuti, anche grazie ad un mercato più pronto e incline all'autoregolazione.

<sup>460</sup> Troviamo traccia di questo assunto all'art. 222, TUA, dove i Comuni (o gli Enti di governo d'ambito) hanno l'obbligo di promuovere per i sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta, in condizioni di parità tra loro. LABORATORIO REF RICERCHE, *Certificati del riciclo*, cit., p. 12, dove si appura che è chiara la volontà del legislatore di rafforzare il dispiegarsi di dinamiche concorrenziali e di mercato già previste nel settore dei servizi di compliance all'EPR, da allargarsi quanto più possibile ad altri flussi e filiere dei rifiuti.

<sup>461</sup> È ben nota la spinta pro-concorrenziale impressa dal legislatore europeo nel settore dei rifiuti e nell'implementazione dello strumento dell'EPR, già nel 2015 con la proposta di modifica della dir. 2008/98 (2015/0275) e poi consolidatasi in diversi considerando della direttiva 851/2018/UE. A livello interno, non si può non citare il lavoro dell'Authority del 2016 (IC49), il quale ha proposto di ridisegnare l'intero sistema consortile degli imballaggi in chiave concorrenziale, affermando che “la concorrenza contribuisce a raggiungere gli obiettivi di carattere ambientale” (45).

*Cfr. ex multis* Cons. St., sez. VI, sent. 8402 del 2021; Cons. St., sez. IV, sent. 781 del 2021.

Orbene, se la questione centrale risiede nell'effettiva alternativa alla costituzione di sistemi autonomi in luogo all'adesione del sistema consortile, l'evoluzione che ha interessato il sistema degli imballaggi pare decisiva.

Il procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi ex art. 221, co. 5, TUA è stato ampiamente rivisto dalla l. n. 124/2017, sotto i profili di una maggiore imparzialità nella valutazione e al fine di evitare il fenomeno delle c.d. «doppie tassazioni».<sup>462</sup>

In primo luogo, la legge sostituisce ISPRA al posto di CONAI, come soggetto che fornisce elementi di valutazione nelle istruttorie di riconoscimento dei sistemi autonomi, ponendo rimedio ad un'evidente distorsione regolatoria e lesiva della concorrenza.

Inoltre, la riforma ha previsto la soppressione dell'obbligo di debenza del CAC durante l'iter procedurale. Ad oggi, a seguito del riconoscimento provvisorio rilasciato dal MASE<sup>463</sup>, l'obbligo di corrispondere il contributo ambientale al sistema CONAI viene sospeso sino al provvedimento definitivo di riconoscimento.<sup>464</sup>

Altro principio di diritto affermatosi, di recente, nella giurisprudenza amministrativa è rinvenibile nella sentenza n. 8402 del 2021 (Consiglio di Stato), dove è stato stabilito che «la pretesa di un consorzio di filiera di gestire per intero i rifiuti di imballaggio (in tal caso COREPLA) integra una condotta anomala idonea ad impedire lo

---

<sup>462</sup> Prima della riforma realizzata con la legge annuale sulla concorrenza del 2017, il progetto di sistema autonomo veniva sottoposto al preliminare parere di un soggetto che sarebbe dovuto essere terzo e indipendente, ma che in realtà era proprio il CONAI, ossia il soggetto monopolista da cui le imprese volevano appunto uscire. In aggiunta, nella disciplina previgente sussisteva l'obbligo di debenza del CAC al CONAI per tutta la fase della sperimentazione sino al provvedimento di riconoscimento definitivo che poteva intervenire dopo diversi anni. Pertanto, le imprese che fossero state autorizzate dall'allora MATTM ad avviare la fase di sperimentazione dovevano continuare a versare il contributo fino alla conclusione definitiva della vicenda. Ciò rendeva oltremodo gravoso dal punto di vista economico avviare e sostenere un tal tipo di attività, poiché l'impresa doveva far fronte sia alle spese necessarie per garantire il funzionamento, a termini di legge, come sistema autonomo e sia continuare a corrispondere il CAC, magari per diversi anni.

<sup>463</sup> È stata chiarita la natura bifasica di tale procedimento, in cui la prima fase "è incentrata sulla raccolta della documentazione prodotta dall'istante, sulle informazioni fornite dai soggetti coinvolti e sulla verifica formale *ex ante* dell'idoneità del progetto; fase che si conclude favorevolmente, quando l'amministrazione pervenga ad un giudizio favorevole in termini di potenzialità del sistema, con l'adozione di un provvedimento di riconoscimento provvisorio di natura meramente ricognitiva e sperimentale, con il quale si stabiliscono una serie di prescrizioni e precisazioni, in funzione della verifica successiva". (Cons. St., sez. IV, sent. n. 781 del 2021).

<sup>464</sup> Tuttavia, in caso di mancato riconoscimento definitivo o di revoca dell'autorizzazione, il novellato art. 221 T.U.A. prevede l'obbligo in capo all'impresa richiedente di corrispondere, con effetto retroattivo e con gli interessi di mora, il CAC entro novanta giorni dalla ricezione del provvedimento di mancato riconoscimento o di revoca dell'autorizzazione. (comma 10).

sviluppo della concorrenza nel mercato, come tale suscettibile di dare luogo ad uno sfruttamento abusivo di una posizione dominante ex art. 102 TFUE». <sup>465</sup>

Continuando il Collegio statuisce che «ciascun sistema di gestione è, dunque, chiamato a gestire i rifiuti derivanti dai prodotti immessi al consumo dai propri aderenti». <sup>466</sup>

Questo ordine di motivi spiega i tempi procedurali piuttosto lunghi per la costituzione di sistemi autonomi nella filiera degli imballaggi, alla luce della presenza di un consolidato pilastro istituzionale che, per decenni, ha operato in funzione di monopolio. <sup>467</sup>

In particolare, la procedura di riconoscimento del sistema PARI (Piano per la gestione Autonoma dei Rifiuti di Imballaggio) merita un approfondimento. <sup>468</sup>

---

<sup>465</sup> Utilizzando le parole del Consiglio di Stato nella sentenza n. 781/2021, “proprio il CONAI (...) avrebbe dovuto svolgere un ruolo di supporto al fine di garantire la continuità e l’universalità del servizio di gestione dei rifiuti, invece, (...) traspare l’assenza di una reale collaborazione, ove non addirittura un contegno ostacolante da parte dei Consorzi ricorrenti”.

<sup>466</sup> Cons. St., sez. VI, sent. n. 8402 del 2021, p. 42, “in siffatte ipotesi, al fine di individuare i rifiuti suscettibili di essere trattati dal fornitore del servizio di ottemperanza agli obblighi di EPR - come pure emergente dallo stesso decreto di riconoscimento provvisorio del sistema Coripet (supra richiamato)-, occorre avere riguardo, anziché all’*eadem res, al tantundem eiusdem generis et qualitatis* e, dunque, ai rifiuti della stessa tipologia e quantità corrispondenti a quelli generati dai prodotti immessi al consumo dal singolo operatore. Per l’effetto, a fronte di rifiuti insuscettibili di materiale separazione, il consorzio di filiera non potrebbe pretendere di trattare anche il quantitativo di rifiuti riconducibili ai volumi immessi al consumo dai produttori consorziati aderenti ad un diverso sistema di gestione”. *Cfr.* CGUE, sentenza 16.07.2009, Causa C 385/087.

<sup>467</sup> Nel settore degli imballaggi l’art. 221, comma 5, T.U.A. prevede un termine di 90 giorni dalla richiesta di riconoscimento entro i quali, il procedimento dovrebbe concludersi, ma nella pratica il termine viene difficilmente rispettato. Basti osservare sul punto che Aliplast (sistema autonomo per la gestione di imballaggi secondari e terziari flessibili in LDPE) ha presentato richiesta nel maggio del 2008, mentre il riconoscimento definitivo ha visto la luce soltanto nell’agosto del 2014, dopo numerose vicende conflittuali anche nelle sedi giurisdizionali. Si segnala l’intervento anche del procedimento AGCM A476 contro CONAI/COREPLA per condotte volte ad ostacolare l’ingresso nel mercato di altri sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali. Nel caso di CONIP (sistema autonomo per la gestione di pallet in plastica) il procedimento è durato quasi quattro anni, dalla richiesta fatta nell’agosto del 2012 al riconoscimento definitivo incorso nell’aprile del 2016. Ancora, il Coripet (il primo sistema autonomo di gestione di imballaggi primari costituiti da imballaggi per liquidi alimentari in PET) ha visto concludersi il proprio procedimento in due anni, dall’aprile del 2016 allo stesso mese del 2018, ove è intervenuto il provvedimento di riconoscimento definitivo. Da ultimo, si registra l’attività del Consorzio Rigenera S.c.r.l. che in data 3 luglio 2017 ha presentato al MATTM, istanza per il riconoscimento di un sistema di raccolta e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi industriali, pericolosi e non pericolosi (fusti in acciaio, in plastica) rigenerati ed immessi sul mercato dai propri aderenti. Tuttavia, il progetto è stato considerato generico e, quindi, inidoneo a dimostrare l’effettiva operatività del sistema ai sensi dell’art. 221, TUA e il Ministero, pertanto, ha richiesto elementi integrativi, sospendendo i termini del procedimento.

<sup>468</sup> Il Sistema PARI è un sistema di gestione autonoma dei “propri” rifiuti di imballaggio, ai sensi dell’art. 221, TUA. È stato sviluppato da Aliplast SpA, nella qualità di produttore di imballaggi in PE-LD (Film), al fine di raccogliere, tramite una capillare rete distribuita sull’intero territorio nazionale, ed avviare a recupero almeno il 60% dei propri imballaggi immessi al consumo. Dal momento che gli imballaggi PARI vengono gestiti in un circuito a sé stante, il sistema autonomo è esente dal versamento del CAC a CONAI,

L'iter è stato avviato nel novembre 2009 quando l'Osservatorio nazionale sui rifiuti (ONR) accoglie l'istanza per l'attivazione del procedimento seguito dal riscontro positivo dei requisiti richiesti ex art. 221, TUA. Il procedimento si conclude con il provvedimento finale n. ONR/9/440 del 2009 con il quale viene accertato, definitivamente, il funzionamento del sistema autonomo PARI.

Questo provvedimento è stato impugnato da CONAI e COREPLA al TAR Lazio, giungendo fino alle pronunce del Consiglio di Stato che hanno confermato la sentenza di primo grado, annullando, dunque, il provvedimento autorizzatorio emesso dall'ONR.<sup>469</sup> In quella sede, il Collegio ha ordinato al MAT'IM di proseguire l'iter procedurale volto alla verifica dell'effettivo funzionamento del sistema autonomo, conclusosi nuovamente con decreto direttoriale di riconoscimento n. 5201 del 4 agosto 2014. Anche tale provvedimento è stato, poi, annullato con sentenza n. 833 del 22 gennaio 2019 del TAR Lazio che ha chiamato il MAT'IM a rideterminarsi in merito al riconoscimento definitivo del sistema PARI e al suo effettivo funzionamento, in sintonia con la normativa di riferimento.<sup>470</sup>

Il procedimento, dopo una lunga vicenda processuale, si è concluso con il decreto di riconoscimento definitivo del 5 agosto 2020, n. 36.

Il sistema autonomo più risalente è, invece, CONIP, che si occupa di organizzare la raccolta e il riciclaggio di casse e di pallet in plastica. Per quanto riguarda il riconoscimento di CONIP come sistema per la gestione delle cassette in plastica, è rinvenibile all'art. 38, co. 3, lett. a), d. lgs. 22/1997 (Decreto Ronchi), mentre, per la

---

tuttavia, al momento della prima cessione dell'imballaggio in LDPE, Aliplast applica il Costo di Gestione PARI (CDG) agli utilizzatori, esponendolo in fattura all'atto di acquisto. Per l'anno 2021, il CGP è fissato in 85€/ton.

<sup>469</sup> Cfr. TAR Lazio, sentenze del 2 febbraio 2012, nn. 1135-1136, confermate dal Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 giugno 2013, nn. 3362-3363

<sup>470</sup> Si osserva che l'AGCM ha avviato nel 2014 un procedimento (A476) nei confronti di CONAI e COREPLA avente ad oggetto l'accertamento di "eventuali violazioni dell'art. 102 del TFUE in relazione ai comportamenti assunti nel mercato dell'organizzazione della gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali". Il procedimento ha avuto avvio a seguito della segnalazione di Aliplast, la quale ha rappresentato il comportamento ostacolante dei Consorzi nell'iter di riconoscimento del sistema autonomo da lei promosso, all'unico scopo di escludere la società dal mercato dell'organizzazione della gestione di tali rifiuti. Con provvedimento del 3 settembre 2015 n. 25609 l'AGCM ha concluso il procedimento, valutando positivamente la proposta congiunta di impegni presentata da CONAI e COREPLA in quanto "idonei ad evitare, anche pro futuro, il verificarsi di condotte strumentali volte a ostacolare e/o ritardare l'ingresso sul mercato rilevante di nuovi sistemi autonomi". In dottrina, consulta G. TEMPESTA, *L'organizzazione autonoma della gestione dei rifiuti da imballaggio tra i principi di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza*, in *RGOnline*, 2019.

raccolta ed avvio a riciclo di pallet in plastica, il procedimento ha visto la sua conclusione definitiva con il decreto ministeriale n. 21 del 30 aprile del 2020.<sup>471</sup>

Inoltre, CONIP in data 1° luglio 2015 ha sottoscritto l'accordo generale ANCI-CONIP per regolare il conferimento di cassette e pallet a marchio CONIP provenienti dalla raccolta differenziata urbana o, comunque, conferiti al servizio pubblico.<sup>472</sup>

Di particolare rilievo è l'attività realizzata da CORIPET, il primo sistema autonomo per la gestione degli imballaggi primari (imballaggi in PET per liquidi alimentari).<sup>473</sup>

Il Sistema ha ricevuto il riconoscimento definitivo il 28 luglio 2021, con decreto direttoriale MiTE n. 44, già autorizzato, provvisoriamente, con altro decreto RINDEC n. 58 del 24 aprile 2018, approvato dall'allora MATTM.

La storia procedurale che ha portato al riconoscimento definitivo di CORIPET è stata, decisamente, turbolenta, e ha visto l'intervento sia di organi giurisdizionali che dell'AGCM.

Per quanto riguarda il primo profilo, si osserva che il decreto di riconoscimento del 2018 è stato impugnato da COREPLA e CONAI, così, avviando una vicenda processuale che è giunta fino al vaglio del Consiglio di Stato, il quale ha confermato la sentenza di primo grado e ha, definitivamente, riconosciuto la legittimità del provvedimento di autorizzazione provvisoria del sistema autonomo Coripet.<sup>474</sup>

---

<sup>471</sup> Si osserva che il "Sistema di riciclaggio, recupero, ripresa, raccolta dei pallet in plastica CONIP" era stato già soggetto a decreto direttoriale RINDEC di riconoscimento definitivo n. 28 dell'8 aprile 2016, il quale lo aveva posto sotto verifica di funzionamento condotta in condizioni di effettiva operatività nel primo anno di relativo svolgimento. Alla luce di quel provvedimento, il Sistema ha l'obbligo di garantire l'obiettivo minimo di recupero e riciclaggio del 60% dei pallet in plastica immessi al consumo.

<sup>472</sup> In base all'accordo, i Comuni ricevono un corrispettivo per ogni tonnellata di cassette o pallets conferiti al Consorzio Conip, modulato a seconda delle modalità di conferimento, pari a 200€/ton per il materiale già selezionato e 20€/ton per materiale diretto alla raccolta. L'accordo generale è scaduto nel luglio del 2020, attualmente è in vigore per i termini di proroga concessi a causa dell'emergenza COVID-19 e potrà essere rinegoziato dalle parti.

<sup>473</sup> Il sistema autonomo CORIPET divide la propria attività di raccolta e recupero delle bottiglie PET post-consumo in due principali canali: la raccolta differenziata tradizionale, attraverso le convenzioni strette con i Comuni (a cui riconosce i maggiori oneri), gli impianti di selezione e riciclatori e la raccolta selettiva delle bottiglie in PET tramite eco-compattatori, distribuiti in tutte le aree del territorio nazionale che permettono di realizzare il modello "bottle to bottle".

<sup>474</sup> La sentenza del TAR Lazio – Roma, Sez. II-bis, 26 luglio 2019, n. 10049 ha rigettato il ricorso dei ricorrenti Consorzi ed è stata, successivamente, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 26 gennaio 2021, n. 781.

Parallelamente alle vicende processuali, l'Authority per la concorrenza e il mercato ha avviato il 30 aprile 2019 un procedimento istruttorio (A531) nei confronti di COREPLA al fine di accertare l'eventuale abuso di posizione dominante e condotte anticoncorrenziali nei confronti del sistema autonomo CORIPET.<sup>475</sup>

Il procedimento, che ha visto, altresì, l'emanazione di misure cautelari ex art. 14-*bis*, l. 287/1990, si è concluso il 10 novembre 2020 con l'accertamento da parte di AGCM di condotta anticoncorrenziale perpetrata da COREPLA nel mercato dei servizi di avvio a recupero e riciclo delle bottiglie in PET per uso alimentare.<sup>476</sup>

In definitiva, la complessa vicenda che ha interessato il sistema Coripet ha avuto il merito di affermare, una volta per tutte, la tendenza del nostro ordinamento verso l'istituzione di sistemi autonomi che vadano ad affiancarsi allo storico controllo monopolistico del sistema CONAI-COREPLA.<sup>477</sup>

Altra esperienza autonoma che si inserisce a fianco all'attività di un consorzio nazionale – il CONOE nel settore degli oli e grassi vegetali e animali esausti – è quella del Consorzio RenOils, istituito ai sensi del comma 9, art. 233 del TUA.

La vicenda legata al riconoscimento di RenOils ha visto l'apporto istruttorio di ISPRA, al fianco del MASE per la verifica dei requisiti richiesti da legge e nello specifico nell'obbligo di garantire l'organizzazione autonoma dei propri flussi di rifiuti su tutto il territorio nazionale.<sup>478</sup>

---

<sup>475</sup> Il procedimento è stato avviato a seguito di approfondimenti svolti in relazione a una segnalazione di CORIPET dell'11 febbraio 2019, suffragata da una serie di condotte di COREPLA, assunte successivamente all'emanazione del decreto di riconoscimento provvisorio (n. 58) ostative dell'effettiva operatività del sistema autonomo nel mercato dei servizi di compliance all'EPR e, quindi, al suo riconoscimento definitivo. Per citare le parole testuali dell'AGCM, l'ipotesi istruttorie "si incentrava sulla presunta portata anticoncorrenziale di una serie di condotte di COREPLA, nell'ambito dei rapporti contrattuali di gestione della raccolta differenziata, da un lato, con i soggetti convenzionati (Comuni/gestori locali del servizio di igiene urbana) e con i soggetti selezionatori dei relativi materiali, dall'altro, finalizzate a negare a CORIPET l'accesso a quella parte della raccolta differenziata dei contenitori in PET attribuibile all'immesso al consumo dei propri consorziati".

<sup>476</sup> Per questi motivi, AGCM ha irrogato una sanzione pecuniaria di 27 milioni di euro a COREPLA per violazione grave dell'art. 102 TFUE. L'intervento *de quo* è stato, peraltro, sintomatico di una tendenza verso meccanismi competitivi nel mercato di riferimento, favorendo, così, l'esplicitarsi di dinamiche concorrenziali previste dallo stesso testo unico ambientale.

<sup>477</sup> Cons. St., sent. n. 8402/2021, secondo il Collegio "all'interprete spetta piuttosto il compito di leggere in un'ottica non restrittiva le disposizioni concernenti i sistemi autonomi, perché costituiscono un'apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, potenzialmente idoneo ad implementare il recupero dei rifiuti e il loro sfruttamento con innegabili vantaggi per la tutela ambientale".

<sup>478</sup> Inoltre, la disposizione richiamata prevede che "A tal fine i predetti operatori devono dimostrare di aver organizzato il sistema secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che il sistema

Inoltre, in applicazione della normativa in vigore, RenOils ha adeguato il proprio statuto allo schema di statuto e il 5 ottobre del 2016 si è costituito nella forma di consorzio.<sup>479</sup>

Successivamente, il Consorzio ha ottenuto il riconoscimento come sistema autonomo con decreto direttoriale n. 37 del 6 aprile 2018, che ha accertato il corretto funzionamento di RenOils, come richiesto dall'art. 233, TUA.

Tuttavia, avverso tale decreto è stato richiesto l'annullamento al TAR Lazio da parte del CONOE, e in via cautelare la sospensione. Il CONOE incentrava le proprie censure sulla base di un *periculum in mora* per gli interessi ambientali derivante dall'adesione degli operatori al Consorzio RenOils invece che al CONOE stesso.

In aggiunta, veniva ritenuto dall'istante che la procedura seguita dal MATTM e da ISPRA non fosse corretta e che RenOils non possedesse i requisiti prevista da legge per il riconoscimento come sistema autonomo.

Il 4 luglio del 2018, il giudice amministrativo ha pubblicato l'ordinanza n. 4023 con la quale ha rigettato l'istanza cautelare presentata da CONOE nei confronti di RenOils.<sup>480</sup> Il TAR Lazio ha infatti respinto tutte le censure proposte dal CONOE, motivando l'assenza di qualsiasi danno derivante dalla presenza di RenOils sul mercato degli oli esausti, accanto al Consorzio obbligatorio ricorrente.

Nell'attività di RenOils la tutela dell'ambiente incontra le opportunità economiche che una corretta gestione del rifiuto può offrire, anche grazie ad un mercato che si

---

è effettivamente ed autonoma mente funzionante e che è in grado di conseguire, nell'ambito delle attività svolte, gli obiettivi fissati dal presente articolo. Gli operatori devono inoltre garantire che gli utilizzatori e gli utenti finali siano informati sulle modalità del sistema adottato". Il procedimento di riconoscimento deve avere una durata massima di novanta giorni.

<sup>479</sup> Il sistema autonomo RenOils ha conformato il proprio statuto allo schema di statuto-tipo previsto per i Consorzi degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti pubblicato, con decreto del MATTM, il 22 giugno 2016.

<sup>480</sup> Il 6 luglio 2018 con un comunicato stampa il CONOE ha voluto sottolineare come l'ordinanza del TAR Lazio non inficia in alcun modo la propria attività. Inoltre, coglie l'occasione per affermare che l'organizzazione della raccolta degli oli e grassi vegetali e animali, della quale è principale attrice, è un'attività "a carattere esclusivamente istituzionale" e non ha alcuna attinenza con attività commerciali svolte da altri soggetti. Ripudia il concetto di monopolio (in questo si potrebbe parlare di una forma di monopolio naturale, ossia un mercato in cui un'unica impresa riesce a gestire l'intera offerta sul mercato ad un costo inferiore rispetto alle altre) legato al proprio nome, sostenendo che non ha ragion d'essere e ritiene che i soggetti che operano con finalità commerciali non dovrebbero avere la gestione del controllo della filiera.

presenta come autosufficiente. Inoltre, il Consorzio non svolge direttamente la raccolta ma coordina l'attività dei consorziati al fine di efficientare la gestione dell'olio esausto.<sup>481</sup>

Da ultimo, con l'art. 10, l. n. 154/2016, che ha determinato la misura del contributo ambientale per la gestione degli oli esausti, il legislatore ha, altresì, previsto che esso sia versato, in alternativa al CONOE, ai sistemi alternativi autonomi istituiti ai sensi del co. 9, art. 233 TUA, così parificando la disciplina dei sistemi alternativi anche con riferimento al versamento del contributo ambientale.<sup>482</sup>

Altra filiera che ha visto il passaggio progressivo da una situazione di monopolio ad una di concorrenza, quantomeno prevista dal legislatore, tra sistemi autonomi e sistema consortile è quella dei beni in polietilene, dove spicca l'esperienza del Consorzio Ecopolietilene.<sup>483</sup>

Il nuovo sistema autonomo per la gestione dei rifiuti in polietilene si è costituito come consorzio il 26 ottobre 2017 ed ha ottenuto dal MiTE, ai sensi dell'art. 234, co. 7 TUA, il riconoscimento con decreto n. 26 del 19 giugno 2020.<sup>484</sup>

Tuttavia, il citato decreto è stato impugnato da POLIECO con ricorso al TAR Lazio, denunciando l'omessa previsione degli obiettivi minimi di riciclaggio che il sistema autonomo deve rispettare e la mancata determinazione del contributo ambientale di riciclaggio come previsto dall'art. 234, commi 10 e 13, TUA.

---

<sup>481</sup> I principali operatori di questa filiera sono i produttori di oli esausti, i raccoglitori, trasportatori e riciclatori. Inoltre, RenOils stipula accordi e convenzioni con soggetti esterni al Consorzio, in particolare, per la fase della raccolta (ad esempio le amministrazioni locali). Per un approfondimento sulla gestione da parte di RenOils dell'olio esausto raccolta in Italia, si consulti R\_O\_S\_ (RenOils Recycling Oils System), un sistema informatico che misura la tracciabilità e la contabilizzazione dell'olio esausto effettivamente gestito dalla filiera.

<sup>482</sup> Il versamento del contributo ambientale avviene nel momento della prima immissione dell'olio o grasso animale e vegetale sul mercato interno, da intendersi come la prima immissione del prodotto a destinazione alimentare, pronto al consumo. Ai sensi del D.M. 22 giugno 2016, art. 11 il contributo ambientale è determinato "nella misura necessaria per garantire l'equilibrio di gestione del consorzio" (Schema di statuto-tipo).

<sup>483</sup> L'art. 234 TUA ha subito significative modifiche nel tempo, tra cui le più rilevanti risalgono al d. lgs. n. 4/2008 che hanno riguardato l'istituzione di sistemi collettivi di gestione dei rifiuti di beni in polietilene alternativi a Polieco (comma 7) e le modalità di determinazione del contributo ambientale da corrispondere al Consorzio (commi 10 e 13).

<sup>484</sup> Ecopolietilene è un consorzio di diritto privato, senza fini di lucro, che si occupa del riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene. Esso costituisce un sistema autonomo cui possono aderire gli operatori soggetti agli obblighi di riciclo dei beni in polietilene che non intendono aderire al Consorzio Polieco. Principalmente, i consorziati sono aziende produttrici di beni in polietilene, attive nella grande distribuzione organizzata, nel commercio al dettaglio e nel settore manifatturiero.

Il TAR Lazio, con sentenza n. 8958 del 2021, ha parzialmente accolto il ricorso di POLIECO, annullando il decreto di riconoscimento solo nella parte in cui non prevedeva l'applicazione del medesimo contributo ambientale adottato per POLIECO anche al nuovo sistema autonomo, così come definito dall'art. 35, co. 13, D.L. n. 133/2014.<sup>485</sup>

Si osserva che il conflitto tra il soggetto monopolista della filiera e il nuovo sistema autonomo non è concluso, dal momento che l'AGCM, dietro segnalazione di Ecopolietilene, ha avviato il 31 agosto 2021 il procedimento istruttorio (A545) contro POLIECO, al fine di accertare eventuali pratiche anticoncorrenziali per abuso di posizione dominante nel mercato di riferimento.<sup>486</sup>

Il procedimento, che si è concluso nel settembre del 2022, ha visto l'intervento del soggetto *incumbent*, il quale ha presentato i suoi impegni ai sensi dell'art. 14-ter, l. n. 287/1990, al fine di dirimere la controversia con il nuovo soggetto attivo nel mercato dei rifiuti di beni in polietilene.<sup>487</sup>

---

<sup>485</sup> Il giudice amministrativo ha ritenuto che l'articolo menzionato si applichi anche ai sistemi autonomi di gestione e dunque ad Ecopolietilene. Il TAR Lazio, infatti, non ha condiviso la relazione di ISPRA, secondo cui l'obbligo di conformazione da parte del Consorzio alle medesime modalità di calcolo del contributo ambientale adottate per Polieco si debbano applicare solo relativamente al primo anno di attività del nuovo sistema e non anche agli anni successivi. Dunque, in attesa dell'adozione del DM di cui all'art. 234, commi 10 e 13, TUA, il contributo ambientale applicabile è quello definito *ex lege*.

Per quanto riguarda, invece, il primo motivo di censura non ha trovato accoglimento, dal momento che le previsioni di cui al DM 15 luglio 1998, che fissano gli obiettivi minimi di riciclaggio nella misura del 15% sull'immesso a consumo, trovano perdurante applicazione "anche per i sistemi autonomi".

<sup>486</sup> Il nuovo sistema autonomo ha denunciato un'articolata strategia abusiva perpetrata da Polieco che sarebbe iniziata fin dalla sua nascita. A riprova della manifesta avversità di Polieco nei confronti del neonato Consorzio rilevarebbe anche la decisione del soggetto monopolista di impugnare l'autorizzazione rilasciata dal Ministero nei confronti di Ecopolietilene nel giugno 2020. Per maggior approfondimento *cfr.* AGCM, A545 - Consorzio POLIECO/Condotte anticoncorrenziali, n. 29808, p. 6.

<sup>487</sup> I citati impegni sono stati presentati da POLIECO il 22 febbraio 2022 e sono stati considerati da AGCM, nel loro complesso, non manifestamente infondati e tali da essere suscettibili di pubblicazione. *Cfr.* AGCM, A545 - Consorzio POLIECO/Condotte anticoncorrenziali, n. 30035. Il 13 settembre 2022, con bollettino n. 35/2022, AGCM ha chiuso l'attività istruttoria, accettando gli impegni presentati da POLIECO

6. La funzione di vigilanza e controllo ministeriale: Il Registro nazionale dei produttori.

Un ordito così variegato di norme e la fissazione di importanti target ambientali richiedono un altrettanto valido sistema di controlli che valuti ed accerti l'ottemperanza agli obblighi della responsabilità estesa.

Il tema acquisisce maggior valore se trattiamo di organizzazioni (sistemi EPR, consorzi di filiera) che sono qualificati come soggetti di diritto privato che, però, perseguono un interesse generale, a carattere pubblico, quale la tutela dell'ambiente.

Infatti, da un lato, si persegue l'interesse generale sotteso alla materia attraverso controlli e procedure predeterminate avvalendosi dell'ausilio ministeriale e, dall'altro, si osservano le ordinarie regole previste per i soggetti di diritto privato, in particolare nell'ambito del rispetto delle norme codicistiche ed in materia di concorrenza.<sup>488</sup>

In primo luogo, bisogna osservare che l'art. 178-ter, TUA, individua nel MASE il soggetto istituzionale a cui affidare il controllo e la vigilanza sul rispetto degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa, le cui modalità dovranno essere indicate con decreto dello stesso Ministero.<sup>489</sup>

In tale contesto, altra norma rilevante è l'art. 206-bis, TUA, relativo alle funzioni di vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti, affidate, con l. n. 221 del 2015, al MASE, svolte con il supporto tecnico di ISPRA.<sup>490</sup>

Innanzitutto, il Ministero detiene un principale potere di vigilanza dell'intera gestione dei rifiuti sul territorio nazionale e, in particolare, sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio (lett. a).

---

<sup>488</sup> Si rimanda, sul punto, alle determinazioni offerte dalla pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 4475/2015, dove si colgono i limiti del controllo ministeriale sull'attività gestoria di soggetti di diritto privato, come i consorzi di filiera in materia di imballaggi. V. *supra* pag. 47

<sup>489</sup> Tra le funzioni affidate al MASE per sorvegliare sull'attuazione dell'EPR rientrano: la correttezza dei dati confluiti nel Registro nazionale dei produttori, verificandone la provenienza; l'analisi dei bilanci di esercizio dei sistemi collettivi e della determinazione del contributo ambientale; il controllo del raggiungimento degli obiettivi previsti negli accordi di programma siglati dai sistemi di gestione volti a favorire la prevenzione, il riciclaggio e il recupero dei rifiuti (comma 6).

<sup>490</sup> Si rimanda al comma 1 dell'art. 206-bis, TUA per l'esame completo di tutte le funzioni di vigilanza e controllo affidate al MASE in materia di gestione dei rifiuti. *Cfr.* Dossier, Legislatura XVIII, D.L. 77/2021 – A.S. 2332, Volume I, Articoli 1-37-bis, 26 luglio 2021, p. 247 ss.

A questa funzione generale, i compiti previsti all'art. 206-*bis* si concentrano su tre aspetti specifici: la corretta attuazione della responsabilità estesa da parte dei sistemi di gestione e il rispetto dei relativi requisiti minimi; supervisionare sulle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi, avvalendosi dell'operato tecnico di ISPRA; verificare il raggiungimento degli obiettivi ambientali posti nei diversi piani e accordi di programma.<sup>491</sup>

L'ulteriore modifica prevista dal d. lgs. 116/2020 ha, inoltre, coordinato le funzioni citate svolte dal MASE con la relativa copertura finanziaria che viene affidata ai sistemi di gestione indicati al comma 6, dell'art. 206-*bis*. Difatti, il legislatore stabilisce che “all'onere derivante dall'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo (...) provvedono il Consorzio Nazionale Imballaggi, i sistemi autonomi di cui all'art 221, co. 3, e i Consorzi di cui agli art. 233, 234, 235, 236, nonché quelli istituiti ai sensi degli articoli 227 e 228”, in concreto, tutti i sistemi di gestione che rispondono all'EPR.

L'esercizio efficiente delle funzioni di vigilanza e controllo si intrecciano, altresì, con la necessità di imprimere una svolta pro-concorrenziale, ribadita, sul punto, dal soggetto regolatore ARERA, richiamando la necessità di «mappare i soggetti obbligati e attestare le effettive quantità di rifiuti avviate a riciclo».<sup>492</sup>

Il tema dell'affidabilità dei dati relativi ai flussi di rifiuti gestiti e riciclati è stato, peraltro, al centro delle premesse che hanno dato vita alla riforma europea della disciplina dei rifiuti con la dir. 851/2018.<sup>493</sup>

In questo contesto, l'affidabilità dei suddetti dati passerà attraverso l'operatività del Registro nazionale dei produttori, istituito dall'art. 178-*ter* TUA, al fine di fornire uno

---

<sup>491</sup> Art. 206-*bis*, co. 1, lett. g-*quinquies*), il MiTE “verifica il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione europea in materia di rifiuti e accerta il rispetto della responsabilità estesa del produttore da parte dei produttori e degli importatori di beni”.

<sup>492</sup> In occasione della Memoria per l'audizione in Parlamento in merito agli schemi di decreto attuativi del *circular package* (179/2020/I/rif) ARERA affermava che “un'ulteriore leva che, ad avviso dell'Autorità, potrebbe contribuire alla promozione dell'efficienza e della sostenibilità, facilitando il raggiungimento anche degli obiettivi di riciclo, consiste in una maggiore attenzione alle ipotesi di liberalizzazione delle medesime attività di riciclo”.

<sup>493</sup> Dir. 851/2018/UE, Considerando (46): “Al fine di garantire l'affidabilità dei dati, è importante definire con maggiore precisione le modalità con cui gli Stati membri dovrebbero comunicare ciò che è stato effettivamente riciclato e preparato per il riutilizzo e può rientrare nei calcoli per il conseguimento degli obiettivi. Il calcolo degli obiettivi di riciclaggio dovrebbe basarsi sul peso dei rifiuti urbani immessi nel processo di riciclaggio”.

strumento per l'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo affidate al MASE, al quale i soggetti sottoposti ad un regime EPR sono tenuti ad iscriversi.<sup>494</sup>

Attraverso il Registro verranno raccolti i dati sull'effettivo flusso dell'immesso al consumo dei prodotti e sulle modalità di adempimento ai loro obblighi, censendo i soggetti obbligati individualmente, le loro attività e i sistemi che adoperano per raggiungere i target di riciclaggio.

L'obiettivo di una simile raccolta dati non è solo quello di garantire l'affidabilità delle informazioni provenienti dal circuito dei sistemi di gestione, ma anche quello di supportare, con dati univoci, la definizione di nuovi schemi EPR e di contribuire allo sviluppo delle filiere grazie alla condivisione di tali dati.

In questo quadro, peraltro, si inseriscono le nuove previsioni contenute nella Strategia Nazionale per l'Economia circolare 2022 (SEC), dove si prescrive che la riforma del sistema EPR e dei Consorzi sarà garantita, anche, attraverso l'istituzione di uno specifico Organismo di Vigilanza, presieduto dal MASE.<sup>495</sup>

Questo nuovo soggetto istituzionale avrà, principalmente, l'obiettivo di monitorare il funzionamento dei Consorzi e dei sistemi autonomi, in termini di raggiungimento degli obiettivi, valutando la congruità dei costi sostenuti e la corretta determinazione del contributo ambientale e il suo relativo impiego.<sup>496</sup>

Le modifiche apportate dal d. lgs. 116/2020, sul punto, si inseriscono in quadro già composito di controlli e adempimenti che sono in capo ai produttori e alle organizzazioni che per loro conto rispondono alla responsabilità estesa.

In primo luogo, il legislatore conferma l'obbligatorietà della compilazione e trasmissione annuale del MUD, che rappresenta una sorta di consultivo dell'attività realizzata nell'anno solare precedente. Peraltro, tale operazione verrà integrata con

---

<sup>494</sup> Articolo introdotto dall'art. 1, co. 4, d. lgs. 116/2020. I soggetti obbligati sono tenuti a trasmettere al Registro, entro il 31 ottobre di ogni anno, "una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente contenente gli obiettivi raggiunti ovvero le ragioni che, eventualmente, impediscono il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo previsti e le relative soluzioni". LABORATORIO REF RICERCHE, *Certificati del riciclo*, cit., p. 12.

<sup>495</sup> L'Organismo di Vigilanza si avverrà della collaborazione di altri soggetti istituzionali impegnati nel monitorare la gestione dei rifiuti nel nostro territorio, prevedendo la SEC il coinvolgimento del MISE, dell'AGCM, del soggetto regolatore ARERA e di ANCI.

<sup>496</sup> MiTE, ISPRA, *Strategia Nazionale per l'Economia Circolare*, giugno 2022, p. 52.

ulteriori informazioni relative alle quantità di prodotti e materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento come la preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e attività di recupero.<sup>497</sup>

Una simile attività cartolare investe tutte le filiere dei rifiuti sottoposti all'EPR, non solo gli imballaggi, ma altresì i sistemi RAEE che hanno l'obbligo di trasmissione annuale del piano di prevenzione e gestione relativo all'anno successivo; la filiera degli pneumatici, attraverso una relazione consultiva sul raggiungimento degli obiettivi programmati; il settore degli oli esausti, dove sia il CONOE che i sistemi alternativi trasmettano al MiTE, oltre il bilancio preventivo e consultivo, una relazione tecnica sull'attività complessiva posta in essere nell'anno solare precedente.

Considerata la rilevanza del tema, in vista della corretta attuazione degli obblighi della responsabilità estesa, i dubbi sono diversi e riguardano l'efficacia delle modalità di controllo e l'attendibilità delle informazioni conferite.

In tal senso, l'istituzione del Registro di cui all'art. 178-ter TUA, unita ai già citati e molteplici adempimenti cartolari, potrebbe rappresentare una modalità ancora «tradizionale» e non aderente ad una visione più moderna delle attività di vigilanza e controllo delineata dalla Commissione europea.<sup>498</sup>

Se da un lato questo strumento costituirà una banca dati globale sui produttori e i loro sistemi di gestione, dall'altro, rischia di essere ancorata ad un approccio fortemente burocratico che vede sbilanciati, in capo ai privati, tutti gli obblighi operativi.

In altre parole, l'interprete dovrebbe chiedersi se il sistema di vigilanza e controllo frutto della riforma di cui al d. lgs. 116/2020 sia, effettivamente, in linea con gli obiettivi di semplificazione delle procedure, di efficientamento dell'intero sistema e di transizione digitale, peraltro elemento cardine del PNRR.

---

<sup>497</sup> Alla compilazione del MUD si aggiungono la compilazione dei formulari di identificazione dei rifiuti (FIR) per il trasporto degli stessi, l'obbligo della comunicazione annuale alle Camere di commercio territorialmente competenti delle quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti e dei materiali prodotti all'esito delle attività di recupero, nonché i dati relativi alle autorizzazioni e alle comunicazioni inerenti alle attività di gestione dei rifiuti, come disposto dall'art. 189 TUA, in materia di Catasto dei rifiuti.

<sup>498</sup> In occasione dell'emanazione del pacchetto sull'economia circolare del 2018, la Commissione evidenzia come il Parlamento e il Consiglio europeo ritengono opportuno migliorare la qualità, l'affidabilità e la comparabilità dei dati, sopprimendo obblighi obsoleti di comunicazione, mettendo a confronto i metodi nazionali di comunicazione e introducendo una relazione di controllo della qualità dei dati. *Cfr.* dir. 851/2018/UE.

### Capitolo III.

#### **EPR: una strategia di politica ambientale. Profili concorrenziali e di mercato.**

**SOMMARIO:** 1. Premesse (*di metodo*). – 2. Il settore dei rifiuti nel prisma della concorrenza. – 2.1. I sistemi EPR come «funzione» nel mercato dei rifiuti. – 3. Il caso simbolo dei rifiuti urbani. I meriti e i demeriti del sistema monopolistico CONAI. – 3.1. Le censure di AGCM e il deficit concorrenziale alla luce della nuova regolazione dell'economia circolare. – 3.2. (*segue*) Il deficit di controlli e di apparato sanzionatorio. – 3.3. Il ruolo degli operatori indipendenti. – 3.4. La garanzia del servizio universale e il timore del *cherry picking*. – 4. Ripensare all'esercizio del potere pubblico. Il tema regolatorio. – 4.1. La regolazione ambientale nel solco della regolazione sociale. – 4.2. Le questioni regolative aperte. Il ruolo di ARERA. – 5. Il sistema di finanziamento dei sistemi EPR. Funzioni e modelli a confronto – 5.1. (*segue*) La natura giuridica del contributo ambientale CONAI (CAC).

#### 1. Premesse (*di metodo*)

Lo studio della responsabilità estesa del produttore abbisogna di un punto di vista integrato. È necessario conoscere la sua collocazione nella disciplina della gestione dei rifiuti, lo statuto della sua legittimazione giuridica, nonché come esso viene, di regola, applicato di concerto alle forme, anzi vesti giuridiche, individuate dal legislatore dai consorzi di filiera ai sistemi tipicamente industriali e/o autonomi.<sup>499</sup>

La ricerca fino ad ora condotta, dunque, ha fornito gli strumenti minimi ed indispensabili per affrontare il tema alla sua radice e nelle preziose implicazioni che l'interprete può ricavare.

Dal punto di vista terminologico, gli studi che sono fioccati, nel tempo, in materia si riferiscono alla responsabilità estesa spesso coi termini di «strumento» oppure con quello di «strategia», spesso alternandoli e ponendoli sullo stesso piano.

---

<sup>499</sup> A questa alternativa, ad esempio in materia di imballaggi, si aggiunge anche la possibilità per i produttori di avviare un sistema di restituzione dei propri rifiuti ai sensi dell'art. 221, co. 3, lett. c), TUA. Ad ogni modo, questo passaggio risulta centrale dal momento che un'autorevole dottrina ha posto come punto di partenza di ogni studio in tema di EPR l'assunto che «non esiste un modello univoco e standardizzato per tradurre in pratica il principio della responsabilità estesa del produttore». *Cfr.* D. BONATO, *op. ult. cit.*, p. 25.

L'odierno scrivente ritiene che questo passaggio abbia una sua rilevanza specifica, dal momento che sia in dottrina che nella normativa vigente vengono utilizzati, a ben vedere, entrambi i termini.

Dal punto di vista legislativo, l'EPR viene inserito tra gli strumenti idonei per la transizione verso un'economia circolare e, peraltro, individuato come «strumento economico per incentivare l'applicazione della gerarchia dei rifiuti» come previsto dall'Allegato IV-*bis* della direttiva 851/2018.<sup>500</sup>

Talvolta, ci si riferisce all'EPR col termine di *policy* o comunque di strategia per indicare il complesso di misure, legislative e no, che danno forma alla responsabilità estesa, nella sua interezza e complessità.

Ancora una volta, la definizione che meglio offre un panorama completo dell'EPR, come una strategia di politica ambientale, è quella offerta dall'OCSE nel 2001, in base a cui essa è “*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*”.<sup>501</sup>

L'EPR viene individuata come un approccio, un modo differente di affrontare le sfide connessa alla produzione e alla gestione del rifiuto attraverso un meccanismo di responsabilità, appunto, estesa ed assegnata ai produttori.<sup>502</sup>

Il principio dell'EPR si fonde con il meccanismo economico assegnato dal legislatore e riconosciuto dalla dottrina, andando a formare quella *policy* ambientale che è al centro della presente ricerca.

Dunque, la responsabilità estesa è a tutti gli effetti una strategia di protezione ambientale e può essere scomposta in sue quattro parti fondamentali: lo strumento, gli effetti, gli obiettivi e le implicazioni.

Partendo dallo strumento che, come visto, può avere diverse interpretazioni, esso

---

<sup>500</sup> In dottrina, altresì, non mancano riferimenti al termine di “strumento”, accostando l'istituto dell'EPR, a volte, alla sua natura privata come strumento di mercato e quindi contrapposto al carattere pubblico, altre invece, affiancandolo al tema della regolazione, come strumento di regolazione dei mercati. *Cfr. amplius* F. DE LEONARDIS, *La regolazione ambientale*, cit., p. 595; M. COCCONI, *op. cit.*, p. 97 aggiunge che si tratta di “un istituto collocabile, sotto il profilo concettuale, fra gli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente”.

<sup>501</sup> OECD, “*Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*”, 2001, p. 164.

<sup>502</sup> V. *supra* Cap. 2, § 3, per le prime distorsioni che si creano tra la *ratio* di fondo della responsabilità estesa, come onere dei produttori, e la sua «accezione» italiana della responsabilità condivisa che tira dentro soprattutto, in termini finanziari, gli utilizzatori.

è costituito dall'estensione della responsabilità, economico-finanziaria e/o organizzativa, alla fase post-consumo in capo ai produttori. In questo si dispiega il meccanismo prescelto per permettere l'operatività della policy EPR.

Gli effetti, invece, sono molteplici ma, di certo, la policy dell'EPR tende ad assolverne, principalmente, due.

Il primo costituito dalla riduzione della produzione dei rifiuti, tramite l'eco-design, ossia con una produzione intelligente in cui si dispieghi quella che è stata definita l'accezione positiva del principio di prevenzione.<sup>503</sup>

In questi termini, l'obiettivo è di eliminare il rifiuto e di potenziare il valore dei materiali in sé, tentando di abbattere le esternalità negative della produzione.<sup>504</sup>

Il secondo effetto utile risiede nel traslare i costi di gestione dei rifiuti, l'onere da EPR, dalla collettività ai soggetti individuati come responsabili dal legislatore, ossia i produttori del prodotto.<sup>505</sup>

Per quanto riguarda gli obiettivi, l'impostazione dell'OCSE appare, ancora una volta, lungimirante poiché *“Assigning such responsibility (ai produttori, corsivi aggiunti) 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”*<sup>506</sup>.

Innanzitutto, l'EPR mira a raggiungere obiettivi di recupero e di riciclaggio sempre più ambiziosi in tutte le filiere e a seconda della diversità dei materiali, come previsto a livello UE all'art. 11 della dir. 851/2018/UE e poi a cascata nella parte IV del TUA.

Tuttavia, non si tratta solo di raggiungere, seppur, elevati obiettivi di recupero dei rifiuti, il *quid novis* è nell'eco-progettazione - *promote product design for the environment* - cioè

---

<sup>503</sup> F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione*, cit., p. 31, ove l'A. affrontando il tema della progettazione ecologica, afferma che “la prevenzione incoraggia lo sviluppo: l'applicazione del principio, in questo senso, non richiede di produrre di meno, quanto invece di produrre in modo diverso”.

<sup>504</sup> C. LAURI, *op. ult. cit.*, p. 67. L'A. affianca lo studio dell'EPR alle esigenze del mercato e alla difficoltà di reperire risorse naturali in maniera sostenibile nel contesto della limitazione del consumo delle risorse. Il recupero del valore che un modello di responsabilità estesa può garantire diviene conveniente per affrontare ed abbattere le esternalità negative della produzione. Consulta *ivi* bibliografia (CARTEI, DE LUCIA, 2014).

<sup>505</sup> Vedremo in seguito, affrontando il tema del contributo ambientale, come questo punto è tra i più delicati e tra i più complessi nella sua realizzazione. Si rinvia, fin da subito, alle preziose ricerche economiche di LABORATORIO REF RICERCHE, *La copertura dei costi*, cit., n. 157.

<sup>506</sup> ID, *EPR: A Guidance Manual for Governments*, cit., p. 9.

nella capacità di diffondere nel mercato prodotti meno impattanti, che restituiscono un minor onere di gestione o ancora maggiormente riutilizzabili e adatti all'uso multiplo.<sup>507</sup>

All'obiettivo dell'eco-design se ne salda uno di policy, cioè quello di indurre gli agenti economici a modificare, a monte, i propri comportamenti sia negli schemi di produzione che nei modelli di consumo.<sup>508</sup>

Da ultimo, le implicazioni che aprono interessanti filoni di ricerca per lo studioso. Per implicazioni, in questa sede, si intende il rapporto che si crea con la concorrenza e col mercato.

A maggior ragione, con la scelta a livello europeo di favorire il pluralismo dei sistemi EPR in luogo di situazioni di monopolio, seppur ancora presenti; la questione si sposta sul come viene regolato un mercato siffatto? Esiste un punto di equilibrio tra il dispiegarsi del libero mercato e l'intervento regolativo dello Stato nell'economia?

Altro tema aperto trova spazio nella qualità della concorrenza in questi mercati, essa dev'essere considerata un valore aggiunto o un ostacolo all'assolvimento degli, irrinunciabili, obiettivi ambientali?

A parere dello scrivente, tutto questo realizza e compone la policy EPR ed è su questi aspetti che l'interprete deve concentrare il suo studio.

Questa sezione del lavoro, pertanto, si concentrerà sullo studio delle implicazioni offerte dalla responsabilità estesa, dallo studio dei mercati rilevanti in materia di rifiuti e di quelli, propriamente, basati sulla responsabilità estesa, fino al tema della concorrenza, altamente, dibattuto.

Il deficit concorrenziale verrà trattato soprattutto nel settore degli imballaggi, dove il monopolio, perpetrato negli anni, da parte di CONAI ha dato la stura a numerosi studi, report che hanno messo a fuoco un rapporto ambiente-concorrenza dalle dinamiche, certamente, non scontate.

---

<sup>507</sup> La centralità dell'eco-progettazione e la ricerca di soluzioni che aiutino la riduzione della produzione e quindi l'accumularsi di rifiuti è ben tratteggiata in numerosi documenti europei della Commissione, tra le tante emerge la centralità dell'art. 8 della direttiva 851/2018/UE; l'8° programma generale di azione dell'UE per l'ambiente con decisione 2022/591, il nuovo piano di azione per l'economia circolare, COM(2020) 98 final; la proposta 2022/0095 (COD) della Commissione UE che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili ed abroga la precedente dir. 2009/125/CE.

<sup>508</sup> Commissione europea - DG Environment, *Development of Guidance on EPR*, cit., p. 28-29.

In questo studio decisivo sarà l'apporto di diverse indagini avviate da AGCM per sanzionare comportamenti lesivi della concorrenza e si tenterà di fare un bilancio sui meriti e i demeriti della struttura monopolistica come modello applicativo concreto del principio della responsabilità estesa.

Corollario di quest'ultimo, sarà la questione che ruota attorno alle modalità organizzative delle fasi di raccolta e di avvio a recupero dei rifiuti tra private comunali, convenzioni tra enti locali e consorzi nonché il contributo offerto dagli operatori indipendenti.

Per concludere, risulterà necessario ripensare il ruolo e l'esercizio del potere pubblico, nel nome della regolazione anche alla luce dell'irrobustimento dello statuto giuridico, in primo luogo, dell'economia circolare ma anche della stessa disciplina della responsabilità estesa.

Infine, la ricerca si soffermerà, altresì, sulle forme di finanziamento dei sistemi EPR, principalmente, nel contributo ambientale, non solo come mera forma di sostentamento delle attività dei consorzi, ma anche, potenzialmente, come strumento per promuovere la concorrenza nei relativi mercati.

## 2. Il settore dei rifiuti nel prisma della concorrenza.

Se è vero che l'attore protagonista di questa ricerca è il principio della responsabilità estesa del produttore, è altrettanto corretto affermare che il filo rosso coincide col rapporto tra la tutela dell'ambiente e la concorrenza nel settore dei rifiuti.

Questa dialettica caratterizza il variegato ecosistema dei consorzi di avvio al riciclo e recupero (i sistemi EPR) e impone al giurista un'attenta disamina al fine ultimo di verificare, poi, la piena e corretta attuazione del principio di derivazione europea.

Si osserva, ancora, come dalla riforma del *circular package* del 2018, passando poi per il Green Deal Europeo, il PNRR nostrano e ancora la nuova SEC dell'estate 2022 hanno rimarcato fortemente l'importanza della variabile concorrenziale nella gestione dei rifiuti, nonché nel mercato dei sistemi di compliance all'EPR.

Del medesimo avviso, a livello interno, è l'AGCM che da decenni afferma il prezioso valore della concorrenza nel settore dei rifiuti, anzi, come sappiamo, non è la

prima volta che l'Authority interviene nel rilevare questa «implementazione» necessaria per garantire elevate prestazioni ambientali.<sup>509</sup>

Un utile termine di riferimento per confermare queste implicazioni è da ricercare nelle premesse della legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2021, ma in particolar modo, nell'attività preparatoria e consultiva che l'AGCM predispone accanto al Governo.<sup>510</sup>

Il 23 marzo 2021, infatti, l'Authority ha inviato la segnalazione S4143 in merito alle proposte avanzate per l'annuale legge sul mercato e la concorrenza, interessandosi anche del ruolo che la concorrenza può esercitare «nella promozione di un'economia circolare nel settore dei rifiuti».<sup>511</sup>

In particolare, per il servizio di gestione dei rifiuti, la ratio della disposizione è stata rintracciata nel perseguire l'obiettivo previsto dal PNRR di introdurre norme finalizzate a rafforzarne l'efficienza e il dinamismo concorrenziale, alla luce del noto deficit impiantistico del nostro paese.

Queste premesse hanno trovato asilo nell'art. 14 della nuova legge per il mercato e la concorrenza, la n. 118 del 2022<sup>512</sup> che è andato a rivisitare talune disposizioni della parte IV del TUA, relativamente alla scelta di servirsi del gestore del servizio pubblico o del ricorso al mercato, ai compiti di ARERA, nonché intervenendo sul novero dei soggetti partecipanti all'accordo di programma ex art. 224, co. 5 TUA.<sup>513</sup>

---

<sup>509</sup> Cfr. *supra* §2, Cap. 2. Su tutte si veda l'IC 49, sui rifiuti solidi urbani del 2016.

<sup>510</sup> Dal 2009, la relazione annuale le segnalazioni dell'Authority antitrust rappresentano la base per la predisposizione, da parte del Governo, del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (art. 47, legge 23 luglio 2009, n. 99). A seguito della riforma, l'AGCM invia al Parlamento e al Governo segnalazioni generali su proposte di riforma pro-concorrenziale del quadro normativo e regolatorio.

<sup>511</sup> AGCM, *Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021*, S4143, in relazione all'attività di segnalazione AS1730. Nel documento l'Authority si concentra alla parte V del lavoro sul valore della concorrenza a servizio della sostenibilità ambientale, in particolare al sub-paragrafo b), dove viene indagato il suo ruolo nel settore dei rifiuti.

<sup>512</sup> Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, 5 agosto 2022, n. 118. Capo IV "Concorrenza, energia e sostenibilità ambientale" – art. 14 (Servizi di gestione dei rifiuti).

<sup>513</sup> SERVIZIO STUDI-CAMERA DEI DEPUTATI, *La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, A.C. 2469, Dossier n. 490, 11 gennaio 2022.

Le modifiche puntuali appena richiamate hanno un maggior valore se viste in un'unica ottica regolatrice: revisionare il dettato normativo sui rifiuti eliminando le storture che possano risultare lesive della concorrenza o per una categoria di operatori.<sup>514</sup>

Dunque, se guardiamo al settore dei rifiuti è ben visibile come la concorrenza abbia un valore cruciale in particolare alla luce dell'attività di riciclo dei rifiuti, poiché capace di sbloccare input produttivi che possono sostituire input realizzati con le materie prime vergini, le quali sono in netta scarsità nel contesto europeo.<sup>515</sup>

L'angolo di visuale è certamente quello dell'avvio a riciclo dei rifiuti urbani (carta, plastica, vetro, alluminio, etc.) che può pienamente adempiere ai dettami dell'economia circolare, promuovendo una concorrenza dinamica che assolve a due grandi risultati utili: favorire l'innovazione e lo sviluppo delle singole filiere.<sup>516</sup>

È proprio l'economia circolare che può beneficiare della piena applicazione del principio di concorrenza, poiché il garantire le dinamiche competitive in tutte le fasi della gestione dei rifiuti può generare delle esternalità positive, dalla riduzione dell'utilizzo di risorse naturali a quella dei rifiuti da smaltire, nonché risvolti prettamente economici.<sup>517</sup>

Per centrare al meglio l'ambito operativo della nostra indagine si riporta testualmente l'obiettivo che nel 2005 animava la DG per la concorrenza in seno alla Commissione europea: «*The starting point for identifying issues of competition in the waste management sector is that competition and environment policies should be implemented in a mutually reinforcing way in order to best contribute to the Lisbon strategy goal of making the European Union the world's most dynamic, competitive and sustainable economy*».<sup>518</sup>

---

<sup>514</sup> Le ricadute concrete di queste modifiche si riversano sugli artt. 238, co. 10 TUA (Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani), 202 TUA (Affidamento del servizio) e 224, co. 5 TUA (Consorzio Nazionale Imballaggi).

<sup>515</sup> COM(2020) 98 final, Un nuovo piano di azione per l'economia circolare, ove si attesta che il settore manifatturiero europeo destina in media circa il 40% della spesa all'acquisto di input produttivi.

<sup>516</sup> AGCM, *Proposte di riforma concorrenziale*, S4143, *cit.*, p. 68. Nel testo della proposta, analizzando il circuito di avvio a riciclo dei rifiuti c.d. speciali o differenziati da raccolta urbana, si rimarca come la gestione dei rifiuti urbani rientra nelle competenze degli Enti Locali, la cui gestione è affidata attraverso le modalità tipiche della concorrenza "per il mercato", di contro, i rifiuti speciali sono gestiti nel libero mercato, secondo criteri speciali e che seguono la normativa tecnica di controllo.

<sup>517</sup> L'economia circolare, infatti, può assicurare un aumento potenziale del PIL di un ulteriore 0,5% entro il 2030, creando circa 700 mila nuovi posti di lavoro; queste sono le stime che fuoriescono dallo studio di CAMBRIDGE ECONOMETRICS, TRINOMICS E ICF, *Impacts of circular economy policies on the labour market*, 2018.

<sup>518</sup> La DG Competition della Commissione aveva posto al centro della sua indagine il rapporto esistente tra i principi generali in materia di concorrenza e la politica ambientale, analizzando in maniera particolare tre settori e relativi mercati: quello dei rifiuti di imballaggio, dei veicoli fuori uso e dei rifiuti di

Si comprende come nel settore della gestione dei rifiuti questo coagulo di interessi tenda ancor di più ad intrecciarsi, fino al punto che gli obiettivi ambientali abbiano una stretta correlazione con la disciplina della concorrenza, in quanto il corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali può consentire di raggiungere una maggiore tutela ambientale e viceversa<sup>519</sup>.

Tuttavia, è doveroso precisare che questo equilibrio deve tenere conto di ambiti e momenti in cui la tutela della concorrenza può andare a confliggere con quella ambientale; il caso simbolo è, di certo, il formarsi di eventuali fallimenti di mercato.<sup>520</sup> Quando ciò accade, ai *policy maker* si palesa la necessità di ricercare strumenti, dinamiche di mercato alternative che risultino più efficienti e performanti<sup>521</sup>.

Il quesito, dunque, da porre risiede nella possibilità di incanalare le istanze concorrenziali e quelle ambientali in «un percorso» unico che vada a conformare interessi che, eventualmente, potrebbe risultare confliggenti.

Pertanto, esiste un biunivoco effetto positivo nella «funzione» ambiente/concorrenza?

Per rispondere a tale interrogativo bisogna prima capire quali possono essere le applicazioni dei dettami competitivi nell'ambito della gestione dei rifiuti.

Il focus dello studio, si precisa, attiene, in particolar modo, al settore degli imballaggi e rifiuti da imballaggio.

---

apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Il documento è disponibile al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste_management.pdf)

<sup>519</sup> V. *amplius* LUISS GUIDO CARLI, *La gestione dei rifiuti d'imballaggio in Italia: Profili e criticità concorrenziali*, 2017, p. 13.

<sup>520</sup> In economia, viene definito “fallimento del mercato” quella situazione in cui l'allocatione dei beni e dei servizi effettuata tramite il libero mercato non è efficiente, ovvero sia non si riscontrano possibilità per incrementare il benessere di alcuni partecipanti senza ridurre quello di qualcun altro. *Cfr.* C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, 1, 2021, p. 82. “Se sul piano dei principi generali del diritto europeo non sembra sussistere alcun insormontabile conflitto tra concorrenza e sostenibilità, i principali ostacoli per una effettiva integrazione degli obiettivi ambientali riguardano il momento applicativo. (...) Tuttavia, il mantenimento di mercati competitivi può, e anzi spesso convive con un non adeguato livello di protezione ambientale”.

<sup>521</sup> Sul punto v. AGCM, IC 49, § 253, riferendosi all'attività di raccolta dei rifiuti ed analizzando il possibile formarsi di fallimenti di mercato, l'Autorità italiana ritiene che: “In alcune circostanze la tecnologia di produzione esistente fa sì che sia più efficiente concentrare la produzione in capo ad un singolo soggetto rispetto ad una soluzione nella quale essa venga svolta da più imprese. In tali casi l'attività in questione si configura come un monopolio naturale. La raccolta dei rifiuti si configura in effetti come un monopolio naturale in ragione dell'esistenza di economie di scala e soprattutto delle economie di densità, che inducono a ritenere che i costi della raccolta siano inferiori se essa viene svolta da un'unica impresa anziché da due o più imprese”.

Una prima forma di applicazione della disciplina della concorrenza riguarda il campo della responsabilità delle imprese, dei soggetti attivi in tale campo, i quali si possono rendere protagonisti di comportamenti patologici, opportunistici a discapito della concorrenza. Queste azioni si traducono in situazioni, ad esempio di abuso di posizione dominante o intese restrittive, con effetti di *spill-over* nei mercati relativi alla produzione di imballaggi o con effetti di aggregazione della domanda nei mercati di raccolta e di smistamento dei rifiuti d'imballaggio.<sup>522</sup>

Un'ulteriore declinazione riguarda le condizioni di accesso all'entrata di specifici mercati, quali quello dei consorzi di avvio a riciclo, con la formazione, di fatto, di barriere all'ingresso di questi mercati, frustrando così le indicazioni della normativa vigente.<sup>523</sup>

Per queste fattispecie i principali esempi dell'intervento della disciplina della concorrenza pervengono dalla giurisprudenza europea, volta a condannare tali comportamenti al fine di ripristinare il regolare *status quo*.<sup>524</sup>

Da un altro punto di vista, un esempio che ci descrive efficacemente il bilanciamento tra la tutela ambientale e il rispetto della concorrenza è da rinvenire nell'ambito di alcune misure statali che potrebbero limitare il libero gioco della concorrenza per meglio soddisfare le esigenze di carattere ambientale.

---

<sup>522</sup> Cfr. artt. 101 – 102 TFUE. Per quanto riguarda il termine “spill over”, esso nel linguaggio economico sta ad indicare le esternalità (positive o negative) derivanti dai comportamenti dei singoli o di imprese. Abbiamo esternalità quando il singolo o un'impresa realizza un'azione che ha effetti su un altro operatore, che non paga o non viene pagato per tali effetti. Se questi ultimi sono positivi avrà senso parlare di esternalità positive, invece se sono negativi, si parlerà di esternalità negative. Il suddetto è termine è connesso anche all'influenza che un mercato ha sull'altro. Sul tema della responsabilità delle imprese, in campo UE si cita la proposta di direttiva della Commissione UE, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, COM(2022) 71 final – 2022/0051 (COD).

<sup>523</sup> In tal proposito sono da evidenziare le ulteriori criticità sollevate dall'Autorità antitrust italiana riguardo al ricorso allo strumento consortile, come sistema collettivo chiamato a far fronte alle responsabilità ambientali nella gestione dei rifiuti, in particolar modo attenzione al settore di rifiuti di imballaggio. Per approfondire tale rapporto cfr. L. ARNAUDO – G.M. PIETROPAOLO, *Ambiente e concorrenza. Il caso delle gestioni consortili di rifiuti in Italia*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1/2011, pp. 163-190.

<sup>524</sup> Si veda, tra le altre, la vicenda processuale attinente all'abuso di posizione dominante del principale sistema tedesco di raccolta e riciclaggio di imballaggi (sistema di titolarità di Der Grüne Punkt-Duales System Deutschland) con effetto di privare di ogni redditività la partecipazione a sistemi alternativi e pertanto di ostacolare l'ingresso nel mercato di concorrenti del sistema stesso. Da segnalare anche le pronunce del giudice europeo inerenti alle intese restrittive della concorrenza nel sistema francese tramite gli accordi stipulati da Ecoemballage e quelle attuate nel sistema austriaco con le clausole di esclusiva nei contratti tra gli aderenti all'Altsoff Recycling Austria.

Ci si può riferire, in termini generali, alle norme relative agli aiuti di Stato (artt. 107-109) o quelle riguardanti misure statali nei confronti di imprese pubbliche o con diritti speciali o esclusivi<sup>525</sup> (art. 106 TFUE).

Per quanto riguarda, invece, l'intervento statale nell'economia assume rilievo la regolazione dei servizi di interesse economico generale (c.d. SIEG) e il rapporto che si crea con il rispetto delle norme di concorrenza nell'erogazione dei suddetti servizi affidati, anche, ad imprese private.<sup>526</sup>

In tal senso, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che la gestione dei rifiuti possa costituire servizio di interesse economico generale<sup>527</sup>. Ciò implicherebbe che le imprese così caratterizzate siano sottoposte alle norme dei Trattati ed ai principi concorrenziali, nei limiti però in cui l'applicazione di queste norme non ostacoli la fruizione e le modalità del servizio a loro affidato<sup>528</sup>. La ricerca di un equilibrio tra il raggiungimento dell'efficienza dei SIEG e il rispetto della concorrenza è demandata ai singoli ordinamenti, dovendo quest'ultimi operare un confronto tra i valori in discussione.

Dunque, non ci resta che approfondire tale dialettica nella prospettiva del funzionamento dei relativi mercati, concentrandosi sul ruolo che, potenzialmente, possono e devono svolgere i sistemi di EPR.

## 2.1. I sistemi EPR come «funzione» nel mercato dei rifiuti.

È un dato, oramai, acquisito che il settore dei rifiuti sia diventato un settore altamente industriale, dove si concentrano differenti attività economiche che corrispondono ad ulteriori mercati.

---

<sup>525</sup> V. LUISS GUIDO CARLI, *La gestione dei rifiuti d'imballaggio in Italia, cit.*, p. 23. *Cfr.* a riguardo la sentenza della CGUE del 25 giugno 1998, caso C- 203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e altri contro Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*.

<sup>526</sup> I servizi di interesse generale sono servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE classificano come di interesse generale e che pertanto sono soggetti a obblighi specifici di pubblico servizio. Essi possono essere forniti dallo Stato o dal settore privato. Nel 2011 l'UE ha adottato il quadro della qualità per i servizi di interesse economico generale, COM/2011/0900, disponibile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0900>

<sup>527</sup> *Cfr.* sentenza della CGUE del 23 maggio 2000, caso C- 209/98.

<sup>528</sup> *Cfr.* art. 106, comma 2, TFUE.

In questa sede, quello che interessa è comprendere il ruolo che i sistemi EPR giocano in questi mercati e il grado di competitività che si registra al loro interno.

Innanzitutto, bisogna fissare una prima grande distinzione normativa prevista per il mondo dei rifiuti, ossia quella tra la categoria dei rifiuti urbani e quelli speciali.

Secondo l'art. 184 TUA «i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali».

Per quanto riguarda la prima categoria di rifiuti, questi sono definiti dall'art. 183, co. 1, lett. b-ter) e la relativa definizione costituisce la modifica probabilmente più rilevante operata dal d. lgs. 116/2020.<sup>529</sup>

Leggendo il nuovo elenco, è evidente che il novero dei rifiuti urbani è stato ampliato, ulteriormente, rispetto al testo della direttiva europea 851/2018.

Al di là del sotto elenco dei rifiuti domestici, che possono essere differenziati o meno (tra cui carta e cartone, vetro, plastica, metalli, tessili, RAEE, rifiuti organici, etc.), la novità più rilevante è prevista al punto 2, ove si afferma che sono rifiuti urbani «i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti nelle attività riportate nell'allegato L-quinquies».<sup>530</sup>

Per dare forza alla riforma, il legislatore italiano ha aggiunto *ex novo* due allegati, non presenti nel testo europeo, il primo che indica i «rifiuti individuati come urbani pur

---

<sup>529</sup> Art. 183, co. 1, lett. b-ter), TUA prevede che si intende per rifiuti urbani:

“1. i rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili;

2. i rifiuti indifferenziati e da raccolta differenziata provenienti da altre fonti che sono simili per natura e composizione ai rifiuti domestici indicati nell'allegato L-quater prodotti dalle attività riportate nell'allegato L-quinquies;

3. i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini portarifiuti;

4. i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;

5. i rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi, nonché i rifiuti risultanti dalla pulizia dei mercati;

6. i rifiuti provenienti da aree cimiteriali, esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui ai punti 3, 4 e 5;

6-bis. i rifiuti accidentalmente pescati o volontariamente raccolti, anche attraverso campagne di pulizia, in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune”.

<sup>530</sup> S. MAGLIA, *op. cit.*, p. 39. Sulle modifiche apportate alla definizione di rifiuti urbani si veda altresì G. MARCHIANÒ, *op. cit.*, p. 5 ss.; P.M. MARTINO, *La nuova classificazione dei rifiuti: Le criticità connesse all'estensione della nozione di rifiuto urbano*, in *RG4*, n. 18/2021.

essendo stati generati da attività economiche» e il secondo, invece, riporta le «attività che possono dare origine ai rifiuti urbani».<sup>531</sup>

Contestualmente all'ampliamento della categoria dei rifiuti urbani, il d. lgs. 116/2020 ha soppresso la pratica dell'assimilazione, storicamente attribuita ai Comuni.<sup>532</sup>

Infatti, è stata soppressa sia la lett. e) dell'art. 195, co. 2, TUA che attribuiva allo Stato «la determinazione dei criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione» sia la lett. g) dell'art. 198, co. 2, che conferiva espressamente ai Comuni il potere di assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani, secondo i criteri dettati a livello statale.

Al netto delle esclusioni previste, si comprende la portata dell'intervento sulla definizione di rifiuto urbano, che accompagnato dall'abrogazione dei poteri di assimilazione dei comuni, ha condotto ad un deciso aumento delle quantità di rifiuti urbani da gestire per il servizio pubblico di raccolta (c.d. *privativa comunale*).<sup>533</sup>

Il principale effetto di questa modifica è che i rifiuti speciali, simili a quelli urbani, non sono più assimilabili, non spetta ai Comuni decidere, ma sono classificati come urbani *ex lege* con valenza per tutto il territorio nazionale.

Questo, da un lato, condurrà ad una maggiore uniformazione della pratica dell'assimilazione su tutto il territorio, così come prescritto anche dallo stesso legislatore europeo. Dall'altro lato, però, i prossimi dati sui flussi di rifiuti ci diranno come il servizio pubblico sosterrà questo massiccio aumento di urbani nel circuito della *privativa*.

---

<sup>531</sup> La novella normativa ha fatto sì che un rifiuto che compare nella lista di cui all'allegato L-*quater*, TUA sarà da considerarsi urbano solo se prodotto da una delle attività di cui all'allegato L-*quinquies*. I primi commentatori della riforma hanno osservato che mentre il primo allegato restituisce un elenco esaustivo, il secondo no ricomprendendo, in sostanza, tutte le possibili categorie di utenze non domestiche, chiudendo, difatti, l'elenco con la seguente specifica: "Attività non elencate, ma ad esse simili per loro natura e per tipologia di rifiuti prodotti, si considerano comprese nel punto a cui sono analoghe".

<sup>532</sup> P.M. MARTINO, *La nuova classificazione dei rifiuti: Le criticità connesse all'estensione della nozione di rifiuto urbano*, cit., p. 2. La pratica dell'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani era stata inserita dal d. lgs. 152 del 2006, riportando un'impostazione storica ripresa dal d. lgs. 22/1997, che prevedeva che lo Stato doveva definire omogenei criteri di assimilabilità, nel rispetto dei quali poi i comuni assimilavano, nel concreto. Questo sistema aveva l'obiettivo di consentire ai comuni di organizzare al meglio la gestione dei rifiuti di cui doveva farsi carico sulla base delle capacità del proprio servizio pubblico locale. Tuttavia, passando per espresse disposizioni di proroga e vani interventi del giudice amministrativo (TAR Lazio, Roma, Sez. II-*bis* del 13.04.2017, n. 4611), lo Stato non definì mai i suddetti criteri generali e questo portò ad un regime di assimilazione nettamente diverso tra comuni.

<sup>533</sup> Secondo le stime del Laboratorio REF Ricerche, con la nuova definizione di rifiuto urbano: "la produzione di rifiuti urbani in Italia potrebbe aumentare del 25-30% (portandosi a 38 milioni di tonnellate/anno), in ragione di un aumento del contributo offerto dai rifiuti assimilati attesi passare dai 9,8 a 17,8 milioni di tonnellate/anno". Cfr. REF, *Economia circolare*, cit., p. 7.

Anche in riferimento ai rifiuti speciali, la situazione è sensibilmente cambiata, specificando e aumentando l'elenco previsto all'art. 184, co. 3 TUA.<sup>534</sup>

L'elenco novellato presenta diverse integrazioni, come i rifiuti prodotti nell'ambito della silvicoltura e della pesca, i rifiuti derivanti da attività sanitarie e, novità di rilievo, ad oggi i rifiuti delle fosse settiche e delle reti fognarie sono espressamente definiti come speciali.<sup>535</sup>

Si evidenzia come la classificazione di un rifiuto come urbano o speciale sia decisiva, poiché muta la modalità di affidamento del servizio di gestione, dato che la principale conseguenza della definizione come urbano è che il rifiuto sarà gestito dal servizio pubblico, in privata.

Dunque, a variare sarà soprattutto il soggetto competente che, nel caso di rifiuto urbano, sarà individuato negli Enti locali (i Comuni) attraverso modalità tipiche della concorrenza *per* il mercato, mentre se rifiuto speciale esso potrà essere gestito nel mercato libero, secondo criteri di specializzazione e nel rispetto della normativa vigente.

La differenza è rilevante, poiché i circuiti sono, fisionomicamente speculari; i primi rientrano in quello della privata comunale e dunque in una gestione inderogabile del rifiuto, mentre, i secondi confluiscono nel canale commercio e industria (C&I) basato sull'incontro di domanda e offerta di servizi.<sup>536</sup>

---

<sup>534</sup> La definizione di rifiuti speciali è stata modificata dall'art. 1, co. 10, punto b) del d. lgs. 116/2020.

<sup>535</sup> Ai sensi del novellato art. 184, co. 3 TUA sono rifiuti speciali:

“a) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2135 del Codice civile, e della pesca;

b) i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 184-*bis*;

c) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali se diversi da quelli di cui al comma 2;

d) i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali se diversi da quelli di cui al comma 2;

e) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali se diversi da quelli di cui al comma 2;

f) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio se diversi da quelli di cui al comma 2;

g) i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie;

h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie se diversi da quelli all'articolo 183, comma 1, lettera b-*ter*);

i) i veicoli fuori uso”.

<sup>536</sup> Si precisa, fin da ora, che le differenze tra le due categorie di rifiuti insistono, altresì, sulla qualità del prodotto post-consumo, considerando che i rifiuti urbani conservano un marginale valore di mercato, mentre quelli speciali sono contendibili sul mercato degli agenti economici in virtù proprio del loro residuo valore aggiunto. *Cfr.* AGCM, IC49, parr. 596-601.

Allargando l'ambito di indagine, ritorna utile il paper del 2005 della direzione generale Concorrenza della Commissione UE, che evidenziava l'implementazione necessaria tra strumenti di concorrenza e il raggiungimento di elevati livelli di tutela ambientale.

In quella sede, veniva analizzato il mercato della gestione dei rifiuti, in riferimento ai settori degli imballaggi, dei veicoli fuori uso e dei RAEE, gli unici materiali, al tempo, raggiunti da direttive europee specifiche.<sup>537</sup>

Quel tipo di analisi rappresenta, ancora oggi, un valore prezioso, perché la DG si concentrò, inizialmente, sulle attività economiche di rilievo nel mercato dei rifiuti, individuandone tre livelli, valevoli per ogni tipo di materiale.

Si precisava che ognuno di queste attività economiche andava a rappresentare, per ogni materiale raggiunto da direttiva, un «mercato rilevante», ovvero l'ambito merceologico e geografico all'interno del quale le condizioni di concorrenza e degli scambi siano omogenee al punto da vedere come protagonisti gli stessi operatori economici, sul lato dell'offerta, e gli stessi utenti o consumatori, sul lato della domanda.<sup>538</sup>

Dunque, secondo il paper del 2005, nel settore dei rifiuti operano diversi soggetti e imprese, che effettuano scambi reciproci ed includono: i produttori e importatori di rifiuti (nella quota maggiore raggiunti dagli obblighi della responsabilità estesa); le imprese che si occupano della raccolta e selezione e/o del trattamento dei rifiuti; e quelle, invece, che svolgono attività di recupero, riciclo e smaltimento dei rifiuti raccolti.

Da questo ecosistema di operatori, la DG Concorrenza individuava tre differenti livelli di attività economiche ritenute rilevanti, che corrispondono all'organizzazione dei sistemi/soluzioni che permettono l'assolvimento degli obblighi di legge (sistemi di compliance all'EPR), la raccolta, la selezione e il trattamento dei rifiuti e, infine, i servizi di recupero e avvio al riciclo (materie prime secondarie o MPS).<sup>539</sup>

---

<sup>537</sup> Dir. 94/62/CE sugli imballaggi e rifiuti da imballaggio, dir. 2000/53/CE sui veicoli fuori uso e la dir. 2002/96/CE sui RAEE.

<sup>538</sup> E. BLASI, *Concorrenza e ambiente*, cit., p. 177, ove si precisa che secondo la definizione della Commissione UE, per mercato rilevante deve intendersi il mercato in cui sono collocati “tutti i prodotti e/o tutte le prestazioni che il consumatore considera interscambiabili o sostituibili in base alle loro caratteristiche, prezzo e utilizzo previsto”. Si v. decisione della commissione 2001/463/CE, § 65.

<sup>539</sup> Si precisa che d'ora in poi si sposterà l'attenzione sulle dinamiche di mercato presenti nel settore degli imballaggi, pur evidenziando che le su richiamate attività economiche si esplicano anche negli altri due

Il primo di questi mercati si caratterizza per l'attività dei sistemi EPR che organizzano la raccolta e il recupero dei rifiuti, dei soggetti raggiunti dagli obblighi della responsabilità estesa, in questo caso di imballaggi.<sup>540</sup>

In questo mercato troviamo, dal lato della domanda, i produttori e gli utilizzatori che richiedono i servizi di compliance all'EPR, mentre, dal lato dell'offerta, si assiste alla competizione tra i vari sistemi EPR che, appunto, offrono tal tipi di servizi, specializzandosi a seconda del tipo di imballaggio.

Naturalmente, l'offerta dei servizi di compliance da parte dei sistemi EPR varia a seconda dell'origine del rifiuto, difatti, in tale mercato si diramano due sotto-segmenti, nei quali si apprezzano sensibili differenze. Da un lato, i rifiuti di imballaggio provenienti dal circuito domestico/urbano, dall'altro, quelli che confluiscono nel canale C&I: i primi si identificano come rifiuti urbani, mentre, i secondi come rifiuti speciali.<sup>541</sup>

Il secondo livello economico individuato attiene alla fase della raccolta e della selezione e/o smistamento dei rifiuti. In questo mercato, i sistemi EPR ottengono i suddetti servizi da operatori privati o da enti pubblici.<sup>542</sup>

Come ci ricorda il paper, i due segmenti di mercato possono costituire mercati separati; infatti, per quanto riguarda la raccolta essa varia a seconda del rifiuto da raccogliere e la sua origine: urbano o che confluisce nel canale C&I. Invece, per lo

---

settori e, a ben ragione, anche negli altri mercati che poi si sono sviluppati, poiché raggiunti da direttive europeo o similmente regolamentati.

<sup>540</sup> EUROPEAN COMMISSION, DG COMPETITION PAPER, *Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems*, 2005, p. 8, dove si precisa che: “*Obligated companies may either take part in a collective system or opt for an individual solution. Both possibilities appear to be equally well suited to meet the targets of the Packaging Directive. The two options are thus, in principle, to be considered basically interchangeable*”.

<sup>541</sup> Per quanto riguarda gli imballaggi, come sappiamo, questi si dividono in primari, secondari e terziari. Quando questi diventano rifiuti, di regola, i primi sono da considerare come urbani, mentre gli altri due come rifiuti speciali. Tuttavia, tale differenza non era intangibile (probabilmente non lo è ancora) per via dell'assimilazione che faceva confluire una parte dei rifiuti speciali nel canale della raccolta urbana, dove appunto prevalgono gli imballaggi primari. Viceversa, la maggioranza degli imballaggi secondari e terziari appartengono al canale C&I e, sono, dunque, rifiuti speciali. V. *amplius* sul punto AGCM, IC49, *cit.*, p. 170-171.

<sup>542</sup> L'eterogeneità della parte che negozia con i sistemi EPR dipende dalla raccolta, se questa avviene su superficie privata oppure su superficie pubblica, variando il canale di conferimento e, quindi, il soggetto che può essere un'impresa privata oppure un ente locale. *Cfr.* LUISS, *La gestione dei rifiuti di imballaggio in Italia*, *cit.*, p. 16.

smistamento, si assiste all'attività dei centri di selezione che offrono i loro servizi ai gestori pubblici della raccolta, nel caso i Comuni, oppure ai sistemi di responsabilità estesa.<sup>543</sup>

I primi due livelli di mercati sono uniti da un tratto comune: la presenza di due rispettivi sotto mercati, caratterizzati dalla sensibile differenza relativa alla natura del rifiuto, l'urbano da una parte e lo speciale, o se meglio si preferisce, industriale dall'altro.

Oltre quello che si è già detto in merito a questa radicale differenza, due sono le ragioni per cui è opportuno distinguerli.

Il primo motivo attiene alle considerevoli differenti esigenze di raccolta, nel senso che la mole di rifiuti domestici è largamente maggiore ed incontra più difficoltà di coordinamento rispetto a quelli industriali.<sup>544</sup>

In secondo luogo, le differenze crescono in termini di materiale raccolto, anche con riguardo alla qualità residua dei materiali. Spesso, nel canale domestico i diversi materiali sono mischiati nella fase della raccolta, invece, questa operazione, spesso, non è necessaria per la selezione dei rifiuti commerciali.

Il terzo relativo mercato rilevante è individuato nei servizi di recupero e nella commercializzazione dei materiali ottenuti dal riciclo. In questo mercato, sono le società di recupero (o recuperatori) ad offrire i loro servizi ai sistemi EPR, che, a loro volta, organizzano la raccolta e la consegna del materiale di scarto, proprio, ai recuperatori.

Di regola, ogni materiale da recuperare costituisce, con riguardo al recupero/riciclaggio, un mercato distinto ed autonomo.<sup>545</sup>

In un'indagine conoscitiva sui rifiuti di imballaggio, l'AGCM, dal canto sua, ha offerto un'altra possibile classificazione dei mercati rilevanti nazionali, individuando: un

---

<sup>543</sup> AGCM, S4143, *cit.*, p. 71, dove si specifica che i centri di selezione sono soggetti che si pongono in concorrenza tra loro per la fornitura dei propri servizi ai sistemi di compliance o direttamente ai gestori della raccolta.

<sup>544</sup> EC, DG COMPETITION, Paper, *cit.*, p. 10, sul punto: "e.g., with regard to the number of collection points that have to be serviced, the average waste volume to be collected from each collection point, the number of containers required, and the intensity of the collection schedule. As regards commercial packaging waste, the number of collection points is relatively limited. In addition, the packaging waste volume to be collected is fairly substantial and the collection points may therefore be serviced separately by different collectors. Conversely, household packaging waste has to be collected in relatively small amounts from a large number of households or regional collection points in the respective local authority's area. The collection of household packaging waste from final consumers is therefore characterized by the existence of strong network economies".

<sup>545</sup> ID, *cit.*, p. 10 "In general, each material to be recovered constitutes a separate market (e.g. glass, paper, metal). However, it is important to note that these markets may not only include packaging waste but also other types of waste of the same material".

mercato delle attività di raccolta; uno delle attività di trattamento e recupero; il mercato delle operazioni di smaltimento.<sup>546</sup>

Consapevoli che le citate classificazioni rappresentano, di certo, un prezioso valore esemplificativo, quello che resta indubbio è la centralità progressiva assunta dai sistemi di compliance all'EPR.

E questo di per sé è uno degli obiettivi del legislatore europeo dati gli standards fissati in tema di regolazione dell'economia circolare. Tuttavia, la centralità assunta dai sistemi EPR oltrepassa il «mero» assolvimento di percentuali di riciclo: questi assumono uno specifico peso nella struttura dei mercati di riferimento.

Nei mercati nazionali, essi entrano in contatto con numerosi operatori, dai soggetti pubblici gestori della raccolta, dai centri di selezione, imprese private che effettuano raccolta di rifiuti speciali, fino ai recuperatori, oltre numerosi operatori che si distribuiscono lungo la catena di gestione.

Difatti, com'è noto, le fasi successive a quelle di raccolta (ossia selezione e avvio a recupero dei materiali differenziati) possono essere gestiti dall'affidatario del servizio effettuando in proprio la gestione del rifiuto o avvalendosi dei sistemi EPR che organizzano l'avvio a riciclo e recupero.

Questa intermediazione viene eseguita per conto dei produttori e utilizzatori dietro versamento di un contributo (onere da EPR) che insieme ai ricavi dei materiali avviati al riciclo finanziano le attività dei vari tipi di consorzi, tra cui i corrispettivi da riconoscere alla rete comunale di raccolta.

È in questa posizione assunta dai sistemi EPR che, a parere di chi scrive, essi assurgono a «funzione del mercato», ossia attori capaci con le loro scelte di modellare il mercato di riferimento prima a valle e poi a monte e viceversa.

La funzionalità va misurata, in particolare, nella forza di spingere l'intero mercato (agenti economici a monte e utenti finali a valle) a modificare i propri modelli di comportamento.

---

<sup>546</sup> AGCM, IC26, *Il mercato dei rifiuti di imballaggio*, Provvedimento n. 18585 del 3 luglio 2008, p. 29 ss.

È, dunque, un dato di fatto che i sistemi di compliance all'EPR assumono un ruolo centrale, candidandosi così a garantire tutti i buoni propositi che accompagnano la policy della responsabilità estesa.

Tuttavia, in che modo? Qual è il volano di questa conformazione.

Se è vero che i sistemi EPR possono assurgere ad una sorta di «catalizzatori» del mercato, è altrettanto vero che questo risultato è assicurabile attraverso la competizione, o meglio evitando lesioni ed ingiustificate torsioni dei principi concorrenziali lungo la fase del rifiuto.

Il valore aggiunto è quello competitivo.

In termini generali, quello della concorrenza resta uno dei temi più delicati in seno alla costituzione di regimi di EPR, poiché se alla nascita dei primi sistemi la soluzione fisiologica è stata quella di assegnare loro un unico contenitore (spesso monopolistico), l'evoluzione e la crescita del mercato dei rifiuti è andata in senso contrario.

Ad esempio, l'OECD, che da più di vent'anni si occupa dell'EPR, predilige contesti aperti alla concorrenza e al pluralismo, anche alla luce di diverse esperienze in giro per il mondo che avallano questa opzione.<sup>547</sup>

Tuttavia, la scelta non è così scontata, infatti, in uno studio realizzato da Deloitte, per conto della Commissione europea si giungeva ad una conclusione più sfumata.

Lo studio sottolineava, da un lato, come non esistessero evidenze certe che un'organizzazione centralizzata sia preferibile all'introduzione della concorrenza, ma, dall'altro lato, che non ci sono neanche elementi oggettivi che garantiscono la risposta contraria.<sup>548</sup>

In altre parole, come abbiamo anticipato, il tema si riduce ad una scelta di fondo di ogni singolo ordinamento, vuoi per motivi di carattere economico, di efficienza organizzativa vuoi perché influenzati dal momento storico di nascita dei sistemi EPR.

Quello che interessa all'interprete è guardarsi attorno, conoscere e studiare le differenti opzioni avanzate dai diversi ordinamenti e trarne le opportune conclusioni.

---

<sup>547</sup> OECD, *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management*, Paris, 2016.

<sup>548</sup> EUROPEAN COMMISSION – DG ENVIRONMENT, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, Final Report, 2014.

Se guardiamo al contesto più vicino, quello dell'UE, una scelta è stata presa e anche con decisione.

Attraverso la riforma del 2018, le istituzioni europee hanno scelto di orientarsi verso la costruzione di regimi EPR aperti alla partecipazione di soggetti diversi in leale competizione tra loro.

Per buona parte della dottrina la scelta pare coerente con tutta la strategia avanzata ed avviata da anni dall'UE per un semplice motivo.

Se, da un lato, si assegnano ai produttori (e alle organizzazioni create per loro conto) responsabilità sempre maggiori, dall'altro, è più che giusto che gli sia concessa una decisa libertà organizzativa su come strutturare i propri sistemi di compliance.

Trattando il tema in termine di progettazione, sarebbe quasi «illogico» controbilanciare responsabilità via via crescenti con un regime obbligatorio, unico e autodeterminato da altri soggetti, che non sono i produttori.

A questo punto, dato che il presente lavoro non vuole essere solo descrittivo, è opportuno chiedersi quali siano i vantaggi di un sistema pluralista in luogo di uno monopolistico.

Il principale vantaggio derivante da un sistema pluralista consiste nella maggiore propensione all'innovazione degli attori protagonisti sospinti, appunto, da una reale competizione di fondo.

Tuttavia, dall'altra parte della medaglia, troviamo elevate complessità organizzative, difatti, sostenere una filiera composta da molteplici sistemi EPR richiede un solido quadro di coordinamento e aumenta i costi per l'applicazione di regole e di controlli concreti.<sup>549</sup>

---

<sup>549</sup> A. SAVOLDI, C. SCARPA, *Servizi pubblici: l'accidentato cammino verso la concorrenza*, in G. ARACHI (a cura di) *La finanza pubblica in Italia Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna, 2015. Sul tema dei servizi pubblici e l'accesso alle infrastrutture, viene evidenziato come il Governo ha, da tempo, avviato il tentativo di indirizzare sempre più i tanti mercati coinvolti verso un assetto concorrenziale. È una impostazione certo non nuova, che si scontra però contro resistenze ancora difficili da superare, soprattutto da parte di molti enti locali poco disposti a perdere spazi di influenza.

Ciononostante, quello che si può anticipare con cognizione di causa, è che, assunto un sistema pluralista, gli sforzi dovrebbero tendere ad assicurare l'effettiva competizione tra i sistemi EPR al fine di evitare situazioni di posizione dominante.<sup>550</sup>

In queste prime battute, sembra che in termini di assetto competitivo, gli elementi da tenere in considerazione siano due.

Il primo riguarda i criteri di ammissione per entrare a far parte del regime di responsabilità estesa; mentre, il secondo riguarda la produzione normativa (sistema di requisiti, regolamenti interni, *etc.*) introdotta dalle autorità pubbliche per disciplinare l'intero sistema.<sup>551</sup>

La questione meriterebbe un approfondimento omogeneo lungo tutte le filiere attenzionate dall'EPR, ma ragioni scientifiche consigliano di concentrare questa sezione del lavoro sul ciclo dei rifiuti urbani in rapporto con la quota di rifiuti speciali.

Tastare il grado di concorrenza lungo la gestione di tali rifiuti significa attenzionare, in particolar modo, l'apertura concorrenziale nel mercato dei servizi di compliance tra i diversi sistemi EPR e l'equo e non discriminato accesso alle infrastrutture di selezione.<sup>552</sup>

3. Il caso simbolo dei rifiuti urbani. I meriti e i demeriti del sistema monopolistico CONAI.

La produzione di rifiuti urbani nel nostro paese rappresenta la quota maggiore di rifiuti prodotti ogni anno, come attestato dai preziosi report di ISPRA che rendiconta la

---

<sup>550</sup> Cfr. sul tema *amplius* B. SPASOVA, *Competition among Producer Responsibility Organisations and role of municipalities in an EPR system*, Lund University, 2014.

<sup>551</sup> D. BONATO, *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR*, *cit.*, p. 51. L'A. afferma che: "Le autorità di controllo hanno la responsabilità di verificare che le PRO soddisfino determinati requisiti etici, patrimoniali e operativi per poter garantire agli utenti e alla collettività un servizio eccellente".

<sup>552</sup> Questi due segmenti di mercato sono stati in diversi momenti attenzionati dalle authority di settore al fine di valutare eventuali distorsioni concorrenziali, seguite da settoriali interventi legislativi che sono andati nel senso di smussare la tradizionale situazione di monopolio che permeava il settore degli imballaggi. Cfr. AGCM, IC49 – IC26, sulla concorrenza tra sistemi EPR nella filiera degli imballaggi; AGCM, S4143, *cit.*, p. 71, che si concentra, in particolare sulla modifica dell'art. 224, co. 5, TUA in materia di accordo di programma quadro ANCI-CONAI. Sul punto, l'Authority ha chiesto di espungere i centri di selezione tra i soggetti protagonisti di tale accordo, poiché "detti soggetti sono in competizione tra loro per la fornitura dei propri servizi ai sistemi di compliance o direttamente ai gestori della raccolta, e non risulta opportuno, quindi, che vi sia alcuna definizione concordata delle condizioni economiche e/o di servizio applicate".

produzione, la raccolta differenziata (RD) e la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di imballaggio.<sup>553</sup>

Questa attività risulta fondamentale per tracciare un andamento negli schemi di produzione e soprattutto di gestione del rifiuto; l'autorevolezza dei dati ha assunto un peso via via crescente nell'economia dei rifiuti, poiché attraverso questi è possibile registrare, da un lato, il grado di efficienza del sistema e dall'altro i suoi eventuali deficit.

Nel 2021, la produzione nazionale di rifiuti urbani (RU) si attesta sui 30 milioni circa di tonnellate, confermando una tendenza costante fin dal 2008 (32 milioni circa).<sup>554</sup>

Come abbiamo già visto, la direttiva 851/2018/UE ha aggiunto ed innalzato gli obiettivi per la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio previsti dall'art. 11. Tali obiettivi sono stati recepiti, nel nostro ordinamento, attraverso la modifica dell'art. 181, TUA.<sup>555</sup>

La direttiva europea, in realtà, non prevede specifici target per la RD, ma, richiede che i rifiuti vengano differenziati e non miscelati con altre tipologie di rifiuti, di concerto, all'assolvimento degli obiettivi di avvio a riciclo.<sup>556</sup>

Rispetto alla produzione nazionale, per l'anno 2021, la percentuale di raccolta differenziata è pari al 64%, registrando una lieve crescita rispetto all'anno precedente.

La frazione organica e quella di carta e cartone rappresentano la quota maggiore di raccolta (58% nel loro insieme), seguite da vetro, plastica, rifiuti metallici, e così via.<sup>557</sup>

---

<sup>553</sup> Il Rapporto Rifiuti Urbani è il prodotto di una complessa attività di raccolta, analisi ed elaborazione di dati da parte del Centro Nazionale dei Rifiuti e dell'Economia Circolare dell'ISPRA, in attuazione di uno specifico compito istituzionale stabilito dall'art. 189 del TUA. Giunto alla sua ventiquattresima edizione, il Rapporto intende fornire un quadro di informazioni oggettivo, preciso ed aggiornato che possa fungere a supporto del legislatore e delle politiche pubbliche al fine di intervenire adeguatamente e, se necessario, introducendo eventuali misure correttive.

<sup>554</sup> ISPRA, *Rapporto Rifiuti Urbani*, Ed. 2022, dicembre 2022, n. 380. Il rapporto si riferisce all'anno 2021 ed è composto da una prima parte del lavoro che si concentra sulla produzione e raccolta differenziata dei rifiuti urbani, sulla sua gestione fino a toccare la filiera specifica degli imballaggi. Nella seconda parte, si procede ad una valutazione dei costi di gestione del servizio di igiene urbana, affiancata dall'analisi sulla pianificazione Nazionale e Regionale, a cui segue un focus ad hoc sulle venti regioni del nostro paese.

<sup>555</sup> Le modalità di calcolo di questi obiettivi sono previsti dall'art. 11-*bis* della dir. 2008/98 così come modificata dalla riforma del 2018 e più dettagliatamente dalla decisione 2019/1004/UE, che ha rivisto i criteri di calcolo, rendendoli più rigidi. Nel nostro ordinamento, tali regole sono individuate dall'art. 205-*bis* del TUA.

<sup>556</sup> Art. 10, § 2, dir. 2008/98/CE e ss.mm., dispone che “i rifiuti siano soggetti a raccolta differenziata e non siano miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse”. Il legislatore europeo prevede, all'art. 11 della citata direttiva, che gli Stati membri “istituiscano la raccolta differenziata almeno per la carta, il metallo, la plastica e il vetro e, entro il 1° gennaio 2025, per i tessili”. Si segnala che quest'ultima scadenza, nel nostro ordinamento, è stata anticipata al 1° gennaio 2022.

<sup>557</sup> ISPRA, *Rapporto 2022*, *cit.*, p. 46. Dopo la frazione cellulosica, la raccolta del vetro si attesta all'12%, plastica 9%, poi legno al 5%, rifiuti metallici e RAEE 2% e tessile circa l'1%. Si precisa che talune

Per quanto riguarda i dati sulla gestione dei RU, i dati sono ancora più simbolici, poiché rispecchiano il noto deficit impiantistico del nostro paese.<sup>558</sup>

Basti pensare che nel 2021, circa il 37% dei rifiuti urbani prodotti finiscono, senza alcuna operazione di trattamento, in discarica o viene incenerito. In questi numeri risiede la sfida del nostro paese e del PNRR, che alla luce dei nuovi obiettivi europei, diventa ancora più sfidante e necessita di un deciso cambio di passo.<sup>559</sup>

Dall'altro canto, circa la metà dei rifiuti urbani prodotti viene inviato in impianti di recupero di materia o preparati per il riciclaggio (quota maggiore è rappresentata dalla frazione organica).<sup>560</sup>

Tuttavia, anche questa percentuale dovrà essere notevolmente incrementata, dati gli obiettivi di riciclaggio del 60% entro il 2030 e del 65% entro il 2035.

Anche i rifiuti di imballaggio sono stati investiti dalla riforma del 2018 che attraverso le dir. 851-852 del 2018 ha rivisto diversi aspetti della gestione degli imballaggi e dei rifiuti da imballaggio.<sup>561</sup>

Innanzitutto, sono stati introdotti nuovi obiettivi di riciclaggio complessivo e per ciascun materiale, nonché la definizione di nuove modalità di calcolo degli stessi recepiti dall'art. 220 del TUA.<sup>562</sup>

---

delle frazioni analizzate, sono, talvolta, intercettate tramite la c.d. raccolta multimateriale, le cui modalità differiscono da regione a regione.

<sup>558</sup> *Id*, *cit.*, p. 82. Gli impianti di gestione dei rifiuti urbani operativi nel 2021 sono 657. Si registra un deciso sbilanciamento tra la parte alta del nostro paese e il centro-sud. Gli impianti si dividono in quelli che attuano il Trattamento biologico (compostaggio, trattamento integrato e digestione anaerobica) e il Trattamento meccanico o meccanico biologico a cui seguono l'incenerimento e coincenerimento e discariche (ancora 126).

<sup>559</sup> Ispra ha segnalato come lo smaltimento in discarica (nel 2021 il 19%) nei prossimi quindici anni dovrà essere dimezzato per essere in linea con l'obiettivo del 2035 che lo riduce al 10% dei RU prodotti (dir. 850/2018/UE che modifica la dir. 1999/31/CE).

<sup>560</sup> Nel 2021, la frazione organica raggiunge il 42% del quantitativo avviato a riciclaggio, a cui segue il 24% di carta e cartone. Il vetro rappresenta circa il 15% del totale riciclato, il legno e la plastica si attestano al 5% circa e i RAEE sotto il 2% del totale.

<sup>561</sup> Art. 1, § 8, dir. 852/2018/UE, che modifica l'art. 7, dir. 94/62/CE, dove viene previsto l'obbligo per gli Stati membri di stabilire, entro il 31 dicembre 2024 "regimi di responsabilità estesa del produttore per tutti gli imballaggi, conformemente all'articolo 8 e all'articolo 8-bis della direttiva 2008/98/CE".

<sup>562</sup> I nuovi obiettivi di riciclaggio complessivo e per singoli materiali sono stati recepiti e introdotti all'allegato E della parte IV del TUA, dove si prevede che il loro raggiungimento deve avvenire entro il 31 gennaio 2025 e il 31 dicembre 2030. Una nuova normativa è prevista, altresì, per le norme sul calcolo, verifica e comunicazione dei dati sul conseguimento dei citati obiettivi, emanata con la decisione di esecuzione (UE) 2019/665 del 17 aprile 2019, di modifica della decisione 2005/270/CE, che ha definito il nuovo formato delle tabelle per la rendicontazione alla Commissione UE nonché quello della relazione per il controllo della qualità dei dati comunicati.

Ruolo centrale nell'economia del sistema di gestione degli imballaggi è affidato all'accordo ANCI-CONAI, previsto dall'art. 224, co. 5, TUA, che da oltre venti anni sostanzia il principio di EPR in questa filiera.<sup>563</sup>

Questo strumento, in vigore sino al 31 dicembre 2024, prevede la possibilità per i Comuni (o i soggetti terzi affidatari del servizio) di sottoscrivere una convenzione col sistema CONAI-Consorti di filiera che impegna i Comuni ad effettuare la RD dei rifiuti di imballaggio e, poi, a conferire i materiali raccolti agli stessi Consorzi, divisi per frazioni di imballaggio specifiche.

A loro volta, i Consorzi (uno per ogni materiale) garantiscono il ritiro del materiale raccolto, il suo avvio a riciclo e il riconoscimento dei corrispettivi da riconoscere ai Comuni per la quantità e la qualità dei rifiuti raccolti.

Si ricorda che ai sensi dell'art. 221, co. 10, lett. c), TUA è a carico dei produttori (e degli utilizzatori) non più i c.d. «maggiori oneri» ma almeno l'80% dei costi relativi ai servizi di RD, di trasporto, nonché delle operazioni di cernita preliminari.<sup>564</sup>

I dati sulla produzione, invece, restituiscono che il valore dell'immesso al consumo, nel 2021, è pari a 14 milioni di tonnellate; si registra come nel quantitativo totale si contano anche gli imballaggi immessi dai sistemi autonomi attualmente riconosciuti.<sup>565</sup>

Un dato incoraggiante può essere ricercato nel modesto aumento, rispetto agli altri materiali, della frazione della plastica (+3%), vuoi per gli stringenti divieti normativi vuoi per la sensibilità crescente dei consumatori nelle scelte di consumo.<sup>566</sup>

Trova conferma che la percentuale maggioritaria di rifiuti proviene dal nucleo domestico, quasi il 63% del totale, rispetto agli imballaggi del canale C&I pari al restante 37%. Di conseguenza, il sistema CONAI-Consorti di filiera continua a «spendere» la

---

<sup>563</sup> Si rimanda al testo dell'Accordo di Programma Quadro per la gestione dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, ANCI-CONAI, che è costituito da una parte generale che riporta i principi e le modalità applicative generali valide dal 1° gennaio 2020, e degli Allegati Tecnico, uno per ogni materiale, che disciplinano le convenzioni che ciascun Comune, può sottoscrivere con ciascun Consorzio di filiera.

<sup>564</sup> Sul passaggio dai «maggiori oneri» ai c.d. «costi efficienti» si v. *amplius* LABORATORIO RIF RICERCHE, *op. cit.*, n. 157/2020, p. 4 e ss.

<sup>565</sup> CORIPET, sistema per la gestione diretta degli imballaggi in PET per liquidi alimentari, P.A.R.I., sistema per la gestione degli imballaggi flessibili in PE e CONIP, sistema di riciclaggio, recupero, ripresa, raccolta dei pallet e delle casse in plastica CONIP.

<sup>566</sup> In particolare, si fa riferimento alla dir. 2019/904/UE sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (c.d. Direttiva SUP, o «Single use plastic»), che è stata recepita nel nostro ordinamento con il d. lgs. n. 196/2021 ed entrato in vigore il 14 gennaio 2022.

maggior parte dei propri servizi e risorse economiche nella gestione degli imballaggi primari rispetto ai secondari e terziari.<sup>567</sup>

Gli ultimi dati utili riguardano la quantità di rifiuti di imballaggi recuperati che, secondo il Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio 2021 del CONAI, è pari a quasi 12 milioni di tonnellate.

La quota maggiore delle operazioni di recupero, comprensive della preparazione per il riutilizzo, consistono nel riciclaggio (88%), la restante parte, invece, è avviata al recupero di energia. Ciononostante, secondo i dati ISPRA, va rilevato come lo smaltimento rappresenta ancora il 17% circa dell'immesso al consumo degli imballaggi.

La lettura delle varie disposizioni normative incrociate con i dati sui flussi di rifiuti ci restituiscono l'evidenza della centralità del ruolo degli imballaggi nel ciclo complessivo dei rifiuti urbani.

Questo dato unito alla quota di risorse, non solo finanziarie, investite dal sistema CONAI nella gestione degli imballaggi domestici ci conduce ad un necessario approfondimento su tale filiera, da prediligere rispetto alle altre.

La struttura risalente del settore, i differenti disallineamenti evidenziati dalla dottrina e dalle authority di settore, nonché i noti deficit concorrenziali possono costituire terreno fertile per tastare il grado di attuazione della responsabilità estesa nel nostro paese.

A distanza di più di un lustro, restano valide le indicazioni rilasciate da AGCM nell'attività di indagine avviata nel luglio del 2014 e conclusasi nel gennaio del 2016 sul mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani. Ad essere, in particolar modo, attenzionata è la filiera degli imballaggi con conseguenziale messa in discussione dell'intera struttura di CONAI e dei Consorzi di filiera.

In primo luogo, bisogna da subito osservare che i Consorzi di filiera, istituiti a livello nazionale, hanno sicuramente impresso una spinta decisiva nell'assolvimento degli obblighi ambientali fissati dall'UE, soprattutto per il tasso di riciclo.

---

<sup>567</sup> Si anticipa, sin da ora, l'analisi critica dell'AGCM su una situazione di "scollamento tra il piano formale e quello economico-sostanziale", prodotta dalla non equa distribuzione delle risorse necessarie per il ritiro degli imballaggi primari (in via preponderante), conferiti al sistema pubblico, e quelli secondari e terziari. *Cfr.* AGCM, IC49, *cit.*, parr. 625-626.

Difatti, all'alba dell'istituzione di CONAI, il compito principale era quello di garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti a livello nazionale, indirizzando l'attività degli allora sei Consorzi di filiera (oggi sono sette).

La scelta, come sappiamo, è ricaduta su un sistema unico, costituito da un Consorzio nazionale per ogni materiale interessato e con al vertice CONAI, come soggetto coordinante l'intero sistema.

Da questo punto di vista, è stata preferita la solidità di un sistema unico, per evitare un eccessivo livello di frammentazione con il rischio potenziale di scarsa efficacia, in particolar modo in una gestione complessa come quella del ciclo dei rifiuti urbani.

Secondo parte della dottrina, tal tipo di scelta costituirebbe una valida opzione, se non fosse per i rischi della formazione di abuso di posizione dominante da parte del soggetto monopolista, nonché dello scarso stimolo all'innovazione che si registra in mancanza di competizione.<sup>568</sup>

Da questo punto di vista, un sistema unico, in astratto, richiede un efficiente sistema di controllo capace di evitare situazioni patologiche di abuso e meccanismi idonei ad incoraggiare investimenti per migliorare continuamente il servizio.

Nei suoi primi vent'anni di vita, CONAI è stato il motore e la cabina di regia della valorizzazione dei rifiuti di imballaggio raccolti in modo differenziato, assurgendo a soggetto «sussidiario al mercato».<sup>569</sup>

In Italia mediamente dal 2017 si recupera circa il 75% dei rifiuti urbani prodotti, rispetto ad una media europea che non supera il 40%.<sup>570</sup> Questo è sicuramente merito di una rete di consorzi, coordinati da CONAI, che fin dagli ultimi anni del '90 produce dati

---

<sup>568</sup> D. BONATO, *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR*, cit., p. 49

<sup>569</sup> G. SQUITIERI, *Il modello italiano di gestione dei rifiuti d'imballaggio: un successo di portata europea*, in *La riforma dei rifiuti. A 20 anni dal d. lgs. 22/97 e alla vigilia delle nuove direttive rifiuti-circular economy* (a cura di E. RONCHI), 2017, p. 217. Segue: "Un soggetto che interviene quando gli attori economici che operano con finalità di lucro sul mercato del riciclo da soli non porterebbero a quegli obiettivi ambientali di cui il Sistema è invece garante. Proprio come un paracadute da aprire in caso di bisogno e tenere chiuso se il volo procede in sicurezza".

<sup>570</sup> E. RONCHI, *Una riflessione sui cardini della riforma dei rifiuti del d. lgs. 22/97, utili per recepire le nuove direttive sulla circular economy*, cit., p. 7-8. L'A. evidenzia che: "La priorità del riciclo fu un cardine del disegno riformatore del d.lgs. 22: priorità che richiedeva il raggiungimento di livelli elevati di raccolta differenziata. Quando fu avviata la riforma, la raccolta differenziata dei rifiuti urbani era marginale. La gran parte finiva in discarica: nel 1997 su 26,6 Mton di rifiuti urbani prodotti in Italia solo 2,5 Mton erano raccolti in maniera differenziata - pari al 9,4% - e ben 21,3 Mton - l'80% - finivano in discarica".

significativi e che hanno condotto il nostro paese ad essere tra i principali recuperatori/riciclatori in tutta Europa.<sup>571</sup>

D'altro canto, è altrettanto vero che, atteso che l'EPR mira a traslare gli oneri ambientali della gestione dei rifiuti dalle casse pubbliche (e dai cittadini) al sistema produttivo, lo scenario non è così incoraggiante. La maggior parte degli oneri è ancora coperto dalle finanze pubbliche e questo, chiaramente, si riverbera sui cittadini.<sup>572</sup>

Un tal tipo di risultato è sintomatico di una non corretta applicazione dell'EPR in particolar modo nella filiera degli imballaggi, in nome della responsabilità condivisa, ossia delle «corresponsabilità» di produttori e utilizzatori «della corretta ed efficace gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio».<sup>573</sup>

Riprendendo i dati che attestano il successo del sistema CONAI-Consorzi di filiera, si evidenzia come la valutazione dell'adeguatezza e del successo di tale sistema si fondi sull'analisi degli strumenti da questo utilizzati e dei costi sostenuti per raggiungere i, pur abbastanza soddisfacenti, risultati conseguiti.<sup>574</sup>

Secondo i dati CONAI, nel 2021 sono stati immessi nel mercato ben 14,4 milioni di tonnellate di imballaggi, di cui circa il 73% avviato a riciclo (ossia quasi 11 milioni di

---

<sup>571</sup> Fonte dei dati Eurostat (l'ufficio statistico dell'UE) che nel maggio del 2017 ha rivelato come l'Italia ricicli più di tutte in Europa; infatti, i numeri parlano di un recupero del 76,9% dei suoi rifiuti, mentre la media europea è appena del 37%. Questi dati risultano confermati a distanza di cinque anni, anzi con un leggero innalzamento della quantità di rifiuti complessivamente recuperati; secondo i dati CONAI nel 2021, l'Italia è il secondo paese, dopo la Germania, che ricicla di più rispetto al totale degli imballaggi immessi.

<sup>572</sup> LABORATORIO REF RICERCHE, *La copertura dei costi*, cit., p. 19-20. Nello scenario dei corrispettivi riconosciuti dall'accordo ANCI-CONAI, venivano analizzati tre scenari di "costi": quello *pieno* inteso come ammontare dei costi della RD dei rifiuti di imballaggio, quello *integrale*, come differenza tra il costo della RD e il costo "teorico" di una raccolta integralmente indifferenziata e, infine, il costo *addizionale*, inteso come differenza tra il costo della RD e il costo della raccolta indifferenziata nello scenario attuale. Per intendersi, il primo tipo di costo (pieno) offre una quantificazione dei costi in linea con il disposto del TUA che la gestione degli imballaggi non debba "comportare oneri economici per il consumatore". Invece, gli altri due tipi di costi, si avvicinano di più al concetto di responsabilità condivisa espresso dal co. 5, art. 224.

<sup>573</sup> G. SQUITIERI, cit. in E. RONCHI, *op. ult. cit.*, p. 214. All'alba dell'entrata in vigore del d. lgs. 22/97 insisteva la trattativa tra imprese e Governo sulla fisionomia del modello italiano. Riporta l'A. che "L'input iniziale, per esempio, era che della raccolta dei rifiuti di imballaggio avrebbero dovuto occuparsi in tutto e per tutto le imprese, creando una raccolta differenziata parallela a quella municipale, sulla scorta del modello tedesco. Durante la trattativa, invece, si è arrivati all'attuale impianto a responsabilità condivisa, con la raccolta dei rifiuti gestita dai Comuni in regimi di privativa e il CONAI con i Consorzi di filiera che riconoscono i maggiori oneri per la raccolta differenziata".

<sup>574</sup> AGCM, IC 49, cit., § 595, in materia di "Gestione della raccolta della frazione differenziata dei rifiuti urbani e il contributo del sistema consortile".

ton.), a fronte degli obiettivi nazionali che prevedono il 65% entro il 2025 e il 70% nei successivi cinque anni<sup>575</sup>.

Tuttavia, il metodo di analisi, specialmente nei flussi di rifiuti è decisivo.

In effetti, questi dati sono riferiti a tutti i rifiuti da imballaggio, ovvero quelli confluiti nel circuito di raccolta urbano (imballaggi primari) e quelli provenienti dal canale C&I (in larga parte imballaggi secondari e terziari), che si ricorda sono individuati come rifiuti speciali.

CONAI, difatti, considera in maniera congiunta i due segmenti, in virtù del fatto che tutti i produttori di imballaggi ottemperano agli obblighi derivanti dall'EPR aderendo al sistema consortile pagando il contributo ambientale CONAI (CAC).

Eppure, nei fatti la maggior parte delle attività di avvio a riciclo organizzate dal sistema consortile interessano il nucleo urbano, mentre l'attività di gestione svolta da CONAI e dai consorzi in relazione ai rifiuti di matrice industriale è del tutto residuale.<sup>576</sup>

Di contro, la gestione e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio confluiti nel canale C&I viene effettuata, in maniera quasi totalitaria, dagli operatori c.d. indipendenti, che svolgono tale attività senza ricevere nessun sostegno finanziario e operativo dal sistema CONAI.

La gestione di questi flussi di imballaggi parte dalla gestione degli utilizzatori di imballaggi secondari e terziari che cedono, dietro corrispettivo, ai soggetti indipendenti – raccoglitori e riciclatori – tali rifiuti senza, però, avvalersi delle piattaforme di raccolta accreditate con il sistema consortile.<sup>577</sup>

Per questo motivo, questi soggetti vengono genericamente definiti «sistemi indipendenti di riciclo».

---

<sup>575</sup> CONAI, *Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, Relazione generale consuntiva 2021*, giugno 2022, p. 18. Sul punto, va evidenziato che il tasso di riciclo è in crescita costante; basti pensare che nel 2017 si attestava al 67,5% rispetto al totale immesso.

<sup>576</sup> Sul punto, l'AGCM rilevava come nel 2014 il contributo di COREPLA (Consorzio di filiera per la plastica) in relazione al canale C&I fosse marginale, circa il 3,6% del totale. A distanza di anni questa tendenza pare confermata nella filiera della plastica *cfr.* COREPLA, *Relazione sulla gestione 2021*, p. 31 ss.

<sup>577</sup> Questo avviene perché tale attività è economicamente remunerativa, per le ragioni già avanzate in precedenza nel testo. I principali utilizzatori di imballaggi secondari e terziari sono grossisti, grandi supermercati, attività produttive che svolgono le proprie attività nel libero mercato. *Cfr.* AGCM, IC 49, *cit.*, § 597.

Il *vulnus* risiede nel fatto che CONAI si attribuisce tali performance dal momento che questi rifiuti derivano da imballaggi per i quali a monte i produttori hanno pagato il contributo ambientale proprio al sistema consortile.

In altre parole, la loro attività di avvio a riciclo rappresenta la quota di libero e autonomo mercato, ma formalmente essa avviene all'interno del sistema CONAI-Consorzi di filiera per ottemperare agli obblighi di EPR.

Dunque, seguendo l'impostazione individuata da AGCM e posto che nel nostro paese esistono due «driver» nell'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio, il tasso di riciclo complessivamente raggiunto a livello nazionale andrebbe più correttamente separato, per considerare l'esatto apporto che ciascuno di essi fornisce alle performance su riportate.

In cifre, il ragionamento è molto più immediato.

Se infatti si considera la quantità di imballaggi avviati a riciclo dal *solo* sistema consortile (senza l'apporto dei sistemi indipendenti), la performance di avvio a riciclo registrata nel 2020 è di circa il 33-34% dell'immesso al consumo.<sup>578</sup>

Peraltro, questo dato viene confermato nel 2021, sempre fonti dati CONAI, poiché si registra che sul totale avviato a riciclo, il 48% è di competenza dei sistemi autonomi contro il 50% del sistema CONAI, sostanzialmente la metà.<sup>579</sup>

Dunque, analizzando i dati sulla gestione complessiva dei rifiuti di imballaggio, l'apporto degli operatori indipendenti risulta essenziale.<sup>580</sup>

Ciononostante, come precisato, il sistema consortile concentra la propria attività nel sostegno dell'avvio a riciclo di sola una parte dei rifiuti di imballaggio (quelli primari), dato che non generano la stessa redditività economica di quelli di fonte industriale.

---

<sup>578</sup> CONAI, *Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, Relazione generale consuntiva 2020*, p. 114. Sul punto, i dati parlano chiaro, la quota di avvio a riciclo da superficie privata (che corrisponde alla quota raggiunta dai sistemi indipendenti – imballaggi secondari e terziari) nel 2020 è pari a quasi 4,4 milioni di tonnellate di rifiuti di imballaggio, ossia circa il 40% del totale immesso.

<sup>579</sup> CONAI, *Programma, cit.*, ed. 2022, p. 20. Nel dettaglio, l'apporto dei consorzi di filiera è diminuito del 2% rispetto al 2020, mentre quello degli operatori indipendenti è aumentato degli stessi punti percentuali. La restante parte sarebbe coperta dall'operato dei sistemi autonomi (CONIP-CORIPET-PARI).

<sup>580</sup> Si ricorda che, ad esempio, entro il 2020 il target fissato per il riciclaggio era del 60% della produzione totale di imballaggi. Quello che interessa rilevare è che il sistema consortile e il sistema indipendente hanno un peso pressoché analogo ai fini del raggiungimento del tasso di riciclo. Come riporta AGCM, nel 2014, il sistema consortile contribuiva all'avvio a riciclo per una quantità pari a 4,1 mln di tonnellate, mentre quello indipendente circa 3,7 mln di tonnellate di rifiuti di imballaggio.

Al netto di questa scelta di fondo, bisognerebbe capire se questo dato si traduca in un'effettiva copertura dei costi di RD e dell'avvio a riciclo dei rifiuti urbani sostenuti dalle casse pubbliche.

In effetti, in tal senso va la disciplina degli imballaggi, prevedendo che il contributo del sistema consortile (produttori e utilizzatori) passi dai c.d. maggiori oneri alla copertura di almeno l'80% dei costi della RD e delle operazioni di recupero.<sup>581</sup>

Tuttavia, nella realtà dei fatti per come sono strutturati i rapporti tra il sistema consortile e gli Enti Locali convenzionati, gli onerati dall'EPR coprono ancora una minima parte dei costi che a loro è, in realtà, assegnata.<sup>582</sup>

Secondo i dati che fornisce ISPRA, nel 2021, il sistema produttivo con i propri corrispettivi copre non più del 35% dei costi sostenuti dai Comuni per i servizi di cui all'art. 222, co. 1, lett. b), TUA.<sup>583</sup>

Questo dato non sorprende, poiché resta in linea con il *trend* degli anni precedenti, anzi registrando un apporto maggiore, pur sempre carente, del sistema consortile all'obiettivo previsto dal legislatore.

In più, si evidenzia come i costi della RD subiscono un costante aumento e, pertanto, questi restano in larga parte sulle finanze pubbliche e in ultima istanza sui cittadini, ossia in direzione opposta al principio in esame.

---

<sup>581</sup> Questa è una scelta che si lega al modo di costituire il sistema di compliance all'EPR, specificatamente sul livello di responsabilità finanziaria dei produttori che, come sappiamo nel nostro ordinamento non è integrale, a differenza da quanto previsto in diversi Stati membri, tra cui Austria, Germania e Olanda. Cfr. COMMISSIONE EU, *Development of Guidance on EPR*, cit., p. 71. Sempre dall'Europa, indichiamo il modello spagnolo che garantisce una copertura totale dei costi con più sistemi operanti e il Regno Unito, invece, che non prevede alcun obbligo di copertura, affidandosi al mercato, poiché la copertura dei costi di RD e avvio a riciclo variano in base alle fluttuazioni di mercato. Cfr. F. MAGALINI ET AL., cit., p. 23.

<sup>582</sup> Cfr. OCSE, *The State of Play*, cit., pag. 7-11. In quella sede, si osservava che l'esiguità di tale copertura finanziaria viene risaltata dalla comparazione con altri ordinamenti, dove l'industria sopporta l'intero costo della gestione della parte riferita agli imballaggi della frazione differenziata dei rifiuti urbani (ad esempio Austria, Belgio, Germania, Paesi Bassi e Repubblica Ceca), mentre in Francia l'apporto dei produttori è capace di coprire i tre quarti di tale costo. Per un approfondimento in materia si consiglia CABRAL-FERREIRA-SIMOES-FERREIRA DA CRUZ-CUNHA MARQUES, *Financial Flows in the Recycling of Packaging Waste: the case of France*, in *Polish Journal of Environmental Studies*, 2013, n. 22(6). pag. 1637-1647.

<sup>583</sup> Sulla base dei dati ISPRA e delle dichiarazioni di CONAI nel 2021, il costo complessivo della RD (che si ottiene moltiplicando il costo della raccolta per tonnellata, pari a 185€/ton., con la quantità di rifiuti raccolti in modo differenziato, pari a 10,5 milioni di ton.) si aggira attorno ai 3,5 miliardi di euro (basti pensare che solo nel 2014 era quasi la metà), a fronte di contributi ambientali complessivamente versati dai consorzi di filiera pari a 1,2 miliardi di euro.

Dunque, quello che va messo in luce, al momento più sotto forma di dubbio che di affermazione, è l'inadeguatezza del sistema consortile italiano di imballaggi, se non dal punto di vista dell'efficienza del riciclo, piuttosto su quello dell'efficienza della copertura dei costi.

Lo scenario va allargato. I profili critici risiedono non solo in una non corretta allocazione dei costi, nella commisurazione e determinazione del CAC, bensì in una *je accuse* all'attuale e, ormai, risalente struttura dei rapporti tra CONAI-Consorti di filiera-Enti Locali. In altre parole, all'accordo quadro ANCI-CONAI.

Il filo rosso che collega tutti questi profili, a parere di chi scrive, è da ricercare nella scarsa concorrenzialità dell'attuale sistema di compliance all'EPR, figlia di una scelta di strutturare tale filiera in senso monopolistico, al netto delle indicazioni europee che vanno verso un mercato pluralista e concorrenziale.

Sul punto, è utile ricordare come AGCM abbia concluso la sua attività di indagine dandone, proprio, una motivazione di mercato: la scelta del legislatore è stata quella di strutturare l'offerta dei servizi di compliance in maniera interamente monopolistica, preferendo una logica di concorrenzialità *per* il mercato e non *nel* mercato.<sup>584</sup>

La somma di queste indicazioni generano dubbi che possono essere inquadrati in uno scenario in transizione per le spinte europee e per le decise censure avanzate da AGCM nel corso degli anni. Si ritiene utile passarle al setaccio al fine ultimo di capire cosa ha lasciato tale attività di indagine, soprattutto alla luce della riforma rifiuti del 2018.

L'obiettivo ultimo sarà poi quello di indagare sullo scenario attuale, scorgendo quali ostacoli sono stati superati e quali invece costituiscono ancora freni alla costituzione di un mercato dei servizi di compliance efficiente e realmente pluralista.

---

<sup>584</sup> AGCM, IC 49, *cit.*, § 609. L'Authority nazionale ha ritenuto che “un modello monopolistico di compliance all'EPR non allochi correttamente i costi di gestione dei rifiuti da imballaggio tra i produttori e gli utilizzatori finali dei relativi beni e, di conseguenza, non garantisca che il prezzo degli imballaggi nel mercato della loro vendita segnali adeguatamente ai consumatori il costo della loro gestione”.

3.1. Le censure di AGCM e il deficit concorrenziale alla luce della nuova regolazione dell'economia circolare.

Nell'agosto 2014, Giovanni Pitruzzella, l'allora presidente di AGCM presentava l'indagine conoscitiva n. 49 sul mercato dei rifiuti urbani in questi termini «Quella della gestione dei rifiuti urbani è una grande questione economica, ambientale e anche giudiziaria, una maggiore e migliore conoscenza della situazione (...) può suggerire interventi innovativi e risolutivi».<sup>585</sup>

Nell'incipit si introduceva un tema complesso, ricco di implicazioni eterogenee e che poneva attenzione sul sistema italiano di compliance all'EPR dei rifiuti da imballaggio, in particolar modo sui profili strutturali del mercato dell'offerta dei servizi di EPR e sulla scarsa concorrenzialità di quest'ultimo.

La prima censura avanzata dall'Authority di settore riguarda le soluzioni alternative che i produttori possono adottare per assolvere ai loro oneri da EPR.

Come sappiamo, secondo l'art. 221, co. 3 del TUA, i produttori possono scegliere tra costituire un sistema cauzionale o autonomo di gestione dei propri rifiuti di imballaggio, oppure aderire al sistema consortile in capo a CONAI.<sup>586</sup>

Una delle principali criticità, in quella sede riscontrate, risiedeva nello scollamento tra il ventaglio di possibilità previste dal legislatore e la loro concreta realizzazione. In effetti, l'art. 221 TUA, non toccato in questa parte dalla riforma *circular economy*, crea un mercato astratto nel quale gli operatori economici sono, da un lato, i produttori e, dall'altro, i sistemi di compliance all'EPR.

---

<sup>585</sup> L'indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani (RSU) intrapresa dal 2014 fino al 2016 si costituisce di cinque capitoli. La prima sezione del lavoro si concentra sull'inquadrare la disciplina e la regolamentazione di riferimento; la seconda sul versante organizzativo della gestione dei rifiuti urbani nelle singole Regioni italiane, mentre, la terza analizza le caratteristiche e le performance dei mercati della gestione dei rifiuti urbani in Italia. La seconda parte del lavoro ruota attorno alle criticità concorrenziali che insistono nella gestione dei rifiuti urbani e in quella differenziata dei rifiuti urbani, tracciando, altresì, interessanti linee di riforma.

<sup>586</sup> AGCM, IC49, *cit.*, § 613. Segue «La disposizione in parola crea, dunque, in astratto, un mercato nel quale, dal lato della domanda, operano i produttori (ed importatori) di imballaggi e, dal lato dell'offerta, i sistemi di compliance all'EPR (il sistema consortile, i sistemi autonomi, i sistemi cauzionali), i quali si presentano teoricamente come tre alternative equivalenti».

Tuttavia, le opzioni offerte dal legislatore non sembrano intercambiabili. In primo luogo, per i produttori di imballaggi primari l'attività di raccolta dei propri rifiuti non è fattibile, dato che, nei fatti, risulta molto complessa.

Tale tipologia di imballaggio denota una significativa dispersione sul territorio nazionale che richiede un grande apparato strutturale e capillare a rete, ragion per cui è necessario il coinvolgimento delle società di raccolta che detengono la privativa comunale su tale attività per il tramite del già citato accordo ANCI-CONAI.<sup>587</sup>

Si osserva che le scelte non risultino equivalenti e nell'ipotesi in cui non vi sia la costituzione di un sistema alternativo, ai produttori resterà soltanto delegare, dietro corrispettivo, l'adempimento dei propri obblighi ambientali al sistema CONAI, nei fatti aderendovi di *default*.<sup>588</sup>

Invece, per i produttori di imballaggi secondari e terziari (rifiuti speciali), la creazione di un sistema alternativo è praticabile, dato che questi rifiuti confluiscono maggiormente nel canale C&I e non sono eccessivamente dispersi.

Peraltro, per questi rifiuti esiste già un mercato indipendente di raccolta dell'avvio a riciclo, composto da raccoglitori e riciclatori che attuano scambi con i produttori. Tuttavia, in termini di legge, tali sistemi indipendenti non vengono riconosciuti formalmente come sistemi autonomi, ai sensi dell'art. 221, comma 3, lett. a) e c) e quindi il produttore dell'imballaggio secondario e terziario non può considerarsi esonerato dall'adesione al CONAI e al relativo pagamento del CAC.

Esso resta obbligato a aderire al sistema consortile, versando il contributo ambientale.

Dunque, anche per questi imballaggi si riscontrano difficoltà nel perseguire la via autonoma, ma in tal caso l'origine del problema risiede in una normativa che favorisce l'adesione al sistema consortile.

Le condizioni, al tempo, censurate da AGCM risultavano fortemente limitative del grado di competizione che si era leciti aspettare tra i detti sistemi autonomi e il sistema

---

<sup>587</sup> L'accordo ANCI-CONAI può essere, altresì, letto come la principale modalità attraverso la quale i consorzi di filiera veicolano verso l'attività di raccolta e avvio a riciclo le risorse derivanti dal contributo pagato dai produttori onerati dalla responsabilità estesa.

<sup>588</sup> Nel senso che vi è l'obbligo di adesione al sistema CONAI solo nel caso in cui non si adotti in modo volontario un sistema alternativo autonomo. In tal caso si potrà parlare, per citare le parole del Consiglio di Stato nella sent. 4475/2015, di una "*obbligatorietà per così dire a carattere residuale*".

CONAI. Questa prima parte di censure era declinata in un «mercato italiano dei compliance schemes all'EPR che si caratterizza per una scarsissima concorrenzialità e un conseguente quasi-monopolio detenuto dal sistema consortile».<sup>589</sup>

Nucleo di questo primo blocco di censura è la disposizione dell'art. 221 del TUA. Secondo AGCM, la norma sugli obblighi di produttori e utilizzatori introduceva ed introduce una limitazione soggettiva alla possibilità di accedere alla via alternativa a CONAI.

Come già anticipato, nella filiera degli imballaggi il principio della responsabilità estesa è stato declinato in termini di condivisione della responsabilità tra produttori e utilizzatori.<sup>590</sup>

La disposizione che definisce i criteri informativi della filiera (art. 219) parla, appunto, di responsabilità condivisa tra gli operatori economici. In effetti, il TUA condivide gli obblighi previsti per i produttori con la categoria degli utilizzatori, sia in termine operativi che in termini finanziari.

Infatti, gli utilizzatori concorrono agli obiettivi di recupero e riciclaggio ai sensi dell'art. 220 TUA e, soprattutto, partecipano assieme ai produttori al riconoscimento agli Enti Locali dei corrispettivi per le attività di raccolta, come previsto dall'art. 221, co. 10.

Gli utilizzatori, dunque, devono partecipare al CONAI per adempiere «all'obbligo del ritiro dei rifiuti di imballaggio primari o comunque conferiti al servizio pubblico della stessa natura e raccolti in modo differenziato». Questi, partecipando a CONAI, sono raggiunti dall'obbligo di versare il contributo ambientale che, si anticipa, viene esposto in fattura dai loro fornitori (di regola i produttori) al momento della c.d. prima cessione.<sup>591</sup>

Il CAC, pertanto, viene applicato in tale fase dall'ultimo produttore dell'imballaggio al primo utilizzatore.<sup>592</sup>

---

<sup>589</sup> *Ibidem, cit.*, § 616.

<sup>590</sup> V. *supra* § 3, Cap. II.

<sup>591</sup> Per prima cessione si intende: «il trasferimento, anche temporaneo e a qualunque titolo, nel territorio nazionale: dell'imballaggio finito effettuato dall'ultimo produttore o commerciante di imballaggi vuoti al primo utilizzatore, diverso dal commerciante di imballaggi vuoti; del materiale di imballaggio effettuato da un produttore di materia prima o di semilavorati a un auto produttore che gli risulti o si dichiari tale» (art. 4, co. 4, Regolamento CONAI).

<sup>592</sup> Ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera c) dello Statuto CONAI 2022: «le somme dovute da tutti i consorziati, produttori e utilizzatori, sono sempre prelevate, sulla base di una specifica indicazione in fattura dell'ammontare del contributo ambientale CONAI dovuto e della tipologia del materiale di

Praticamente nel momento della cessione del suo prodotto, il produttore non versa ma bensì applica il CAC, il quale sarà esposto in fattura insieme al prezzo di acquisto del prodotto<sup>593</sup>.

Tale meccanismo, ormai standardizzato, genera il rischio che siano i soli utilizzatori a provvedere al versamento del CAC (utilizzatore che poi riverserà tale costo sugli altri soggetti successivi della catena, andando in ultima istanza a gravare sul consumatore finale, essendo il CAC inglobato nel prezzo)<sup>594</sup> e non i produttori come invece richiede l'EPR.

Il risultato, a parere di chi scrive, è che questo meccanismo conduca ad una distorsione nella logica della responsabilità condivisa che, di fatto, si traduce in una condivisione sì della responsabilità ma non dell'onere finanziario<sup>595</sup>.

È questo aspetto della disciplina a creare un certo dibattito, poiché il legislatore italiano avendo traslato l'EPR nel principio della condivisione della responsabilità ha offuscato quell'elemento dell'esclusività che pare imprescindibile nella policy europea.

Tuttavia, questa condivisione non comporta per gli utilizzatori la possibilità di creare sistemi autonomi di gestione dei propri rifiuti di imballaggio. La mancanza di una scelta alternativa al sistema CONAI è prevista dal citato co. 3 dell'art. 221 T.U.A. che infatti riconosce ai soli produttori la possibilità di creare sistemi alternativi a quello di default CONAI-Consorti di filiera.

Sul punto AGCM ha osservato come la disposizione in questione «considera solo i produttori, ovvero secondo quanto dispone l'art. 218 - i fornitori di materiali di imballaggio, i fabbricanti, i trasformatori e gli importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio - quali soggetti che possono costituire un sistema autonomo di gestione dei rifiuti da imballaggi».

---

imballaggio oggetto della cessione, dal consorzio che effettua nel territorio nazionale la prima cessione a un utilizzatore”.

<sup>593</sup> Ai sensi del Regolamento e dello Statuto del CONAI, le somme così prelevate dai produttori all'atto della prima cessione vengono successivamente riversate al CONAI in sede di dichiarazioni periodiche, non essendo somme proprie dei produttori che ne hanno in realtà una “disponibilità precaria”.

<sup>594</sup> Ulteriore disallineamento, anche se sarebbe più corretto parlare di incoerenza di sistema, è da apprezzare dal confronto con l'art. 221, co. 11, TUA che afferma testualmente “La restituzione di imballaggi usati o di rifiuti di imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, non deve comportare oneri economici per il consumatore”.

<sup>595</sup> Sul punto v. F. DE LEONARDIS, S. MICONO, *L'economia circolare alla prova dei fatti*, cit., p. 18.

La previsione esclude, dunque, da tale possibilità operatori che comunque sono sottoposti all'onere e al pagamento del CAC, ma che soggettivamente non si qualificano come produttori. CONAI, infatti, impone il pagamento del contributo ambientale anche agli utilizzatori che autoproducono imballaggi e importano i materiali, nonché a chiunque importi merci imballate. Un'intera categoria di operatori pare, così, «tagliata fuori dalla possibilità di ottemperare ai propri obblighi derivanti dall'EPR in maniera alternativa rispetto all'adesione al sistema consortile»<sup>596</sup>.

Si assiste ad una «limitazione soggettiva» che sembra in contrasto anche con le previsioni europee, laddove la dir. 94/62/CE stabilisce all'art. 7 che i sistemi di restituzione e/o raccolta di imballaggi usati sono aperti alla partecipazione di tutti gli operatori economici e dunque anche a soggetti diversi da quelli indicati dalla normativa italiana<sup>597</sup>.

Si osserva, inoltre, che con il dm del 3 maggio 2017, l'allora MATTM, ha modificato lo schema di statuto-tipo dei consorzi di filiera per gli imballaggi in senso ancor più limitativo per gli utilizzatori, che si vedono tagliati fuori dalla possibilità di partecipare attivamente a tali consorzi.

Gli utilizzatori vedono circoscritta la propria rappresentanza soltanto all'interno del CONAI, e non anche all'interno dei singoli consorzi di filiera, dove in effetti vengono prese le più rilevanti decisioni organizzative ed economiche per l'assolvimento degli obblighi da EPR.<sup>598</sup>

Da questa prima disamina critica sui profili rappresentativi e di autonomia degli utilizzatori, si evincono talune crepe nell'attuazione del principio della responsabilità condivisa nella filiera degli imballaggi.

Condivisione, peraltro, che non viene avvertita né in riferimento all'onere finanziario, che ricade sugli utilizzatori in virtù della prima cessione, né tantomeno in

---

<sup>596</sup> *Ibidem, cit.*, § 618.

<sup>597</sup> In maniera analoga la direttiva 2008/98/CE individua quali soggetti responsabili della loro gestione non solo i produttori, ma anche i detentori, intermediari, commercianti, addetti alla raccolta e al trasporto di rifiuti, enti o imprese che effettuano operazioni di trattamento dei rifiuti e sistemi di gestione dei rifiuti.

<sup>598</sup> *Ibidem, cit.*, § 144. Nel testo si legge che il CONAI conta più di 1.000.000 di imprese iscritte ed è costituito dal 99,3% dagli utilizzatori e per il restante 0,7% dai produttori di imballaggi (dati 2016).

relazione alla responsabilità organizzativa che si traduce in quella necessaria autonomia gestionale solo per una parte degli operatori economici obbligati, ossia i produttori.

In altre parole, da un lato gli utilizzatori sono privi di rappresentanza all'interno dei consorzi di filiera, dovendo così subire passivamente le modalità decisorie ed attuative dei produttori e dall'altro non è prevista per loro alcuna strada alternativa al sistema residuale CONAI.

Un'ulteriore critica, probabilmente più di sistema, sollevata da AGCM riguarda gli ostacoli all'effettiva alternativa organizzativa al sistema consortile, resa evidente dal testo dell'art. 221, alla lett. a), co. 3.

La disposizione, che nel 2020 è stata affiancata dall'art. 221-*bis*<sup>599</sup> sul procedimento per l'istituzione di sistemi autonomi, precisa che il loro riconoscimento è subordinato alla garanzia che l'organizzazione autonoma dei *propri rifiuti* avvenga su *tutto il territorio nazionale*.

I due citati requisiti vengono avvertiti da AGCM non soltanto come concreti ostacoli normativi alla concorrenzialità del sistema EPR italiano dei rifiuti di imballaggio, bensì come delle vere e proprie «barriere all'ingresso» nel mercato dei servizi di ottemperanza all'EPR.

Un approfondimento risulta doveroso.

In primo luogo riguardo al requisito della raccolta dei «propri rifiuti», l'Authority italiana osserva che «l'imposizione ai sistemi autonomi dell'obbligo di raccogliere solo i rifiuti “propri” richiede ai sistemi autonomi l'implementazione di strumenti di tracciabilità e di rendicontazione molto gravosi al fine della dimostrazione del raggiungimento degli obiettivi di riciclo imposti dalla legge»<sup>600</sup>.

---

<sup>599</sup> Articolo integralmente introdotto dall'art. 3, co. 7, d. lgs. 116/2020, che disciplina il procedimento di riconoscimento come sistema autonomo. Al netto della favorevole novella normativa, poiché è espunto espressamente il coinvolgimento di CONAI nell'iter di valutazione del progetto di riconoscimento, si osserva come tra i requisiti richiesti all'istante vi sia quello di presentare “un piano di raccolta che prevede una rete articolata *sull'intero territorio nazionale*”.

<sup>600</sup> *Ibidem, cit.*, § 622. L'art. 221 TUA parla di “proprietà” dei rifiuti, dettando di conseguenza il necessario coinvolgimento di strumenti di tracciabilità che permettano al produttore di rintracciare o comunque rendere conoscibile il proprio rifiuto rispetto agli altri. Questa operazione si rileva necessaria ai fini di tutte quelle operazioni successive, che vanno dalla raccolta fino all'avvio a recupero, che permettono al richiedente sistema autonomo di assolvere correttamente ai propri compiti, come soggetto autonomo ed indipendente da CONAI.

Al contrario, come abbiamo visto, il sistema consortile non viene raggiunto da tale imposizione, dal momento che l'intera struttura raggiunge i propri obblighi di avvio a riciclo considerando in modo aggregato i risultati raggiunti a livello nazionale.<sup>601</sup>

La questione dei *propri*, in sede di riconoscimento dei sistemi alternativi, evidenzia un'ulteriore stortura della disciplina degli imballaggi nostrana, che attiene alla capacità di raccolta di detti sistemi in relazione, appunto, ai propri rifiuti.<sup>602</sup>

Fino ad oggi, il MATTM (già MASE) in sede di riconoscimento dei sistemi autonomi ha imposto ai richiedenti la garanzia dell'adozione di meccanismi di c.d. «etichettatura selettiva», ossia la possibilità per il produttore di recuperare solo i propri imballaggi esausti e contraddistinguerli, grazie ad un'etichetta visibile o altro meccanismo analogo, da quelli di altri produttori.<sup>603</sup>

D'altro canto, una nutrita giurisprudenza europea ha più volte ribadito che in materia di EPR al fine di gestire il fine vita dei prodotti, bisogna ragionare in termini di quantità di una certa tipologia di rifiuto e, dunque, organizzarsi per avviare a riciclo una certa quantità di rifiuti della stessa tipologia immessa nel mercato.<sup>604</sup>

Ad avallare questa tesi, il lavoro della Corte UE, riunita in Grande Sezione nel luglio del 2009 rispetto alla causa C-385/087. In quella sede, si è rivelato come non sia «determinante accertare se un imballaggio rechi o meno il logo» ma piuttosto «unicamente che i quantitativi di materia da riciclare immessi sul mercato dal produttore o dal

---

<sup>601</sup> Sul punto, AGCM aggiunge che i consorzi di filiera appartenenti al sistema CONAI evitano di sostenere qualunque costo legato all'attivazione di qualsiasi tecnologia di riconoscimento dei propri rifiuti in ingresso all'impianto di riciclo. Questo avviene poiché «tutti o quasi *i produttori di imballaggi, anche quelli per i quali non svolge alcun servizio, sono suoi associati*».

<sup>602</sup> Ad esempio, Aliplast appartenente al sistema PARI, contraddistingue i propri prodotti con un apposito marchio che assolve a due diverse funzioni: permettere all'utente finale di entrare in contatto con Aliplast per organizzare la raccolta e riconoscere, in fase di raccolta ed avvio a riciclo, il rifiuto marchiato PARI dagli altri, nel rispetto dell'espressione *propri* rifiuti della lett. a), co. 3, art. 221 T.U.A.

*Cfr. SISTEMA PARI, Guida alla gestione autonoma, 2021.*

<sup>603</sup> Si precisa che questo avviene proprio in base al disposto della lett. a) della disposizione citata, poiché il legislatore prevede, espressamente, che i sistemi autonomi per essere riconosciuti devono dimostrare di poter raccogliere i propri rifiuti.

<sup>604</sup> V. Sent. Tribunale UE, Prima Sezione del 24 maggio 2007, causa T-289/01, § 164: «è perfettamente possibile, come rilevato al punto 170 della decisione, ripartire per quote tra i differenti sistemi i quantitativi raccolti con le attrezzature per la raccolta (...) la concorrenza tra sistemi non si effettua sulla base dell'attribuzione di specifici imballaggi, ma sull'attribuzione delle masse di materiali corrispondenti a tali imballaggi?».

distributore siano effettivamente raccolti e riciclati e che i tassi di riciclaggio (...) siano così raggiunti»<sup>605</sup>.

Dunque, l'impostazione adottata dal Ministero viene avvertita come una barriera all'ingresso del mercato di riferimento, poiché espone i sistemi alternativi a garantire modalità gravose e non sempre praticabili nell'organizzazione delle loro attività.

Per una autorevole dottrina, inoltre, va considerato che seguire la prassi dettata dalle corti europee nulla toglierebbe dal punto di vista della tutela ambientale, dato che ciò che è rilevante in termini di obiettivi è recuperare e avviare a riciclo rifiuti in una data quantità rispetto ad una determinata tipologia di rifiuti, qualunque marchio gli sia apposto<sup>606</sup>.

Eguali considerazioni vanno compiute per il requisito della copertura integrale del territorio nazionale, avvertito come ostacolo all'ingresso del mercato dei sistemi di compliance alternativi al sistema consortile.

Un primo livello di complessità risiede nel dotarsi di «capillari reti di raccolta, anche in zone del territorio nazionale nelle quali essi non immettono alcun imballaggio», proprio al fine di garantire la copertura totale.

Oltre a problemi di carattere strumentale, se ne riscontrano altresì di natura finanziaria; dotarsi di una tale struttura comporta un costo decisamente considerevole e sproporzionato alle effettive esigenze di raccolta, come rileva peraltro l'authority italiana affermando che i comportamenti imposti risulterebbero «antieconomici e sovradimensionati».

Se è vero che il legislatore pone sulla stessa linea un'opzione rispetto all'altra, questi requisiti suonano opacamente discriminatori verso i sistemi alternativi, soprattutto rispetto alle modalità con cui il sistema CONAI assolve, dal suo canto, il requisito della copertura nazionale.

---

<sup>605</sup> Prosegue la Corte sul punto affermando che: «il produttore o il distributore di imballaggi non trasferisce (...) un numero determinato di imballaggi destinati a essere contrassegnati dal logo [...], ma piuttosto un quantitativo di materiale che tale produttore o tale distributore vende (...) e che intende affidare al sistema (...) per la raccolta e il riciclaggio. È quindi possibile per un produttore o distributore di imballaggi fare ricorso a sistemi misti per conformarsi ai tassi di riciclaggio stabiliti nel decreto».

<sup>606</sup> Si consiglia il consulto di *Ibidem, cit.*, § 636 e F. DE LEONARDIS, S. MICONO, *op. cit.*, p. 21.

Per l'appunto, il sistema consortile e i consorzi di filiera «fanno fronte ai loro obblighi di copertura territoriale intrattenendo rapporti con (potenzialmente tutti) i Comuni per il tramite dell'accordo ANCI-CONAI».<sup>607</sup>

Una delle argomentazioni più forti mosse contro l'eliminazione dell'obbligo della copertura nazionale si basa sul fatto che la gestione dei rifiuti da imballaggio presenti caratteristiche tali per cui vi sia la necessità di garantire la prestazione universale del servizio.

Come ha evidenziato uno studio della Luiss, «appare prioritaria nell'ottica del legislatore la garanzia della prestazione universale del servizio, pur nel quadro di una concorrenza possibile nel mercato della gestione dei rifiuti da imballaggio».<sup>608</sup>

I sostenitori di questa tesi convengono che in mancanza di un'espressa previsione normativa (l'art. 221) la prestazione universale non verrebbe garantita, in quanto il mercato in oggetto presenta notevoli eterogeneità sia in riferimento alle aree geografiche coperte sia alle tipologie di rifiuti.

In tale contesto, i sistemi autonomi potrebbero essere inclini a selezionare le frazioni di rifiuti e le aree territoriali più remunerative, lasciando scoperte quelle nelle quali l'attività di raccolta e avvio a riciclo è meno redditizia<sup>609</sup>.

Tale fenomeno viene definito in campo economico come *cherry picking*<sup>610</sup>.

---

<sup>607</sup> Cfr. CONAI, *Programma*, cit., ed. 2022, p. 36. Basti pensare che nel 2021, i Comuni raggiunti e serviti per il tramite dell'Accordo quadro di cui all'art. 224, co. 5, TUA, siano 7.583, registrando un tasso del 98% di popolazione coperta, nei fatti la totalità.

<sup>608</sup> LUISS, *op. cit.*, p. 30 e ss. Segue «La prestazione universale del servizio è garantita dal fatto che se i produttori di imballaggi costituiscono i sistemi autonomi è previsto l'obbligo a carico di questi ultimi di gestire i rifiuti "propri", vale a dire derivanti dagli imballaggi dei produttori aderenti a ciascun sistema autonomo e dunque distinguibili dagli altri rifiuti di imballaggi anche similari, e con copertura dell'intero territorio nazionale».

<sup>609</sup> AGCM, *cit.*, § 623. I sostenitori dell'obbligo di copertura nazionale affermano che «Ciò, peraltro, si tradurrebbe in maggiori costi per il sistema consortile che, in qualità di fornitore/finanziatore di ultima istanza dell'attività di raccolta e avvio a riciclo di rifiuti da imballaggi verrebbe chiamato in causa in tali aree, con la conseguenza di incrementare il valore del CAC a carico dei produttori di imballaggi rimasti all'interno del CONAI». Si anticipa fin da ora l'obiezione principale, sul punto, dell'authority «Bisogna ricordare che i sistemi autonomi di fatto vengono costituiti per la gestione dei rifiuti da imballaggi provenienti dal canale C&I, nel quale ad oggi non viene riconosciuto alcun problema di fallimento di mercato che obblighi ad imporre sui soggetti che vi operano (o intenderebbero farlo) degli oneri di servizio pubblico, quali la copertura dell'intero territorio nazionale».

<sup>610</sup> Si può definire come *cherry picking* quella situazione in cui la pressione competitiva di eventuali concorrenti dell'impresa monopolistica non viene esercitata in modo uniforme su tutta la domanda, ma solo su quella parte più remunerativa, trascurando invece la parte meno remunerativa. Nel § 3.3 il fenomeno e le implicazioni del *cherry picking* in relazione al mercato dei rifiuti da imballaggio sarà ampiamente approfondita.

Dunque, considerato tale rischio, che ricordiamo presume un mercato monopolistico, il legislatore ha formulato nei contenuti descritti l'art. 221 al fine di prevenire episodi di fallimento di mercato, garantendo, così, la prestazione universale del servizio.

Tuttavia, AGCM precisa che per i rifiuti destinati al circuito C&I - dove si innestano ad oggi la quasi totalità dei sistemi autonomi operanti - «non viene riconosciuto alcun problema di fallimento di mercato che obblighi ad imporre sui soggetti che vi operano (o intenderebbero farlo) degli oneri di servizio pubblico, quali la copertura dell'intero territorio nazionale».

Atteso ciò, è giusto chiedersi come interviene il legislatore per garantire, nella gestione dei rifiuti da imballaggio, la prestazione universale del servizio in presenza di comportamenti opportunistici o di cherry picking?

La risposta risiede nello strumento più volte citato dell'Accordo ANCI-CONAI, che permette al Consorzio Nazionale di operare con quasi tutti gli Enti Locali interessati e, pertanto, di garantire la prestazione universale del servizio rifiuti.

Il modello delineato dal legislatore, viene integrato da ciò che è attualmente criticato, ossia l'imposizione ai richiedenti sistemi alternativi di organizzare la gestione dei propri rifiuti sull'intero territorio nazionale.

Un sistema così delineato si caratterizza, evidentemente, per la priorità dell'universalità del servizio che è comunque connessa all'assolvimento di necessari obiettivi ambientali, in sacrificio però delle istanze competitive.

Chi scrive si interroga sulla necessità di un tale «sacrificio»; *a fortiori* alla luce delle oggettive correlazioni tra tutela dell'ambiente e gioco competitivo e viceversa, ma soprattutto dopo l'integrale riforma del 2020 che si muove proprio in questo senso.<sup>611</sup>

Ciononostante, nel gennaio del 2016, AGCM concludeva sulla questione affermando che «Sarebbe auspicabile una modifica (...) nel senso di conferire il

---

<sup>611</sup> LABORATORIO REF RICERCHE, *cit.*, n. 192/2021, p. 11. In sede di commento della riforma apportata dal d. lgs. 116/2020, emergeva chiara la volontà del legislatore di rafforzare il dispiegarsi di dinamiche concorrenziali nella filiera degli imballaggi. Difatti, veniva modificato una parte dell'art. 222 TUA, prevedendo che i Comuni hanno la responsabilità di organizzare adeguati sistemi di RD “promuovendo per i produttori e i relativi sistemi di responsabilità estesa del produttore, nel rispetto del principio di concorrenza, l'accesso alle infrastrutture di raccolta, in condizioni di parità tra loro”. Cfr. C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, *cit.*, p. 82 ss.

riconoscimento anche ai sistemi che pur raccogliendo e avviando a riciclo materiali della stessa tipologia di quelli prodotti dai soggetti aderenti, non riescano a garantire di raccogliere esattamente quelli prodotti dagli aderenti come richiesto oggi. Sarebbe, altresì, necessario non costringere il sistema autonomo ad organizzare le proprie attività in tutto il territorio nazionale, purché dimostri di raggiungere gli obiettivi di riciclo posti dalla normativa europea e nazionale». <sup>612</sup>

Il secondo complesso di criticità individuate da AGCM consiste nelle scelte operative di finanziamento del sistema consortile per il tramite del CAC, relativamente al profilo della sua commisurazione e della sua applicazione.

In generale, la critica è protesa verso l'inadeguatezza degli schemi di ripartizione del contributo ambientale a garantire l'internalizzazione dei costi effettivi di gestione del fine vita, nonché ad incentivare il sistema imprese a produrre imballaggi eco-compatibili.

In primo luogo, il CAC va considerato per quello che il legislatore ha stabilito che fosse: lo strumento finanziario a sostegno dei costi generati dal fine vita degli imballaggi in ossequio al principio della responsabilità estesa del produttore. Tale assunto viene tradotto dal legislatore come la forma di finanziamento attraverso la quale CONAI ripartisce tra produttori e utilizzatori il costo dei servizi di RD, per il riciclaggio e per il recupero dei rifiuti di imballaggio.

Ciononostante, come anticipato, la stessa disciplina prevede che le risorse raccolte da CONAI vengano destinate in via primaria a sostenere i costi del ritiro dei rifiuti da imballaggio primari e solo in via accessoria per la raccolta, il recupero e il riavvio degli imballaggi secondari e terziari.

Questo aspetto sommato con i disallineamenti precedentemente analizzati ci restituisce un chiaro deficit di concorrenzialità nel mercato dei servizi di ottemperanza all'EPR. Basti pensare che la maggior parte dei produttori di imballaggi confluenti nel canale C&I, assolvono ai loro obblighi ambientali fuori dal circuito del sistema consortile,

---

<sup>612</sup> Si evidenzia come in quel periodo le istituzioni europee avevano mosso i primi passi che avrebbero portato poi due anni dopo all'emanazione del pacchetto *circular economy* 2018, poi recepite nel settembre del 2020 dal nostro ordinamento. Ai sensi dell'art. 237, co. 9, TUA (Criteri direttivi dei sistemi di gestione), che è stato integralmente sostituito dal d. lgs. 116/2020, "i sistemi collettivi già istituiti si conformano ai principi e criteri contenuti negli articoli 178-*bis* e 178-*ter* entro il 5 giugno 2023".

attraverso una rete organizzata di operatori indipendenti che sfruttano il «delta» economico prodotto dalla gestione di questa tipologia di rifiuti.

In tal caso l'adempimento di tali soggetti è lasciato al dispiegarsi delle dinamiche di mercato; mercato che si alimenta senza il contributo strumentale del CONAI. Tuttavia, come già esposto *supra*, i sistemi indipendenti non vengono riconosciuti come sistemi autonomi, a termini di legge, e dunque i produttori risultano in linea con gli obblighi di legge, solo aderendo a CONAI per il tramite del pagamento del CAC.

Essi dunque «pagano per un servizio che di fatto viene reso ad altri produttori»<sup>613</sup>.

Ulteriormente ai criteri di applicazione del CAC, ad essere sottoposti al setaccio sono i suoi criteri di commisurazione, considerati dall'autorità di settore non adeguatamente modulati a seconda della differente qualità e grado di riciclabilità dei rifiuti da imballaggio e soprattutto non differenziati sulla base del costo che l'imballaggio produce sull'avvio a riciclo una volta divenuto rifiuto.<sup>614</sup>

In aggiunta, non si tiene conto che in concreto i costi generati dai rifiuti confluenti nel canale urbano sono maggiori rispetto a quelli appartenenti al circuito C&I, anzi i primi producono solo costi da coprire<sup>615</sup>.

In questo caso, mantenendo l'ammontare del CAC uniforme a tutti i produttori, l'unica modalità per coprire i costi derivanti dall'onere da EPR sta nell'applicare il c.d. *sussidio incrociato* tra la parte più remunerativa e quella meno remunerativa della domanda.

La strategia dei sussidi incrociati richiede che i profitti ottenuti sulla parte della domanda che attiene ai rifiuti provenienti dal canale C&I vanno a «coprire» le perdite, o meglio i costi maggiori necessari per l'attività di raccolta differenziata dei RU.

L'AGCM, tuttavia, censurava il problema alla radice. La commisurazione standard del CAC non permette di valorizzare la matrice ambientale, dato che un contributo

---

<sup>613</sup> *Ibidem, cit.*, § 626.

<sup>614</sup> Art. 224, co. 3, lett. h), TUA. Il CONAI, nello svolgimento delle sue funzioni, “ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori il corrispettivo per gli oneri di cui all'articolo 221, comma 10, lettera c), (...) in proporzione alla quantità totale, al peso e alla tipologia dei materiali di imballaggio immessi sul mercato nazionale”.

<sup>615</sup> V. *supra* § 2.1. del presente Capitolo per approfondire sulla diversa redditività economica prodotta, da un lato, dai rifiuti di tipo industriale e, dall'altro, da quelli urbani.

ambientale «appiattito» non è capace di incidere sulla competitività dei produttori e pertanto non riesce a conformare le scelte di produzione.<sup>616</sup>

Su questo specifico punto, però lo scenario è cambiato dalla conclusione dell'indagine in commento ad oggi.

A partire dal 2018, su precise indicazioni europee, CONAI ha avviato una rimodulazione dei contributi ambientali per fasce di qualità, prima per la plastica e, poi, dal 2019, per la carta.<sup>617</sup>

Si segnala che per l'anno 2023, l'entità del CAC è suddivisa in quattro fasce contributive, che corrispondono a CAC via via crescenti per prodotti più impattanti. Invece, nella filiera della plastica, la diversificazione è anche maggiore, con le attuali nove fasce contributive per la famiglia dei polimeri.<sup>618</sup>

Il passaggio da un CAC essenzialmente unico ad uno diversificato a seconda delle qualità dei singoli prodotti, va salutata con favore per due ordini di motivi.

La modulazione standard previgente impedisce il pieno dispiegarsi del potenziale pro-competitivo dello strumento del CAC che offusca il valore ambientale, poiché non genera alcuna spinta innovativa sul lato della produzione.

Un deficit su questo versante va per forza di cose a ricadere sulle scelte di consumo; dal momento che impedisce la corretta informazione dei consumatori, che altrimenti sarebbero capaci di orientare le proprie scelte di consumo verso materiali meno impattanti (leva concorrenziale).

---

<sup>616</sup> Cfr. *Ibidem, cit.*, p. 182. L'Antitrust osserva come in tutti i principali paesi europei, a differenza dell'Italia, si applica una differenziazione, nell'ambito degli imballaggi primari, del contributo ambientale al fine di riflettere il livello di riciclabilità del prodotto. Ciò che verrebbe riflesso, infatti, è il minore o maggiore costo del fine vita dei prodotti che può variare anche quando parliamo della stessa filiera (ad esempio nella plastica a seconda del polimero e anche a volte del colore di quest'ultimo).

<sup>617</sup> Cfr. art. 8-*bis*, § 4, lett. b), dir. 2008/98, così come introdotto dalla dir. 851/2018/UE. “Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare che i contributi finanziari versati dai produttori (...) siano modulati, ove possibile, per singoli prodotti o gruppi di prodotti simili, in particolare tenendo conto della loro durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità e della presenza di sostanze pericolose”. Altresì, aggiunge il legislatore nazionale al co. 4, art. 237 TUA, “garantendo un approccio basato sul ciclo di vita del prodotto e il buon funzionamento del mercato interno”.

<sup>618</sup> Per un quadro completo sull'entità dei contributi ambientali per i sette materiali del sistema CONAI si consiglia di visitare il seguente indirizzo: <https://www.conai.org/imprese/contributo-ambientale/>

Al netto delle favorevoli novità in materia di diversificazione contributiva, si ritiene che il sistema consortile sia ancora lontano dal riflettere l'effettivo costo ambientale generato dal rifiuto a fine ciclo.

La criticità principale è da ricercare nella difficoltà a rendere l'onere da EPR, effettivamente, *cost reflective*<sup>619</sup>.

L'assetto criticato da AGCM non permette la piena internalizzazione dei costi della gestione dei rifiuti e non informa i consumatori sulla maggiore o minore compatibilità ambientale di tali prodotti.<sup>620</sup>

Le conclusioni che ha rilasciato AGCM sono nella direzione di una sterilizzazione della valenza concorrenziale, poiché tali scelte organizzative descritte causano l'appiattimento della concorrenza. Infatti «di tale restrizione del gioco competitivo beneficiano, in particolare, i produttori di imballaggi meno riciclabili, che si sottraggono alla concorrenza dei produttori di imballaggi più eco-compatibili».<sup>621</sup>

In quella sede, dunque, si suggeriva che il modello incentrato sul sistema consortile sia stato strutturato, per volontà legislativa, sostanzialmente come un monopolio di fatto ed abbia operato come tale.

Il deficit concorrenziale provoca ricadute chiaramente in campo ambientale, «non consente di raggiungere tutti gli obiettivi propri del principio di EPR che, invece, un vero e proprio mercato dei sistemi di compliance consentirebbe di conseguire con maggiore efficacia».

---

<sup>619</sup> Cfr. Considerando 22 della direttiva 2018/851/UE in materia di requisiti minimi dei regimi di responsabilità estesa del produttore. Si legge che “essi dovrebbero contribuire a internalizzare i costi del fine vita includendoli nel prezzo del prodotto e 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”.

<sup>620</sup> A tal proposito, si segnala l'emanazione delle “Linee Guida sull'etichettatura degli imballaggi ai sensi dell'art. 219, co. 5 del d. lgs. 152/2006”, 27.07.2022, redatte dal Ministero della Transizione Ecologica ed entrate in vigore ed obbligatorie dal 1° gennaio 2023. Tutte le tipologie di imballaggio immesse al consumo sono sottoposti all'etichettatura ambientale, al fine di raggiungere il consumatore finale con le dovute e necessarie informazioni. Sinteticamente, i contenuti minimi da riportare sugli imballaggi attengono: alla tipologia di imballaggio, all'identificazione dello specifico materiale cui è composto, alla famiglia del materiale (acciaio, carta, plastica, vetro, ecc.) e alle indicazioni per la raccolta (differenziata o meno), accompagnate dalla dicitura “Verifica le disposizioni del tuo Comune”.

<sup>621</sup> *Ibidem*, cit., § 631. Segue “In altre parole, una non adeguata internalizzazione dell'onere di gestione dei rifiuti da imballaggio impedisce che i prezzi degli imballaggi informino i consumatori sulla maggiore o minore compatibilità ambientale di tali prodotti e, dunque, non consente ai consumatori di compiere delle scelte economiche, e ambientali, corrette”.

### 3.2. (segue) Il deficit di controlli e di apparato sanzionatorio.

Il presente paragrafo riguarda due aspetti delicati e correlati all'impalcatura costruita dal legislatore in tema di responsabilità estesa: l'effettività dei controlli e un adeguato apparato sanzionatorio.

Compiendo un passo indietro nell'ambito dell'IC 49 di AGCM, in quella sede, veniva censurata l'insufficienza dei controlli pubblicistici sull'operato dei sistemi collettivi di EPR, in serie ad un'evidente disparità nei controlli tra il sistema consortile e i sistemi di nuova generazione, nonché sul rispetto dei novelli requisiti minimi dell'art. 178-ter.<sup>622</sup>

A questi aspetti, si somma la questione dell'affidabilità dei dati trasmessi dai sistemi collettivi ad ISPRA e al MASE, insieme ad un perdurante ruolo incerto del soggetto pubblico regolatore e controllore del sistema.<sup>623</sup>

Come già avanzato, un coerente e completo quadro di controlli dovrebbe riguardare tre aspetti essenziali della vita dei sistemi collettivi: la struttura del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi; il raggiungimento degli obiettivi recupero e avvio a riciclo; la gestione finanziaria del contributo ambientale.

Innanzitutto, la disciplina ad oggi stabilisce che il MASE esercita le funzioni di verifica sui sistemi di responsabilità estesa riguardo il rispetto dei citati requisiti minimi.<sup>624</sup>

Inoltre, nel quadro regolatorio si attende l'entrata di un nuovo soggetto controllore, previsto dalla nuova Strategia sull'Economia Circolare 2022 che istituirà uno specifico Organismo di vigilanza che collaborerà col Ministero.

Sul punto, bisognerà interrogarsi sulle modalità di coordinamento tra le attività di verifica del MASE, ISPRA e su come si sposteranno col nuovo organismo di vigilanza.

---

<sup>622</sup> Si precisa che nell'ambito dell'IC49 si riferiva al disposto dell'art 8-bis, che sarebbe poi stato introdotto dal pacchetto *circular economy* e poi recepito, a cascata, negli ordinamenti degli Stati membri.

<sup>623</sup> A. FARÌ, *cit.*, in D. BONATO, *cit.*, p. 90. "I dati sembrano evidenziare una sostanziale assenza di controlli sulla gestione dei sistemi collettivi, dovuta ai diversi fattori prima ricordati, a fronte di un incerto esercizio dei poteri di verifica ex ante dei sistemi di nuova costituzione. Questo squilibrio non efficiente nell'esercizio dei poteri di regolazione e controllo determina una asimmetria ingiustificata tra i sistemi EPR di prima generazione e quelli pluralistici, che la previsione di criteri minimi uniformi a livello europeo, poi trasposti nell'ordinamento interno può solo parzialmente mitigare".

<sup>624</sup> *Cfr.* art. 206-bis, TUA (Vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti).

Si può immaginare, di certo, ad un ruolo in cabina di regia affidato al MASE e ad uno, storicamente, più operativo di ISPRA, mentre sarà interessante tastare il grado di efficienza e le attività concrete che espletterà il neo-soggetto voluto dalla SEC.<sup>625</sup>

Il legislatore ha voluto attenzionare una tematica quale quella dei controlli sull'operato dei sistemi collettivi che, in realtà, nasconde diverse incrinature che rischiano di minare l'attuazione degli obiettivi previsti.

Basti pensare a ciò che si è evinto dalla nota Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti del 2018, in termini di asimmetria sui controlli.<sup>626</sup>

In quella sede, CONAI affermava che l'attività dei sistemi autonomi, una volta costituiti e riconosciuti, non sia soggetta ad alcun controllo.

Tuttavia, Coripet, il primo sistema autonomo riconosciuto per la gestione di imballaggi primari, ha rilevato una disparità di trattamento nei controlli effettuati tra i consorzi di filiera e i sistemi autonomi.

Come sappiamo la L. 124/2017 ha riformulato in due fasi la procedura di riconoscimento di detti sistemi.<sup>627</sup> Secondo quanto affermato da Coripet, una prima verifica intercorre al termine della prima fase dove può intervenire un periodo di autorizzazione provvisoria, durante il quale ISPRA effettua un'apposita attività di monitoraggio<sup>628</sup>.

Tuttavia, in questa fase le verifiche e i controlli non cessano, dato che si impongono al sistema autonomo stringenti prescrizioni che in genere hanno uno scopo collaborativo alle attività di monitoraggio.

---

<sup>625</sup> Le indicazioni sui cui possiamo ragionare provengono dal testo della SEC Nazionale, in cui si parla di un ruolo prioritario dell'Organismo nel rendere l'operato dei Consorzi e dei Sistemi autonomi "più efficiente ed efficace in termini di raggiungimento degli obiettivi e di utilizzo delle risorse". MiTE, ISPRA, *Strategia Nazionale per l'Economia Circolare*, cit., p. 52. Viene aggiunto che tali attività saranno garantite attraverso il coinvolgimento del MISE, dell'AGCM, di ARERA e, altresì, di ANCI.

<sup>626</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSI CORRELATI, *Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo*, 2018, p. 70 ss.

<sup>627</sup> Una prima fase di riconoscimento del progetto, sulla base di valutazioni documentali ed una seconda che si conclude con l'accertamento o meno del funzionamento del sistema autonomo, tutto coordinato dal Ministero dell'Ambiente col supporto di ISPRA. *Cfr. supra* § 5.1, Cap. 2.

<sup>628</sup> Art. 221-bis, co. 7, TUA. Segue testualmente "A seguito del provvedimento di riconoscimento di idoneità del progetto, viene effettuata apposita attività di monitoraggio (...) anche attraverso un congruo numero di controlli in loco, per la durata indicata nel provvedimento stesso, volta a verificare l'effettivo funzionamento del sistema, e la conformità alle eventuali prescrizioni dettate".

La disparità di trattamento si evidenzia nel fatto che i consorzi che appartengono al sistema CONAI, vengono istituiti per legge; pertanto, non sono soggetti a procedimenti autorizzatori, a controlli e verifiche interinali né *a fortiori* a controlli *ex post*.

Per tali soggetti non si riscontra lo stesso grado di incisività dei controlli, caratterizzati invece da un'astratta omogeneità che genera interventi realizzati secondo modalità predeterminate, compatibili sì con la natura privatistica riconosciuta a tali soggetti ma che crea criticità sul profilo della loro concreta utilità.<sup>629</sup>

Per quanto riguarda, invece, l'apparato di controllo sull'operato dei sistemi collettivi in termini di raggiungimento degli obiettivi di recupero il soggetto istituzionale di riferimento è ISPRA.

L'istituto è competente a verificare il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 220 TUA, aspetto cruciale poiché connessi agli standards imposti dall'UE.

Tuttavia, si desume che ad ISPRA non compete alcun controllo diretto sugli impianti, se non eventuali ispezioni da parte di agenzie regionali.<sup>630</sup> L'attività di controllo viene espletata in maniera «indiretta» e si sostanzia sulla base dei dati contenuti nelle dichiarazioni effettuate dai consorzi e dai sistemi autonomi e indirizzate ad ISPRA.<sup>631</sup>

Su questo aspetto, dunque, ad essere ribadita è la natura «cartolare» di tali attività, in luogo di una auspicabile maggiore dotazione organica e strumentale per fronteggiare il variegato quadro di funzioni di vigilanza e controllo che le sono affidate.

Ad oggi, per stessa dichiarazione di ISPRA, l'istituto ha ridotto la propria verifica documentale, principalmente, all'utilizzo del MUD.

---

<sup>629</sup> A. FARÌ, *cit.*, in D. BONATO, *cit.*, p. 87. Dove si evidenzia che il momento in cui l'autorità pubblica è più presente è proprio nel momento genetico dei regimi EPR. In quella sede la valutazione assumerà, di regola, un carattere prognostico, andando a valutare la rispondenza allo schema di statuto-tipo e l'idoneità del sistema a raggiungere gli obiettivi ambientali richiesti. A conferma di un favor per i controlli *ex ante* in luogo di quelli *ex post*, si cita le note sentenze del giudice amministrativo del 2015, con le quali censurava l'eccessiva ingerenza ministeriale, proprio, in sede di definizione degli schemi di statuto tipo dei consorzi di imballaggi.

<sup>630</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE, *Relazione sui consorzi*, *cit.*, p. 71-72.

<sup>631</sup> Art. 220, co. 2, TUA stabilisce che “per garantire il controllo del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio e di recupero, il CONAI acquisisca da tutti i soggetti che operano nel settore degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi, i dati relativi al riciclaggio e al recupero degli stessi”. Inoltre, il Consorzio deve comunicare, annualmente, al Catasto dei rifiuti, presso ISPRA, i dati relativi “al quantitativo degli imballaggi, per ciascun materiale e per tipo di imballaggio immesso sul mercato, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale” utilizzando il MUD.

Il citato deficit va inevitabilmente ad incidere sul grado di certezza ed affidabilità dei dati trasmessi, che costituisce, a parere di chi scrive, argomento da seguire, in futuro, con la massima attenzione sia dalla dottrina che dai policy makers.<sup>632</sup>

In relazione all'ultimo aspetto, il tema dei controlli tocca il rispetto del principio introdotto dall'art. 178-*ter* di «efficienza dei servizi di gestione rifiuti», espresso nei termini in cui i contributi non devono superare i «costi efficienti».

Tali costi sono definiti dall'attività principale di ARERA, in trasparenza con i soggetti interessati, mirando a raggiungere una coerenza tra i contributi finanziari dovuti dai produttori e i costi efficienti.<sup>633</sup>

Dal punto di vista più finanziario-contabile, si osserva come quasi tutti i consorzi affidano la tenuta dei loro conti economici a società di revisione.<sup>634</sup> Inoltre, è da riscontrare l'assenza di controlli e/o di richieste di modifiche da parte delle autorità di controllo rispetto ai profili del bilancio e alla gestione finanziaria del contributo richiesto.

Dal panorama emerso, gli spunti di riforma sarebbero tanti, ma quello che appare preminente è aumentare la possibilità da parte dei soggetti competenti verifiche di effettuare controlli diretti sugli impianti e che questi siano sommati e non sostituiti da quelli che attualmente vengono disposti in modo cartolare (dichiarazioni periodiche, MUD, etc.).

Le carenze citate relative al quadro dei controlli si estendono ad un apparato sanzionatorio altrettanto diversificato e confuso, in cui la tipicità della condotta, la relativa sanzione, nonché i soggetti titolari di tale potere restano spesso poco comprensibili.

In primo luogo, si osserva che il legislatore dedica al tema delle sanzioni un intero Titolo, il VI del TUA, animato dal criterio della specialità.<sup>635</sup>

---

<sup>632</sup> A tal proposito è coerente l'introduzione nel nostro ordinamento di un Registro nazionale dei produttori al quale, si ricorda, sono tenuti ad iscriversi tutti i soggetti sottoposti ad un regime di responsabilità estesa (art. 178-*ter*, co. 8-9, TUA). Sulle considerazioni e le perplessità riguardo questo nuovo strumento si rimanda *supra* al § 6, Cap. II.

<sup>633</sup> C. BOVINO, *op. cit.*, p. 789. Si segnala che con la deliberazione 3 agosto 2021 (363/2021/R/rif), ARERA ha approvato il metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025.

<sup>634</sup> Art. 12, Regolamento CONAI 2022, in tema di controlli.

<sup>635</sup> Titolo VI, Parte IV, TUA, “Sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie finali”.

L'art. 254 TUA stabilisce che «Restano ferme le sanzioni previste da norme speciali vigenti in materia» e, in generale, esprime il *favor* verso l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in luogo di violazioni normative in materia di gestione rifiuti.

Dei disallineamenti dovuti all'attuazione della responsabilità condivisa nel settore degli imballaggi vi è traccia anche nel quadro sanzionatorio, in particolare all'art. 261 TUA.

Il legislatore, infatti, pone sullo stesso piano produttori e utilizzatori che «non adempiono all'obbligo di raccolta di cui all'articolo 221, co. 2». Viene, altresì, sanzionato la mancata organizzazione di un sistema alternativo di cui al comma 3 o l'adesione al sistema consortile con una sanzione pecuniaria uguale per entrambi gli operatori economici.

Altro livello sanzionatorio riguarda, invece, la mancata osservanza degli obblighi di etichettatura previsti dall'art. 219, co. 5, con tutti i contenuti e le informazioni necessarie introdotte dal Ministero.

La disposizione si chiude con l'irrogazione di sanzioni per l'elusione di diversi divieti, tra cui quelli di commercializzazione delle borse di plastica, plastiche in monouso e di imballaggi non rispondenti ai requisiti previsti dalla dir. 94/62.<sup>636</sup>

La normativa a riguardo si caratterizza per essere piuttosto scarna, riducendosi a sanzioni pecuniarie in luogo di mancati adempimenti, vuoti di raccolta vuoti di assolvimento in termini organizzativi ai dettami dell'EPR. Peraltro, le disposizioni appaiono flebili e non molto chiare, senza alcun riferimento alla tipicità della condotta. Viene seguita la forma del tradizionale meccanismo di command and control, dove all'elusione di un comando, scatta automaticamente la sanzione preposta.

Invece, manca completamente un impianto omogeneo per tutti i sistemi collettivi sulle conseguenze derivanti dal mancato o moroso versamento del contributo ambientale. Di regola, viene lasciato alla normativa puntuale dei singoli decreti istitutivi dei Consorzi e, in generale, allo statuto e regolamento CONAI.

---

<sup>636</sup> L'art. 226 TUA prevede divieti per lo smaltimento in discarica degli imballaggi, per l'immissione nel circuito di raccolta dei rifiuti urbani di imballaggi terziari di qualsiasi natura e vieta la commercializzazione di imballaggi con livelli di concentrazioni di sostanza pericolose (ad es. piombo, cromo, cadmio) superiori agli standard consentiti dal legislatore nazionale ed europeo. *Cfr.* altresì gli artt. 226-*bis*, *ter* e *quater* del TUA.

A tal proposito, l'art. 8 dello Statuto CONAI definisce come criterio guida la proporzionalità tra la gravità dell'infrazione perpetrata e la sanzione da comminare.

Al Regolamento, invece, è affidata la disciplina sulle «gravi violazioni degli obblighi consortili», in relazione all'applicazione, indicazione e presentazione del contributo ambientale<sup>637</sup>.

Al mancato versamento del contributo ambientale, possono essere collegate sia sanzioni accessorie economiche che di natura rappresentativa, come l'inibizione al diritto di voto.<sup>638</sup>

Volgendo lo sguardo oltre il panorama degli imballaggi, si conferma come la normativa sanzionatoria resti caratterizzata da una marginale attenzione del legislatore con discipline molto carenti; tuttavia, non mancano discipline di settore contraddistinte da una certa precisione nella condotta e nell'individuazione dei comportamenti illeciti.

Nel sistema RAEE<sup>639</sup>, l'art. 38 del d. lgs. 2014/49 elenca una serie di comportamenti, la maggior parte di natura omissiva, in capo ai produttori di AEE che comportano l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, salvo che il fatto non costituisca reato.

---

<sup>637</sup> Art. 14, co. 2, Regolamento CONAI, ove si legge che le su citate infrazioni riguardano: “a) omessa applicazione del contributo ambientale; b) omessa o insufficiente indicazione del contributo ambientale, tale da impedire, nell'ambito dei controlli di cui al precedente art. 12, l'accertamento della effettiva applicazione; c) omessa o ritardata presentazione della dichiarazione del contributo ambientale, di cui all'art. 4, comma 11, oltre trenta giorni dal termine di scadenza; d) infedele dichiarazione del contributo ambientale, di cui all'art. 4, comma 11; e) utilizzo fraudolento delle procedure di esenzione di cui al precedente art. 4, comma 10”.

<sup>638</sup> Art. 12, Regolamento CONAI, 2022. Le sanzioni pecuniarie previste per una o più delle infrazioni sopra citate ammontano al 50% delle somme dovute nel caso di prima infrazioni, per giungere al 150% di tali somme se vi sono ulteriori infrazioni commesse. Tuttavia, tale situazione di irregolarità può essere sanata dal consorzio tramite la procedura di autodenuncia, prevista dal comma 8 del presente articolo. In tal caso, ferma restando l'applicazione degli interessi di mora dovuti, nessuna sanzione viene applicata nei confronti di coloro che, prima dell'avvio dei controlli di CONAI, autodenunciano l'infrazione commessa, calcolando e dichiarando il contributo ambientale dovuto con le modalità ordinarie previste dallo stesso Regolamento.

<sup>639</sup> ERION, *Libro bianco sui RAEE. Proposte di evoluzione normativa e organizzativa per uno sviluppo del settore nazionale dei RAEE*, luglio 2021, p. 11. Al punto 47 delle proposte avanzate dal consorzio Erion, si auspica “un inasprimento delle sanzioni per gli impianti di trattamento che non comunicano le quantità di RAEE trattate annualmente (art. 33 co. 2 e art. 38 co. 4) e l'introduzione (come accade in Francia) dell'obbligo per tutti gli impianti che vogliono effettuare il trattamento dei RAEE di avere un contratto con un Sistema Collettivo”.

In tale contesto, il CdC RAEE gioca un ruolo di accertamento di notevole importanza, comminando sanzioni se accerta condotte che possano rientrare in uno delle tre categorie di comportamenti sanzionabili individuati.

Qui, a differenza degli imballaggi, il criterio di tipicità guida l'applicazione della sanzione, poiché qualsiasi condotta non espressamente prevista non dà luogo a sanzione.

Le tre categorie citate corrispondono a comportamenti che comportano un rischio reputazionale per il CdC, che si concretizzano dalla violazione di disposizioni specifiche relative all'operatività del sistema RAEE, potenzialmente idonee a recare pregiudizi di carattere patrimoniale, ad ulteriori comportamenti lesivi dei consorziati o direttamente del CdC. Questi si riducono a violazione di obblighi consortili ed a gravi comportamenti in violazione dello Statuto o di norme di correttezza<sup>640</sup>.

Per quanto riguarda la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU), l'art. 8 , dm 2019/182 prevede in capo a produttori e importatori e/o alle loro eventuali forme associate l'applicazione di sanzioni pecuniarie in caso di condotte tipiche.

Tali condotte vanno dalla violazione degli obblighi di comunicazione a loro carico nei confronti del MASE; il mancato raggiungimento delle quantità individuate ai sensi dell'art. 3, co. 4 del dm del 2019; fino alla mancata gestione degli PFU, neanche delegando ad una struttura associata.<sup>641</sup>

Carattere peculiare legata alla tipologia di rifiuto è l'insistere di numerosi fenomeni illeciti, in particolare legati alla vendita senza fatturazione degli pneumatici che va ad incidere negativamente sulla loro gestione.

Infatti, l'immissione di pneumatici nuovi non conteggiati, perché derivanti dal mercato sommerso, determina la generazione di PFU che nessun produttore o importatore ha l'obbligo di gestire e per i quali l'utente non ha versato il contributo ambientale. Ciò crea problemi sia gestionali-organizzativi, poiché non si riesce ad avere contezza delle quantità vendute in modo sommerso e sia nel quantificare il contributo ambientale necessario per fronteggiare i costi gestionali.

---

<sup>640</sup> La terza categoria di comportamenti sanzionabili prevede la violazione di deliberazioni assunte dagli organi istituzionali del CdC, ossia dall'Assemblea dei Consorziati e dal Collegio dei Probiviri, ovvero in condotte gravi in relazione alle modalità e/o agli scopi perseguiti.

<sup>641</sup> Art. 8, dm n. 182 del 2019.

Pertanto, nella filiera degli PFU si è cercato di arginare tali fenomeni illeciti tramite l'avvio della prima piattaforma di «whistleblowing» in Italia, denominata «Cambio Pulito», per la segnalazione riservata ed anonima di situazioni di irregolarità e illegalità, dalla vendita nel mercato sommerso all'evasione del contributo ambientale, lungo l'intera filiera<sup>642</sup>.

Invece, per quanto riguarda le filiere degli oli minerali esausti e degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti, la disciplina sanzionatoria è essenzialmente rimessa all'art. 256, co. 7-8 TUA, che punisce chiunque svolga attività di gestione rifiuti non autorizzata.<sup>643</sup>

In termini di regolazione, la questione dei controlli e delle sanzioni diventa rilevante, registrando la necessità di una revisione di entrambi gli apparati che rischiano di minare l'attuazione della responsabilità estesa nelle diverse filiere.

In tema di sanzioni, è auspicabile una stretta sul raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio e, quindi, un necessario intervento sul tema dell'affidabilità dei dati, anche in termini di vigilanza.

Da ultimo, si richiede un'implementazione delle misure di controllo e afflittive sulla qualità dei prodotti immessi nel mercato; ci si interroga, ad esempio, sulla possibilità di introdurre in Italia, com'è stato fatto in Francia, il c.d. contributo ambientale selettivo.<sup>644</sup>

L'istituto, che andrebbe affiancato alla diversificazione contributiva già in atto, penalizza le tipologie di prodotti classificate come «perturbatrici del riciclaggio», applicando una penalizzazione del 100% che raddoppia l'entità del contributo.

Di converso, si applicherà una riduzione a favore delle imprese che adottano iniziative virtuose volte all'introduzione di prodotti che generano minori costi di riciclo e meno impattanti.

---

<sup>642</sup> La piattaforma «Cambio Pulito» è stata promossa dai consorzi di ritiro degli PFU Ecopneus, EcoTyre e Greentire – che garantiscono circa l'85% del totale nazionale – Legambiente, le associazioni di categoria Confartigianato, CNA, Airp e Federpneus, che hanno dato vita all'Osservatorio sui flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia. Nel 2020, sono stati pubblicati i risultati della piattaforma che ha condotto a 361 segnalazione di illeciti, 301 società citate, 136 operatori denunciati e 8 esposti alle forze dell'ordine. *Cfr.* LEGAMBIENTE, *Cambiopulito. I flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia*, Roma, 2020.

<sup>643</sup> Art. 256, co. 7 TUA. «Chiunque viola gli obblighi di cui agli articoli (...) 233, commi 12 e 13 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a mille cinquecentocinquanta euro». Allo stesso tempo, il comma 8 prevede sanzione amministrativa per i soggetti (...) che non adempiono agli obblighi di partecipazione ivi previsti sono puniti con una sanzione amministrativa.

<sup>644</sup> *Cfr.* AA. VV., ASSOCIAZIONE DEI COMUNI VIRTUOSI (a cura di), *20 anni di gestione degli imballaggi. Cosa è stato fatto, cosa resta da fare*, 2018, p. 39.

### 3.3. Il ruolo degli operatori indipendenti

Nella fisionomia del sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio progettata dal legislatore, c'è una categoria di soggetti che si differenzia da tutte le altre per il semplice motivo che essi perseguono finalità di lucro.

Abbiamo già intercettato questa figura, ossia gli operatori indipendenti, analizzando le prestazioni svolte da CONAI e che il sistema consortile si imputa per il raggiungimento degli obiettivi di recupero e avvio a riciclo imposti da legge.<sup>645</sup>

Si occupano, principalmente, di imballaggi secondari e terziari, in altri termini di rifiuti speciali provenienti dal canale industriale e caratterizzati da una gestione altamente remunerativa.<sup>646</sup>

Il loro ruolo essenziale nei mercati del recupero e dell'avvio a riciclo per dar vita a nuovi prodotti (MPS), fa sì che sia i Comuni che non abbiano stretto una convenzione all'interno dell'accordo ANCI-CONAI o che siano receduti da quest'ultimo, sia gli utilizzatori industriali e commerciali oppure altri soggetti privati si rivolgano a tali operatori per il ritiro dei rifiuti di imballaggio in loro possesso.

In termini di mercato, ci troviamo in quel segmento proprio dei servizi di recupero e di materiali riciclati. Qui, gli operatori privati governano il mercato, offrendo i propri servizi ai sistemi EPR che così possono organizzare le fasi della raccolta, in accordo con i Comuni, e provvedere al conferimento dei materiali di «scarto» alle imprese di recupero.

In particolare, costituiscono la rete attraverso cui viene svolto il servizio assicurato ai Comuni e ai cittadini dal sistema consortile.

Questi agenti economici concentrano la loro attività sul ritiro, recupero e riciclo dei rifiuti speciali da chiunque prodotti, assolvendo al ruolo di «collettori» tra il fine vita di un prodotto e il suo nuovo ciclo di vita («Cradle to Cradle»).

---

<sup>645</sup> V. *supra* § 3.1., cap. III.

<sup>646</sup> CONAI, *Green Economy Report 2020. Rapporto di sostenibilità*. Nel testo si ha la percezione della maggiore redditività di tali rifiuti per una serie di fattori che vanno dai minori costi di raccolta e di pulizia, alle caratteristiche quantitative e qualitative più omogenee rispetto agli omologhi rifiuti urbani. Queste caratteristiche rendono più profittevole la gestione, il trattamento e la vendita come materie prime seconde.

Gli operatori indipendenti, essendo animati da scopo di lucro, non si configurano come sistemi autonomi ex art. 221 TUA e non sottostanno ad alcun obbligo organizzativo o di garanzia di prestare il proprio servizio in maniera uniforme sul territorio nazionale.

Tuttavia, la loro attività viene computata da CONAI, insieme a quella dei sette consorzi di filiera, al fine di raggiungere complessivamente gli obiettivi nazionali di recupero e riciclaggio. Il loro contributo, come visto precedentemente, risulta essenziale pareggiando le performance del sistema CONAI.

Questa tendenza viene confermata dall'ultima edizione del Rapporto di sostenibilità CONAI riferibile all'anno 2020.

Circa la metà della quota di rifiuti di imballaggio avviati a riciclo vengono gestiti in modo indipendente, registrando una netta maggioranza per alcuni materiali di imballaggio, mentre per altre persiste una quota maggioritaria gestita dal sistema consortile.<sup>647</sup>

Dunque, gli operatori indipendenti non entrano a far parte del sistema CONAI, né tantomeno sono soggetti ad obblighi di risultato o ancora di più dei requisiti minimi di funzionamento previsti per i sistemi EPR.

Ciononostante, i produttori e gli utilizzatori degli imballaggi intercettati dagli operatori indipendenti restano comunque soggetti all'adesione al CONAI e al versamento del CAC. Il principale motivo per un siffatto meccanismo è che non vi è «alcuna certezza che gli imballaggi da loro prodotti e utilizzati siano tutti e sempre recuperati dagli operatori indipendenti».<sup>648</sup>

Tralasciando questa obiezione che comunque non pare insindacabile, quello che resta è che una buona parte di produttori e utilizzatori non riceve alcun servizio dal sistema architettato per assolvere ai dettami dell'EPR.<sup>649</sup>

---

<sup>647</sup> *Ibidem, cit.*, p. 39. Si legge che “Con riferimento ai singoli materiali di imballaggio, per vetro, plastica e acciaio, la gestione CONAI e Consorzi rappresenta la maggioranza dei quantitativi avviati a riciclo a livello nazionale; mentre per legno, alluminio e carta più della metà del riciclo passa dalla gestione indipendente, responsabile dell'avvio a riciclo del 46% dei rifiuti di imballaggio nel 2020”.

<sup>648</sup> LUISS, *op. cit.*, p. 30.

<sup>649</sup> Si potrebbe ipotizzare un meccanismo attraverso il quale agli utilizzatori finali compete la gestione dei propri imballaggi, cedendoli, dietro contrattazione di mercato, agli operatori privati e per la corrispondente quantità di rifiuti speciali avviati a riciclo, questi verrebbero esonerati dal versamento del CAC a CONAI. Ad esempio, le esperienze di Francia, Spagna e Germania vanno proprio in questo senso.

Questi soggetti assolvono ai propri obblighi, al di fuori del CONAI attraverso spontanei meccanismi di mercato, ma si vedono comunque costretti formalmente a aderirvi e, soprattutto, a finanziare detto sistema.

Un simile discorso non può che riguardare, inoltre, la correlazione, a più riprese ribadita, che deve esistere tra l'ammontare del contributo ambientale e il costo della gestione del rifiuto, in questo caso di imballaggio.

Tale costo viene definito onere da EPR, proprio perché il sistema di compliance preposto assolve al servizio di gestione del rifiuto, in luogo di un pagamento (il CAC) che, però, si badi, deve essere strettamente connesso al servizio reso dal sistema EPR.

In altre parole, dove non sussiste alcun servizio offerto, il contributo corrispondente dovrebbe essere nullo; quindi, nel caso di CONAI sembra che la richiesta del CAC ai produttori e utilizzatori di imballaggi intercettati dagli operatori indipendenti non abbia alcuna controprestazione, se non quella formale di assolvimento normativo ai dettami dell'EPR.<sup>650</sup>

Questo principio, più volte richiamato sia dalla Commissione UE che dall'AGCM viene definito in dottrina come «*no service-no fee*».<sup>651</sup>

Le obiezioni principali o meglio le argomentazioni a sostegno del citato funzionamento risiedono nella teoria dei sussidi incrociati e nell'evitare il diffondersi di fenomeni di cherry picking.

Riferendosi ai due driver del mercato degli imballaggi, viene argomentato come la parte più remunerativa del mercato (la quota di rifiuti speciali) sia necessaria per coprire quella che genera principalmente costi, ossia la gestione dei rifiuti prettamente urbani.

---

<sup>650</sup> Questo ragionamento giuridico ha trovato riscontro anche nella prassi della Commissione UE e nella giurisprudenza comunitaria. Si cita il caso *Der Grüne Punkt* (v. decisione della Commissione COMP D3/34493- DSD del 20 aprile 2001; confermata da Trib. UE, 15 novembre 2001, in causa T-151/01 R *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG c. Commissione delle Comunità Europee*, e da Corte Giust., in causa C-385/07 P *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland AG c. Commissione delle Comunità Europee*, punti 143-145), dove un sistema di gestione dei rifiuti da imballaggio obbligava le imprese aderenti al pagamento del contributo ambientale su tutti gli imballaggi immessi al consumo nel territorio tedesco indipendentemente dal fatto che il sistema provvedesse o meno alla prestazione del servizio di organizzazione e finanziamento della gestione dei rifiuti da imballaggi, ed è stato per questo motivo sanzionato per aver posto in essere un abuso di sfruttamento della propria posizione dominante.

<sup>651</sup> Si fa riferimento al paper del 2005 della Commissione UE, DG Competition sul mercato dei sistemi di gestione di rifiuti e alle attività di indagine perpetrate da AGCM che trovano il loro massimo compimento nella richiamata IC49 sul mercato dei rifiuti solidi urbani (p. 183).

In linea di principio, una suddivisione del genere dei costi rispecchierebbe il ruolo che CONAI si attesta, ossia di soggetto sussidiario al mercato che interviene laddove il mercato, da solo, non garantirebbe gli obiettivi ambientali.

Tuttavia, pare opportuno condividere le considerazioni di AGCM rilasciate sull'argomento; difatti, «sembrerebbe che l'attuale architettura del sistema italiano sia fondata su un'interpretazione dell'EPR secondo la quale l'onere che i produttori devono assolvere non risiede tanto nel far fronte al costo ambientale causato dai loro imballaggi, bensì nel farsi carico del finanziamento di un soggetto (CONAI) che svolge una generale attività di promozione e di sostegno della raccolta differenziata e dell'avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggio»<sup>652</sup>.

Le questioni, pertanto, sono due. La prima è la ricerca di quale sia l'effettiva funzione del CAC, nel senso di un corrispettivo che vada a coprire i costi di un servizio ambientale oppure una forma di finanziamento di un soggetto privato che svolge attività di pubblico interesse?

La seconda è tutta concorrenziale; attestato che CONAI e i Consorzi assumono questo ruolo sussidiario al mercato, quello che rileva è che i loro comportamenti non si traducano in abuso delle loro posizioni che, da un punto di vista organizzativo e per volere normativo, sono ancora oggi indiscutibilmente dominanti.

D'altro canto, l'operato e le cifre di riciclo degli operatori indipendenti dimostrano come il libero dispiegarsi dei meccanismi di mercato possa condurre all'assolvimento di importanti obiettivi ambientali attraverso un contesto concorrenziale e pluralistico che, inoltre, può produrre una conseguente riduzione dei costi di gestione.

#### 3.4. La garanzia del servizio universale e il timore del *cherry picking*.

Le principali argomentazioni dei sostenitori dell'attuale sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio in luogo di una riforma marcatamente pluralistica e concorrenziale si

---

<sup>652</sup> Cfr. AGCM, *cit.*, § 628. Quello che se ne può dedurre è che la mole di versamenti economici non sia tanto indirizzata in funzione di un servizio, bensì, nel garantire un'organizzazione che per i diversi motivi su esposti andrebbe, ancora, ricalibrata e rimodulata nell'alveo di una perfetta adesione, da un lato, ai dettami della responsabilità estesa e, dall'altro, alla traiettoria intrapresa dal GND europeo.

annidano sui due concetti, precedentemente, introdotti: la garanzia della prestazione universale del servizio e i fenomeni di cherry picking.

In termini definitivi, per prestazione universale del servizio si intende una prestazione offerta a chiunque sul territorio nazionale, in modo continuativo e senza discriminazione.

Un tal tipo di garanzia viene riconosciuta dal legislatore nella gestione dei rifiuti da imballaggio, nel senso che la suddetta gestione dev'essere organizzata su tutto il territorio nazionale e coprire tutti i tipi di rifiuti da imballaggio. L'esistenza dell'obbligo di prestazione universale del servizio è legato all'eventuale comportamento opportunistico di altri operatori, definito come cherry picking.

Tale concetto, che di regola viene elaborato con riferimento al mercato monopolistico<sup>653</sup>, descrive quella situazione in cui la pressione competitiva di eventuali competitors dell'impresa monopolistica non viene esercitata in maniera uniforme su tutta la domanda, ma soltanto su quella parte della domanda più remunerativa, ignorando invece quella meno profittevole<sup>654</sup>.

Dunque, considerato un mercato dove insiste un'impresa monopolistica, gravata dalla garanzia della prestazione universale del servizio, e dove si verificano fenomeni di cherry picking il meccanismo economico che permette di coprire le perdite provocate dal lato meno remunerativo della domanda prende il nome di «sussidio incrociato».<sup>655</sup>

A queste condizioni, si richiede che l'impresa monopolistica venga tutelata appunto dall'entrata e dal comportamento opportunistico di altri operatori, non soggetti a tal tipo di garanzia.

Il mercato dei rifiuti di imballaggio presenta caratteristiche analoghe al mercato, generico, che abbiamo delineato.

---

<sup>653</sup> Tuttavia, questo possiede una portata applicativa che può estendersi ad altri mercati, generalmente caratterizzati da obblighi di prestazione universale del servizio, ad esempio il mercato postale. Cfr. Direttiva 97/67/CE e per maggior approfondimento v. U. ARRIGO, *La liberalizzazione europea del mercato postale e le prospettive per l'Italia*, in *Mercato Concorrenza Regole* 3/2008, p. 469-511.

<sup>654</sup> Cfr. J.-J. LAFFONT E J. TIROLE, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.

<sup>655</sup> Un'illustrazione alquanto esemplificativa di tale meccanismo, nelle richiamate condizioni, è offerta da LUISS, *op. cit.*, p. 35-36, a cui si rimanda. In letteratura si consiglia il cfr. M. ARMSTRONG, *Regulation and inefficient entry*, in *Note for the World Bank meeting in Berlin*, February, 2000.

In breve, consideriamo un soggetto (CONAI) che possiede una situazione di «quasi monopolio», ovvero con le caratteristiche del monopolio di fatto<sup>656</sup>, la presenza di due parti della domanda, una più remunerativa – il canale commerciale – e l'altra che registra perdite, il canale urbano.

A questo si aggiunga l'entrata di più soggetti autonomi nel suddetto mercato; vediamo come le caratteristiche su delineate si adattano al mercato oggetto di studio.

Si ricorda, che tali operatori sono già presenti nel mercato delle attività di recupero e dell'avvio a riciclo degli imballaggi secondari e terziari; attività di cui si avvale anche lo stesso sistema consortile.

Per assolvere alla prestazione universale del servizio, il legislatore ha normato lo strumento dell'accordo ANCI-CONAI che permette, sostanzialmente, di coprire tutto il territorio nazionale, attraverso le convenzioni con i Comuni.

Invece, per evitare i comportamenti opportunistici di operatori indipendenti, il legislatore impone ai sistemi autonomi di organizzare la gestione dei propri rifiuti su tutto il territorio nazionale (art. 221 TUA).

Così facendo, si garantisce protezione all'impresa (in questo caso un Consorzio nazionale) da nuovi soggetti entranti nel mercato, scongiurando che il soggetto «monopolista» si trovi sfornito della parte remunerativa della domanda che gli permetteva di controbilanciare le perdite generate dalla parte meno redditizia.

Queste sono le conclusioni a cui giunge il lavoro già citato della Luiss, commissionato da CONAI, affermando che «l'attuale assetto appare coerente con la volontà del legislatore di garantire la prestazione universale del servizio» ed aggiunge che «appare prioritario nell'ottica del TUA garantire la prestazione universale del servizio, in un mercato, quale quello della gestione dei rifiuti da imballaggio, che risulterebbe altrimenti soggetto a fenomeni di cherry picking»<sup>657</sup>.

Il commentato ragionamento economico-giuridico, che trova una sua logica e coerenza, tuttavia, non è scevro da obiezioni.

---

<sup>656</sup> Cfr. F. DE LEONARDIS, S. MICONO, *cit.*, p. 22.

<sup>657</sup> *Ibidem*, *cit.*, p. 45. Nella ricerca si evidenzia la poca convenienza ad introdurre forme di concorrenza in un mercato come quello dei rifiuti di imballaggio che deve tener conto dell'interesse delle pubbliche amministrazioni a non lasciare frazioni di rifiuti e porzioni di territorio non coperte dalla raccolta.

In primo luogo, abbiamo già visto che i requisiti richiesti ai sistemi autonomi ex art. 221 sembrano eccessivamente onerosi e pericolosamente prossimi ad essere considerati come delle vere e proprie barriere all'ingresso del mercato.

Si consideri, inoltre, come attestano sia le indagini avviate in questi anni da AGCM che i dati forniti da ISPRA e dallo stesso CONAI, che i sistemi autonomi ad oggi operanti e la categoria degli operatori indipendenti sono attivi nel canale C&I, dove sino ad oggi non si registra alcun fallimento di mercato, anzi il loro operato è essenziale in termini di rispetto degli standards di riciclo.

Tuttavia, il discorso è diverso per il canale urbano, peraltro, segmento oggetto di privativa comunale.<sup>658</sup>

Sul punto, bisogna ricordare la ratio che ha ispirato il d. lgs. 22/1997, basata sul principio di sussidiarietà.<sup>659</sup>

In quella sede, la gestione dei rifiuti doveva essere in capo ad imprese private, ad operatori che se in grado di istituire sistemi autonomi, dovevano essere riconosciuti. In caso contrario, sarebbe intervenuto come operatore di ultima istanza CONAI per

---

<sup>658</sup> Cfr. D. BERARDI, F. CASARICO, F. SIGNORI, S. TRAINI, *L' Authority e le nuove competenze sul ciclo dei rifiuti: un floor normativo e competitivo per lo sviluppo industriale*, *Position Paper*, in *Laboratorio Ref Ricerche*, 2017, p. 27. Con riferimento ai fallimenti di mercato, si osserva che la loro presenza è subordinata a circostanze in presenza delle quali le forze della concorrenza non sono in grado di assicurare un'efficiente allocazione delle risorse. Gli Autori spiegano che "Tra queste, in particolare, vi è il monopolio naturale, configurazione di mercato in cui non risulta possibile o comunque desiderabile, perché più costoso, il ricorso ad una pluralità di soggetti in concorrenza tra loro. In queste circostanze la teoria economica ha mostrato come esiti preferibili dal punto di vista del benessere sociale possono essere raggiunti con il ricorso alla concorrenza per il mercato, ovvero al confronto competitivo tra più operatori per aggiudicarsi, alle migliori condizioni, l'affidamento in concessione di un pubblico servizio.

Da quanto detto, per identificare l'assetto di mercato preferibile per ciascuna fase del ciclo del rifiuto urbano è necessario analizzare la peculiarità del bene o del servizio domandato e offerto, e la presenza o meno dei presupposti e delle forze che possono assicurare il funzionamento del mercato. Laddove i presupposti per una fattiva concorrenza non ricorrono, la concorrenza per il mercato rappresenta una valida alternativa, con la regolazione economica chiamata a individuare i criteri per la definizione delle tariffe, e offrire adeguati incentivi al miglioramento della qualità del servizio e all'efficienza". Tuttavia "Proprio per la natura eccezionale, che giustifica l'esclusione dagli ambiti di azione del mercato che l'intervento pubblico comporta, il ricorrere dei presupposti che giustificano tale regime speciale devono essere accuratamente valutati, e le deroghe assicurate limitatamente alle fasi della filiera ove la concorrenza nel mercato non riesce ad operare".

<sup>659</sup> Cfr. A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale*, cit.; E. RONCHI, *Una riflessione sui cardini della riforma dei rifiuti del D. Lgs. 22/1997, utili per recepire le nuove direttive sulla circular economy*, in AA.VV., *La riforma dei rifiuti*, op. cit., p. 7 ss.

garantire la prestazione del servizio, attraverso la rete di consorzi nazionali istituiti per legge.<sup>660</sup>

In questo disegno, appare coerente l'introduzione dello strumento di negoziazione ANCI-CONAI, che permette alla rete consortile di espandersi e di coprire l'intero territorio nazionale.

In secondo luogo, va richiamata la figura degli operatori indipendenti che intercettano la maggior parte dei rifiuti speciali. Tuttavia, questi soggetti non sono classificati come sistemi autonomi *ex lege* e, quindi, i rispettivi produttori e utilizzatori non sono esonerati dal pagamento del CAC e all'adesione del sistema consortile.

Anche se i produttori non ricevono alcun servizio dal sistema consortile, si obietta che non vi è certezza che gli imballaggi da loro prodotti siano sempre e tutti recuperati dalla gestione indipendente, poiché difficile dimostrarlo.

Questo ragionamento presenta due ordini di problemi.

Il primo risiede in un'elusione parziale del principio della responsabilità estesa del produttore, in riferimento all'onere da EPR che rappresenta il rapporto tra l'ammontare del contributo versato e il costo della prestazione del servizio di compliance all'EPR.

Il principio del *no service-no fee* dovrebbe condurre all'esonero del contributo per quei produttori che gestiscono i propri rifiuti al di fuori del sistema consortile.

Dunque, a ben vedere, a non essere rispettato a monte è proprio il principio che anima l'intero sistema EPR; anzi, negli anni, abbiamo assistito a condotte escludenti da parte dei consorzi nazionali all'entrata di soggetti alternativi al sistema monopolistico.<sup>661</sup>

Il secondo aspetto è collegato al primo e richiama la mancanza di certezza che gli imballaggi industriali di produttori e utilizzatori siano sempre e tutti intercettati dagli operatori indipendenti.

Per supportare tale tesi viene richiamato l'atto di prima cessione dell'imballaggio immesso nel mercato. In questa fase, a causa di un'imposizione «a monte» del CAC,

---

<sup>660</sup> F. DE LEONARDIS, *Codice dell'ambiente, regolazione dei rifiuti e concorrenza nella nuova stagione dell'economia circolare*, in *RQDA*, n. 1/2022, p. 84.

<sup>661</sup> *Ibidem, cit.*, p. 85. L'A. osserva come “quello che doveva essere un sistema plurale, in cui sistemi spontanei o autonomi costituivano il piano “A” dell'ordinamento convivendo serenamente con sistemi sussidiari e lasciando a CONAI le funzioni di “coordinamento”, si è andato cristallizzando in un sistema dominato dalla presenza dei consorzi sussidiari che, addirittura, in qualche caso, venendo meno alla ratio ispiratrice della normativa, hanno cercato di ostacolare la creazione di consorzi autonomi”.

sarebbe impossibile sapere preventivamente se tali imballaggi, una volta divenuti rifiuti, verranno intercettati nel flusso della raccolta urbana o in quello della raccolta commerciale, ovvero gestito dagli operatori indipendenti.

Beninteso, il ragionamento non è del tutto veritiero, poiché la suddivisione di queste due tipologie di rifiuto viene in buona parte mantenuta in ragione dei differenti scopi e degli usi che le tipologie di imballaggio possiedono.

*A fortiori*, nel quadro attuale mutato dalla riforma che ha espunto la pratica dell'assimilazione, i rifiuti urbani vengono classificati come tali *ex lege*, pertanto, dilatando la separazione tra i due canali di raccolta.

Peraltro, trattando di rifiuti speciali questi conservano un loro valore economico anche post-consumo e, pertanto, esiste l'interesse degli utilizzatori a cederli dietro corrispettivo a raccoglitori, riciclatori (sistemi indipendenti che non utilizzano le piattaforme accreditate al sistema consortile) che li selezionano e che garantiscono il recupero e l'avvio a riciclo, generando un ritorno economico.

È proprio in questo passaggio che possiamo notare come tale attività di recupero ed avvio a riciclo sia completamente gestita secondo meccanismi autonomi di mercato, data la propria certificata redditività economica. Pertanto, solo formalmente tali risultati vengono raggiunti all'interno del sistema consortile, proprio perché i produttori interessati hanno pagato a monte il CAC al CONAI.

Quello che si può ipotizzare è che la motivazione principale risieda non tanto nel far fronte ad un costo, quello di gestione ambientale e di riduzione delle esternalità prodotte, bensì, di finanziamento delle attività di un soggetto privato senza scopo di lucro, la cui adesione permette il rispetto della normativa.

Sul punto, le implicazioni regolatorie sono numerose e saranno approfondite in conclusione del capitolo.

Dal quadro delineato, appare chiaro come nell'ottica del legislatore sia prioritaria la garanzia della prestazione universale del servizio rispetto alla promozione della concorrenza.

Se è vero che il risultato da conseguire coincida con la massima tutela ambientale, è altrettanto vero che ad essere sacrificato sia la competizione «nel» mercato.

Queste conclusioni, già poco condivisibili prima della riforma del 2018, ad oggi appaiono in contrasto netto con la normativa vigente. Si badi, gli elementi toccati in queste pagine non hanno subito modifiche, ma il contesto e l'impianto che fa da contorno hanno subito una notevole e indiscutibile spinta concorrenziale.<sup>662</sup>

Orbene, oltre all'introduzione del principio di concorrenza nei principi che governano la gestione dei rifiuti, l'equo e indiscriminato accesso alle infrastrutture comunali per la selezione e il recupero dei rifiuti, nonché la riforma in seno ai sistemi EPR (art. 178-ter TUA) e l'agevolazione nei procedimenti di riconoscimento; va osservato che la L. concorrenza 2022 è intervenuta concretamente, garantendo l'imposizione della cifra concorrenziale nel mercato dei rifiuti di imballaggio.<sup>663</sup>

Al netto di queste indicazioni, striderebbe ancora di più un sistema che in favore dell'efficienza ambientale di un servizio quale quello di gestione dei rifiuti urbani, sacrifici

---

<sup>662</sup> Per la precisione, la riforma in capo al d. lgs. 116/2020 e modifiche successive, non hanno apportato modifiche ai requisiti richiesti ai sistemi autonomi ("rifiuti propri" e "copertura nazionale"), bensì al procedimento di riconoscimento a livello procedurale (introduzione dell'art. 221-bis TUA), inoltre, non hanno toccato la limitazione soggettiva patita dagli utilizzatori, come neanche il meccanismo del CAC, in termini di versamento e di copertura integrale (ad oggi l'80%) dei costi della RD, nonché la distorsione avvertita nel canale C&I da parte dei produttori e utilizzatori che assolvono i propri obblighi, bypassando le piattaforme consortile, per il tramite della gestione indipendente.

<sup>663</sup> Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, 5 agosto 2022, n. 118, art. 14 (Servizio di gestione dei rifiuti). Cfr. AGCM, S4143, *cit.*, pp. 70-72; SERVIZIO STUDI-CAMERA DEI DEPUTATI, *cit.*, A.C. 2469, Dossier n. 490, pp. 75-77. Si permetta un'analisi sui tre commi della l. 118/2022 che hanno eliminato alcune distorsioni lesive della concorrenza.

Il co. 1 dell'art. 14 interviene sulla tariffa rifiuti che riguarda le utenze non domestiche che producono i c.d. rifiuti assimilati agli urbani, riducendo il periodo da 5 a 2 anni in cui, a scelta di ogni utenza non domestica, essa si avvale o del servizio pubblico o del ricorso al mercato. È stata, inoltre, soppressa la parte in cui si permetteva il ritorno alla gestione pubblica anche prima del decorso dei cinque anni, a scelta dell'utente. La disciplina previgente appariva discriminatoria per i gestori privati, in quanto, mentre era possibile rientrare nella gestione pubblica in ogni momento e, quindi, anche prima del decorso dei cinque anni, non era consentito il contrario.

Il comma 2, invece, introduce all'art. 202 TUA nuovi compiti per il soggetto regolatore ARERA con la previsione di due novelli commi (1-bis e 1-ter). A tal proposito, nella richiamata relazione consultiva di AGCM, sul punto, si affermava che "con riguardo al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale, si osserva che la nozione di *gestione integrata del servizio* viene spesso utilizzata impropriamente, ampliando il novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privativa senza verificare l'effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza ad affidare insieme alle attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero delle diverse frazioni della raccolta urbana, anche le attività di smaltimento, recupero e riciclo, tipicamente svolte in regime di mercato".

Da ultimo, il comma 3 modifica il co. 5 dell'art. 224 TUA, espungendo dalle categorie partecipanti alla negoziazione dell'accordo ANCI-CONAI, quella dei gestori delle piattaforme di selezione (CSS). Modifica avallata da AGCM, che considerava la loro inclusione del tutto impropria e inopportuna, poiché non era considerato accettabile ci fosse alcuna "definizione concordata delle condizioni economiche e di servizio applicate".

o, per meglio dire, limiti scientemente la concorrenza, ritenendo che un valore sia considerato – ancora – antitetico all'altro.

Abbiamo, peraltro, affrontato le motivazioni della preferenza di una concorrenza per il mercato rispetto ad una concorrenza nel mercato, però, al momento in cui si scrive, la perduranza di un tal tipo di sistema sembra contrasti con l'anima che ispira la parte IV del TUA, tutt'uno con le indicazioni nazionali e, soprattutto, europee che delineano un mercato sempre più pluralistico e concorrenziale.

A parere di chi scrive, la variabile concorrenziale potrà essere pienamente raggiunta anche nel segmento urbano, solo quando la responsabilità estesa sarà pienamente attuata, e per farlo, il sistema necessita di una regolazione capace di attuare l'eguaglianza tra il contributo versato e il costo del servizio ambientale offerto.

#### 4. Ripensare all'esercizio del potere pubblico. Il tema regolatorio.

Dopo aver analizzato gli aspetti fondamentali dei sistemi EPR e i relativi mercati, quello che si scorge nell'orizzonte di analisi è il tema del ruolo e dell'esercizio del potere pubblico.

A margine delle carenze evidenziate, più volte si è fatto riferimento ad un ruolo incerto del soggetto pubblico, sia sul fronte regolatorio che dei controlli.

All'alba della stagione normativa dell'economia circolare e del suo statuto giuridico via via crescente, torna di rilievo il tema della regolazione, in particolar modo collegato a quello di un servizio qualificato come attività di pubblico interesse come la gestione rifiuti, caratterizzata dall'operato di soggetti pubblici e privati, operatori no-profit e pro-profit.

L'odierno scrivente, consapevole dell'ampia letteratura che si cela dietro il tema della regolazione, non tenterà di offrirne un quadro esaustivo, sarebbe opera improvvida e non coerente col tema della ricerca.<sup>664</sup> Verranno investigate, principalmente, le

---

<sup>664</sup> La lettura in tema di regolazione è vastissima: F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano: il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Giappichelli, 2013; A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000; N. GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, Il Mulino, 2008; M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, ed. 2018; M. COCCONI, *Motivazione e qualità dei procedimenti di regolazione generali*, in *Il diritto dell'economia*, Modena, 2011; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002; N. RANGONE, *Voce Regolazione*, in *Dizionario di diritto*

implicazioni con la «regolazione ambientale» e gli strumenti regolatori nel ciclo dei rifiuti, come la responsabilità estesa del produttore.

Introdurre il tema della regolazione non è mai un'opera semplice, essendo già complicato delimitarne un unico ambito applicativo. Alcune tra le principali nozioni di regolazione, ossia «ogni specie di ingerenza pubblica nell'economia, come la pianificazione, le sovvenzioni, la concertazione, la disciplina sanitaria e del lavoro etc.» ovvero «*the diverse set of instruments by which governments set requirements in enterprises and citizens*» ci restituiscono una definizione prima di tutto così ampia da farci rientrare tutto, forse troppo.<sup>665</sup>

In origine, il termine deriva da quello inglese «*regulation*», intesa come «*the art of regulating or the state of being regulated*» oppure come «*a standing rule*».<sup>666</sup>

La dottrina nostrana in tema di regolazione, tradizionalmente, la delinea come un campo largo per un termine ambiguo, accostato e inglobato o inglobante altri termini, quali quelli di regolamentazione, pianificazione, programmazione, nonché di governance.<sup>667</sup>

In primo luogo, la regolazione va distinta dalla funzione legislativa, poiché essa è portatrice dell'esigenza di individuare tecniche diverse dalla legislazione che garantiscono un costante aggiornamento delle regole.

Altro carattere ineludibile della regolazione è la necessità di dare voce istituzionale a interessi specifici e confliggenti in uno stesso ambito socioeconomico e ambientale.

---

pubblico, S. CASSESE (a cura di), vol. V, Milano, 2006, p. 5057 ss.; F. DE LEONARDIS, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, cit., p. 697 ss. (consultare *ivi* bibliografia).

<sup>665</sup> Sulla nozione di regolazione si v. M. D'ALBERTI, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 171 ss.; S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco delle regole*, in *Mercato Concorrenza Regole*, Il Mulino, n. 2/2002, p. 265-276; G. MARCOU, *Esiste una nozione giuridica di regolazione?*, in *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 1, 2006, 19.

<sup>666</sup> Cfr. OCSE, *Report on Regulatory Reform*, Parigi, 1997. La nozione offerta in quella sede poneva tutto insieme sullo stesso livello, accostando qualsiasi previsione dei pubblici poteri diretta a soggetti terzi, a prescindere dei contenuti e della natura dei rapporti su cui essi si basavano.

<sup>667</sup> Senza dover dimenticare che l'interesse alla e per la regolazione è sempre stato altalenato con i suoi, naturali contrari, ossia i processi di deregolazione oppure di liberalizzazione del mercato o, ancora molto attuale ai nostri giorni, tutto il filone della semplificazione amministrativa che ormai riempie intere biblioteche, ma è, altresì, presente nell'agenda del legislatore. Cfr. F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.*, p. 698; A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, cit., p. 127 ss.; sui profili di semplificazione più prettamente ambientali si v. G. MARI, *La semplificazione paesaggistica*, in *Atti di Convegno Patrimonio culturale tra protezione, semplificazione e repressione degli abusi*, Napoli, 2019.

Come detto, ogni tipo di classificazione rischia di far coincidere la regolazione con gran parte del diritto pubblico dell'economia, o meglio come ogni intervento dello Stato nell'economia.<sup>668</sup>

All'interno del campo largo, ordinariamente, individuato si diramano diversi tipi di regolazione. In primo luogo, una «regolazione economica» che comprende sia la disciplina della concorrenza sia quello surrogatoria al mercato, nei casi di fallimenti di mercato, intervenendo direttamente.

Segue, una «regolazione amministrativa», caratterizzata dall'imposizione, da parte dei pubblici poteri, dei c.d. «*administrative burdens*», attraverso i quali vengono raccolte informazioni utili per intervenire nelle decisioni degli operatori economici.

Un terzo tipo di regolazione è quella sociale, che è tesa a correggere una vasta gamma di difetti di informazione o di esternalità prodotta dalle attività economiche, in campi quali la salute, l'ambiente e gli interessi dei consumatori.<sup>669</sup>

Nel «nebbioso» campo largo della regolazione, trovano spazio diversi termini di paragone tradizionalmente ad essa accostati, che si vuole trattare da vicino: la regolamentazione, programmazione e pianificazione, i fallimenti di mercato e, da ultimo, l'ambiente.

Qui si annidano dubbi terminologici che provocano sovrapposizioni, ad esempio, rapportata alla regolamentazione. I due termini sono spesso utilizzati indifferentemente, poiché la seconda viene utilizzata a volte come fonte secondario del diritto ed altre come sinonimo di disciplina.

In Italia, per il termine regolamentazione si intende la produzione di regolamenti amministrativi, in campo UE, invece, la Commissione nel 2005 ha chiarito che «bisogna

---

<sup>668</sup> R. MICCÚ, *Lo stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in P. CHIRULLI, R. MICCÚ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, Napoli, Jovene, 2011, p. 142. L'A. intende per diritto pubblico dell'economia essenzialmente il «diritto amministrativo dell'economia e governo dell'economia, ove questo postulava un intervento pubblico esteso all'intero sistema economico, capace di predeterminare gli esiti, attraverso il controllo di tutte le sue leve fondamentali». Cfr. G. NAPOLITANO, *Dal diritto pubblico dell'economia all'economia del diritto pubblico*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 220.

<sup>669</sup> N. RANGONE, Voce *Regolazione*, cit., in S. CASSESE, *Dir. Dir. pubbl., op. cit.*, p. 5058. «Questa classificazione porta a qualificare la regolazione in materia di ambiente come esempio di regolazione sociale, laddove la disciplina del servizio universale è espressione di regolazione economica». Cfr. M.A. ARMIENTO, *Regolazione soft dei mercati e qualità delle regole*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, 2, 2022, pp. 595-624. *Contra* si v. T. PROSSER, *Law and the Regulators*, Clarendon Press, 1997, che offre una diversa accezione di regolazione sociale «where the rationale is not primarily economic but is linked to notions of public service».

distinguere le attività di regolazione dalla regolamentazione, ossia l'adozione di norme giuridiche vincolanti di portata generale». <sup>670</sup> La regolazione va dunque inquadrata come categoria concettuale autonoma rispetto alla regolamentazione amministrativa.

L'affiancamento della regolazione, invece, alla programmazione aggiunge un altro tassello, ossia la differenza giuridica, nell'ambito degli strumenti di disciplina pubblica dell'economia, tra atti di scopo (programmazione e pianificazione) e atti condizionali (regolazione). <sup>671</sup>

Per autorevole dottrina, programmare «significa stabilire le premesse decisionali per decisioni future; più brevemente, pianificare significa decidere sulle decisioni». <sup>672</sup> Negli atti di programmazione, gli scopi orientano i centri responsabili delle decisioni verso il raggiungimento di specifici obiettivi.

La regolazione è l'esatto opposto, una struttura condizionale che muove «da determinate cause, da occasioni che inducono ad agire» e fissano le «azioni che devono o possono verificarsi ogni volta si presentino queste cause». <sup>673</sup>

Una delle principali cause, foriere di un intervento regolatorio è la presenza o il pericolo di fallimenti del mercato, ovvero quando il libero mercato da solo non riesce a giungere ad un'allocatione ottimale delle risorse.

Uno splendido estratto di F. Merusi suggella questo passaggio «I fallimenti del mercato non si correggono con la pianificazione, parziale o totale che sia bensì con la regolazione cioè con l'eliminazione dei difetti della concorrenza per ripristinare la concorrenza». <sup>674</sup>

---

<sup>670</sup> N. GRECO, *cit.*, p. 68 ss. *Cfr.* COMMISSIONE UE, COM(2005) 405 def.

<sup>671</sup> M. CARABBA, Voce *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1997, p. 36. Sul punto l'A. «Nelle esperienze concrete di programmazione (...) i documenti di programmazione economica includono, in realtà, programmi di scopo e programmi condizionali. Si tratta, allora, per individuare la natura dell'atto di programmazione, di formulare un giudizio di prevalenza». *Cfr.* S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 1995, p. 121 ss.

<sup>672</sup> *Ibidem*, *cit.*, p. 36.

<sup>673</sup> Sulle differenze tra regolazione e programmazione si v. N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Il Mulino, 2007, p. 207. «Se, infatti, la regolazione si compone di interventi che sono parte del mercato, nel senso che contribuiscono a conformarlo, stabilendo equilibri che attivano interessi, la programmazione esterna configura l'interesse pubblico come un risultato da raggiungere, predisponendo a questo fine strumenti, risorse e mezzi di verifica». Si v. altresì S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, *cit.*, p. 12 ss.

<sup>674</sup> F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano*, *cit.*, p. 43.

Beninteso, le stesse discipline della concorrenza e della regolazione differiscono, poiché, se la prima è diretta a garantire a tutte le imprese il libero accesso al mercato, la regolazione attiene al fatto che pur all'interno del mercato sono protetti i diritti dei cittadini e degli utenti o di interessi sovraindividuali.<sup>675</sup>

Atteso che, secondo la teoria economica classica, i fallimenti di mercato costituiscono la ragione più importante dell'intervento pubblico<sup>676</sup>, l'esercizio del potere pubblico, da parte dello Stato, va confinato a questo ruolo?

Nel percorso evolutivo che ha accompagnato il ruolo dello Stato nei diversi momenti storici – da Stato gestore a Stato regolatore<sup>677</sup> – passando per una stagione molto intensa di deregolazione, ad oggi ci si può interrogare sul «futuro» del ruolo dei pubblici poteri.

Autorevole e «affascinante» dottrina si interroga sui percorsi che possano condurre verso tale orizzonte, ma soprattutto sulla necessità di un ruolo dello Stato che sia, altresì, sdoganato da tradizionali paradigmi.<sup>678</sup>

---

<sup>675</sup> F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.*, p. 703. Si chiarisce che la ragione ultima della regolazione è che dato un determinato settore economico, lasciato alle naturali dinamiche di mercato rischia di non raggiungere le finalità determinate, ma ciononostante, non necessita di un intervento diretto operativo del potere pubblico.

<sup>676</sup> A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore, cit.*, p. 117. Gli Autori elencano quattro tipologie sintomatiche di fallimento del mercato. In primo luogo, assumendo un'azienda monopolistica, se non regolata, potrà ridurre la sua produzione allo scopo di elevare i prezzi. Fissando prezzi a livelli diversi da quello concorrenziale, tale azienda distorcerà l'allocazione efficiente delle risorse. In secondo luogo, l'allocazione delle risorse può essere distorta quando vi sono esternalità negative, cioè, quando le azioni di un individuo o di un'azienda impongono un costo ad altri individui senza che via sia una corrispondente compensazione. Un'altra condizione necessaria, affinché un mercato competitivo funzioni, è che i compratori abbiano un'informazione sufficiente per valutare i prodotti fra di loro in concorrenza. Quando questa condizione viene meno, si producono difetti o asimmetrie informative. Da ultimo, ci sono alcuni beni che o non verranno offerti dal mercato o, se offerti, lo saranno in quantità insufficienti. Gli esempi tradizionali conducono alla categoria dei beni c.d. pubblici (puri), come la difesa nazionale, la sanità pubblica e la protezione ambientale.

<sup>677</sup> *Ibidem, cit.*, p. 15 ss. Nel testo si dà conto dell'evoluzione del modello dello Stato quale gestore diretto, dispensatore di beni a favore di uno Stato regolatore, che intuitivamente viene definito come “uno Stato che svolge per lo più un'attività regolativa, che si riferirà di norma ad ambiti di attività svolte dai privati, di cui attraverso la regolazione vengono poste condizioni di funzionamento efficace”.

<sup>678</sup> M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore, cit.*, p. 3 ss. (consultare *ivi* bibliografia). L'A., non a caso, apre il suo lavoro intitolando l'introduzione come “Una battaglia discorsiva”. Per introdurre la propria tesi, viene evidenziato che mai come oggi risulti necessario mettere in discussione il ruolo dello Stato nell'economia. Per fare questo bisogna sdoganare il paradigma che vede l'impresa privata il centro della forza innovativa, mentre lo Stato viene “bollato come una forza inerziale, indispensabile per le cose basilari, ma troppo grosso e pesante per fungere da motore dinamico”.

Si discute del teorema dello «Stato innovatore-imprenditore», che non limita il ruolo dello Stato a semplice correttore dell'andamento del mercato, bensì l'esercizio del potere segue una strategia ben precisa, assumendosi rischi che neanche il settore privato incorrerebbe.<sup>679</sup>

Non si tratta, dunque, di dover sollevare dal rischio il settore privato, ma di un cambiamento culturale, altresì, attorno alla figura dello Stato *nel* mercato. Pur avallando questa teoria, si necessita di un deciso e auspicato cambio di passo nello Stato-apparato amministrativo e, quindi, soprattutto, nei suoi funzionari e nella sua governance.<sup>680</sup>

Questa figura dello Stato, altresì già presente in diverse esperienze estere, risulta capace di accollarsi e non soltanto correggere rischi, contribuendo a delineare al meglio le politiche pubbliche rivolte all'innovazione.<sup>681</sup>

#### 4.1. La regolazione ambientale nel solco della regolazione sociale.

L'affiancamento del termine ambiente a quello di regolazione apre un interessante filone di ricerca per l'interprete, dal momento che trattiamo di due delle materie più controverse e dibattute del diritto amministrativo.

Entrambe le discipline portano con sé problemi storici di definizione e una carica trasversale non indifferente che invita la dottrina a riflessione attuali che sono, però, proiettate nel futuro.

La base naturale per avviare un siffatto discorso va ricercata nell'art. 41 Cost., in particolare al netto della L. costituzionale n. 1/2022. Ci troviamo nella parte economica

---

<sup>679</sup> In questo senso un tracciato normativo può essere ricondotto all'adozione da parte della Commissione UE della nuova strategia industriale europea, adottata il 10 marzo 2020, COM(2020), 102 final, a cui ha fatto seguito il suo aggiornamento nel 5 maggio 2021 a fronte dell'esperienza Covid-19. M. COCCONI, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, in *Il diritto dell'economia*, *op. cit.*, pp. 45-62.

<sup>680</sup> *Ibidem*, *cit.*, p. 27. Ad aumentare l'idea di uno Stato lento e burocratico rientra il problema della competenza, che è anche declinata come capacità di attirare lavoratori preparati, indice dell'importanza che si attribuisce a questo fattore negli organismi pubblici. Segue "E le accuse allo Stato di essere lento e burocratico sono più verosimili in quei paesi che lo confinano a un ruolo puramente amministrativo".

<sup>681</sup> *Ibidem*, *cit.*, pp. 275-277. "È vero che l'innovazione non è la funzione principale dello Stato, ma illustrare le sue potenzialità di innovazione e dinamismo, la sua capacità storica di giocare un ruolo imprenditoriale nella società, è forse il modo più efficace per difendere attivamente la sua esistenza (e la sua importanza)".

della costituzione e, per volontà legislativa, assistiamo ad una importante connessione con la tutela dell'ambiente introdotta all'art. 9.<sup>682</sup>

Il novellato co. 3, art. 41 Cost. ha aggiunto ai fini sociali, quelli «ambientali», individuando nell'ambiente non più un limite ma un motore attivo capace di indirizzare e conformare le attività economiche (pubbliche e private).<sup>683</sup>

Il legislatore costituzionale prevede come strumenti «i programmi e i controlli», tipiche misure dell'intervento pubblico nell'economia che accostati alla tutela dell'ambiente, forniscono nuova *verve* al tema della regolazione sociale.

Alla differenza sostanziale rispetto all'*economic regulation*, si affianca la caratteristica tipica di quella sociale che, a differenza di quella economica, è trasversale, basti pensare all'introduzione di standards uniformi, applicabili a categorie molto vaste di destinatari.<sup>684</sup>

Dunque, oltre il carattere conformativo assunto dalla regolazione ambientale, si aggiunge quello incardinato nel principio di integrazione; il tipo di regolazione delineato deve per forza di cosa essere di sistema e trasversale, raggiungendo diversi ambiti socioeconomici e, soprattutto, guardando all'intera filiera produttiva (vuoi che si parli di rifiuti vuoi che si parli di inquinamento ambientale).

Il primo interrogativo che, però, è da porsi risiede nell'accezione «ambientale» e tira in gioco gli strumenti di regolazione che lo Stato assume in questo particolare settore regolativo. Devono essere indirizzati alla tutela ambientale, come primario set di valori oppure devono conformare e indirizzare l'attuale sistema economico? E se la risposta è affermativa, in che modo?

Dato per assodato che il centro di legittimazione giuridica si trova nel cuore della parte economica della carta costituzionale, quali sono gli strumenti per perseguirla?

---

<sup>682</sup> V. *supra* § 1, Cap. 1. Cfr. L. CASSETTI, *La modifica dell'art. 41 della Costituzione*, *op. cit.*

<sup>683</sup> M. PENNASILICO, *Economia circolare e diritto*, *cit.*, p. 716. Nel prezioso saggio si evidenzia la necessità di guardare all'ambiente “come fattore di sviluppo che non determini esternalità negative, ma anzi contribuisca al miglioramento della qualità ambientale (in osservanza degli artt. 3, comma 3 TUE e 3-*quater*, co. 3, c.a.)”.

<sup>684</sup> A. LA SPINA, G. MAJONE, *Politica sociale e regolazione sociale: redistribuzione e interessi diffusi*, in *op. cit.*, p. 40. Infatti, l'obiettivo della regolazione economica è correggere alcuni difetti interni del mercato, aspirando a surrogare il suo “normale” funzionamento. Il suo criterio ispiratore è l'efficienza economica del mercato regolato. Invece, la *social regulation* è volta a correggere una vasta gamma di difetti di informazione ovvero di effetti collaterali o esternalità delle attività economiche, in diversi campi, quali la salute, l'ambiente i diritti dei lavoratori.

Si osserva che oltre i tipici strumenti regolativi, il tema va affrontato distinguendo strumenti regolativi di natura pubblicistica e privatistica o di mercato.<sup>685</sup>

Sul primo versante, i tipici strumenti utilizzati sono quelli dell'imposizione di standards di qualità, divieti o messa al bando di determinati prodotti, l'utilizzo della leva fiscale e le pratiche di disseminazione informativa.

Facendo riferimento a istituti giuridici vigenti, si tratta dell'introduzione del GPP (*Green Public Procurement*) ovvero gli appalti verdi nelle commesse pubbliche, come intervento dello Stato per spingere la p.a. verso l'acquisto o meglio preferire nell'acquisto prodotti che presentino determinati caratteristiche ambientali.<sup>686</sup>

Attraverso l'introduzione dei CAM (criteri ambientali minimi) e la loro obbligatorietà il legislatore mira ad indirizzare il mercato verso prodotti per meglio dire circolari ovvero che rispettino il c.d. LCA (*Life Cycle Assessment*) e quindi il costo del ciclo di vita di un prodotto.<sup>687</sup>

---

<sup>685</sup> *Ibidem, cit.*, pp. 66 ss. Tradizionalmente vengono individuate sei tecniche tipiche di regolazione, che vanno dalla fissazione di standards, di performance o di design, lo screening sulla qualità di prodotti e processi produttivi, alla fissazione di tariffe per l'accesso ad un servizio e alla proibizione di pratiche anticoncorrenziali o abusi di posizione dominante sul mercato. Infine, viene annoverato tutto il variegato settore delle pratiche di informazioni, nel segno della trasparenza, dalla previsione di obblighi informativi a quella sulla qualità dei produttori, con l'obiettivo che si registri una "doppia vittoria", sia per un consumatore più consapevole, sia per un produttore che vede aumentata la propria libertà in tutte le fasi che precedono la presentazione del prodotto, con effetti collaterali positivi sul gioco competitivo.

<sup>686</sup> M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare, cit.*, p. 71 ss.; F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, in *RQDA – Decennale della Rivista (2010-2020)*, n. 2/2020; O.H. KASSIM, *I criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli appalti pubblici. L'emersione dell'istituto degli "appalti verdi" nel panorama europeo e nazionale*, in *itali.Appalti.it*, febbraio 2017; C. FELIZIANI, *I nuovi appalti verdi: un primo passo verso un'economia circolare?*, in *Dir. econ.*, n. 2/2017, pp. 349-378; A. FARÌ, *Collegato ambientale in Gazzetta: la legge sulla green economy accelera sugli appalti verdi*, in *Enti locali e Pa – Il Sole 24 Ore*, 2016.

<sup>687</sup> G. FRANCHINA, *Contratti pubblici e criteri ambientali minimi*, in *ambienteditto.it*, n. 2/2022, pp. 314-333; D. BONATO, *op. cit.*, p. 26. "Il Life Cycle Thinking (LCT) è un approccio che va oltre la semplice analisi del processo produttivo di un prodotto poiché spinge ad analizzare gli impatti ambientali, economici e sociali durante l'intero ciclo di vita". L'approccio LCT trova la sua applicazione in strumenti come il Life Cycle Assessment (LCA) e il Life Cycle Costing (LCC), idonei a supportare i processi decisionali a tutti i livelli e settori per quanto riguarda lo sviluppo del prodotto, la produzione e gli appalti. *Cfr.* A. REDÌ, *L'Ecolabel al crocevia tra ambiente e sviluppo*, in *RQDA – Decennale della Rivista (2010-2020)*, n. 2/2020, pp. 135-161; L. CIONI, *L'inosservanza dei criteri ambientali minimi è una causa di esclusione?*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10/2020, pp. 2237-2241.

In questi casi è lo stesso legislatore che definisce i requisiti tecnici e normativi, tuttavia, questo tipo di regolazione porta con sé lo svantaggio di non essere dinamica, ma anzi una regolazione statica e col rischio di cristallizzarsi.<sup>688</sup>

Ancora, la parte IV del TUA ci offre una serie di divieti di commercializzazione di taluni prodotti, che si sommano al recepimento della direttiva SUP e alla messa al bando di prodotti in plastica monouso.<sup>689</sup>

Nella categoria della leva fiscale, possono rientrare, invece, tutti gli strumenti che vanno a porre un incentivo, un sussidio o (in negativo) una tassa per spingere verso l'acquisto o il non acquisto di determinati prodotti oppure l'adozione o meno di specifici processi produttivi.<sup>690</sup>

L'ultima categoria comprende quegli strumenti che riducono l'asimmetria informativa, fisiologica, nel mercato attraverso la crescente mole di obblighi informativi, certificazioni ambientali, nonché, da ultimo, l'introduzione dell'etichettatura ambientale ai prodotti di imballaggio ai sensi dell'art 219, co. 5, TUA.<sup>691</sup>

La regolazione ambientale si dota, altresì, di strumenti propriamente di mercato come i sistemi di responsabilità estesa del produttore.<sup>692</sup>

Siffatti strumenti vengono incardinati nell'attuazione del principio di prevenzione, situandosi a monte della catena produttiva, attraverso la qualità intrinseca dell'EPR costituita dall'eco-design.

---

<sup>688</sup> Sul tema della normazione tecnica in campo ambientale si consulti N. GRECO, *Costituzione e regolazione*, cit., p. 81 e ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., p. 399 ss. (consultare *ivi* bibliografia).

<sup>689</sup> Artt. 226 – 226-bis – 226-ter e 226-quater, parte IV, TUA, in materia di divieto di smaltimento in discarica degli imballaggi recuperati, di commercializzazione delle borse di plastica, della sua riduzione delle borse di plastica in materiale ultraleggero e il divieto di produzione di prodotti in plastica monouso. Cfr. D. Lgs. n. 196/2021, in attuazione della direttiva 2019/904/UE sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente.

<sup>690</sup> *Ibidem*, cit., p. 406 ss. In queste tipologie di strumenti si evidenzia la carica autoritativa dello Stato, che va ad incidere direttamente sul prezzo di servizi e risorse naturali. “Tra i più consueti strumenti di correzione del costo di accesso alle risorse naturali sono annoverabili le cosiddette «imposte correttive», (...) Una tassa applicata alle emissioni inquinanti è in grado di premere per la loro riduzione, fin tanto che l'abbattimento implichi una spesa marginale inferiore all'entità dell'esborso”. Strumento speculare è, invece, il sussidio poiché “Al fine di raggiungere il livello di inquinamento desiderato è possibile, anziché tassarne la crescita, stimolarne la riduzione con sussidi, diretti o indiretti”.

<sup>691</sup> Sul tema della disseminazione informativa e in generale sulla categoria delle certificazioni ambientali si rinvia a A. BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. p. 207-220.

<sup>692</sup> In materia si consiglia il rinvio alla bibliografia presente *supra* al § 5, Cap. 1.

Collegata all'eco-progettazione è l'esaltazione dell'onere da EPR, che deve essere ben chiaro agli occhi del consumatore, poiché esso «riflette» il costo del servizio ambientale necessario per internalizzare le esternalità create dalla produzione del prodotto.

Tuttavia, la novità più rilevante portata dall'EPR è la creazione di un mercato, composto da un variegato ecosistema di operatori (come visto) che si e deve servirsi di infrastrutture tipiche di ogni attività di pubblico interesse.

Nel settore dei rifiuti, questo tema però è più delicato, dal momento che è complicato individuare precisamente quali siano tali infrastrutture, di concerto al fatto che il nostro paese sconta uno storico e pesante deficit impiantistico.<sup>693</sup>

Quello che però appare piuttosto chiaro è il principio che per volontà politica, seppur su spinta europea, anima l'attuazione dell'EPR e, dunque, anche l'equo accesso alle infrastrutture dei rifiuti: il principio di concorrenza (artt. 178 e 222 TUA).

Come è stato già anticipato, i sistemi EPR assurgono a funzione del mercato o per meglio dire a catalizzatori del suddetto, poiché detengono una capacità peculiare di modellare il mercato di riferimento, spingendo tutti gli operatori (a monte e a valle) a rivedere i propri schemi di comportamento in favore della protezione ed efficienza ambientale.

Efficienza che non resta chiusa nella stanza di conservazione della qualità ambientale, ma ne trasborda diventando opportunità economica e di innovazione nel rispetto, astrattamente, di un mercato volutamente concorrenziale e pluralista.

Ciononostante, nella realtà, i sistemi EPR sollevano diversi dubbi sul fronte della regolazione e dei controlli che tirano in gioco il ruolo, i poteri e le attività di ARERA, soggetto regolatore del settore dei rifiuti dal 2017.

---

<sup>693</sup> In tema si rinvia alle preziose considerazioni di F. DE LEONARDIS, *La regolazione ambientale*, cit., p. 612 e ss.; *Id.*, *Codice dell'ambiente, regolazione dei rifiuti e concorrenza*, cit., p. 79. Qui risiede altro concetto di difficile "digestione" per le amministrazioni più prossime agli utenti, ovvero il tema che i rifiuti non sono di "proprietà" dei Comuni, ma che questi ultimi rappresentano, invece, le "infrastrutture" a servizio dell'EPR. Anche in questo delicato passaggio, si coglie uno dei tasselli fondamentali del teorema dell'economia circolare, quello del superamento di paradigmi consolidati e tradizionali. V. LABORATORIO REF RICERCHE, *Economia circolare: Senza gli impianti vince sempre la discarica*, n. 111/2018; *Id.*, *I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il cerchio*, n. 147/2020.

#### 4.2. Le questioni regolative aperte. Il ruolo di ARERA

È un dato di fatto che il paradigma delle autorità amministrative indipendenti sia entrato a piè pari nel settore dei rifiuti per riformarlo. Abbiamo assistito prima agli interventi dell'AGCM in senso concorrenziale e poi, da ultimo, il conferimento ad ARERA dei poteri di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti.<sup>694</sup>

Questo processo risulta piuttosto fisiologico se si considera l'evoluzione sul concetto di rifiuto, sempre più trattato come risorsa piuttosto che come un peso da smaltire, la nascita di sotto-mercati molto redditizi e le implicazioni concorrenziali che ne sono scaturite.

Essendoci lungamente soffermati sul ruolo di AGCM nelle pagine precedenti, è il momento di trattare del ruolo di ARERA. L'Authority di settore, anzi multi-settore, diventa soggetto regolatore con la legge di bilancio 2018 che, ai commi 527-529 art. 1, ne individua lo scopo nel «migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati».<sup>695</sup>

Si osserva, innanzitutto, che il compito regolatorio nel settore dei rifiuti presenta caratteristiche peculiari rispetto a quello idrico o energetico, vuoi per una complessità strutturale della governance del ciclo dei rifiuti, vuoi perché a livello UE non vi è nessuna norma che definisce i compiti dei regolatori nazionali.<sup>696</sup>

A questo si aggiunge l'annosa questione della privativa comunale, che resta ben salda anche con la riforma del 2020, anche se il cuore del problema è di natura culturale-

---

<sup>694</sup> C. LAURI, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare*, cit., p. 63. In materia di strumenti di regolazione si osserva come “uno spazio significativo è riconsegnato, su un piano regolatorio orizzontale, all'Agcm e, su un piano settoriale, all'Arera”.

<sup>695</sup> A. BENEDETTI, *La regolazione del ciclo integrato dei rifiuti e il ruolo dell'ARERA*, in *Economia Pubblica*, 2019, 2, p. 107. La disposizione introduttiva chiama ARERA ad operare in un immutato quadro regolatorio ma volta a garantire “accessibilità, fruibilità, diffusione omogenea sul territorio nazionale, nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione”. L'A. osserva come su questo profilo sia stato parzialmente accolto l'auspicio di AGCM che richiedeva il passaggio ad un sistema regolatorio pienamente accentrato in luogo di quello diffuso, nettamente distinto dalle competenze organizzative del servizio affidate agli enti locali territoriali (i Comuni).

<sup>696</sup> *Ibidem*, cit., pp. 112 ss. Sulla governance complessa del sistema dei rifiuti è desumibile dallo stesso TUA che ne fotografa un sistema a cascata, dove alle Regioni viene affidato un ruolo centrale in termini di programmazione e nello Stato è riconosciuto il perno delle funzioni di coordinamento. La governance multilivello si completa delle funzioni di pianificazione e regolazione dei livelli territoriali via via più prossimi agli utenti finali. Cfr. G. DI FIORE, *Servizi pubblici locali a rilevanza ambientale: la governance dei rifiuti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; A. BENEDETTI, *op. cit.*

interpretativa, dal momento che non riesce a farsi largo l'idea di quali siano effettivamente i limiti della privativa appannaggio dei Comuni.<sup>697</sup>

Procedendo con ordine, risulta di difficile definizione il raggio di azione del compito regolativo di ARERA.<sup>698</sup>

Ad oggi, l'Authority ha improntato le proprie attività sul tema dei costi di accesso, equo, alle infrastrutture dei rifiuti e su quello della qualità del servizio erogato, attraverso due principali provvedimenti.<sup>699</sup>

Si osserva che la norma sui requisiti generali minimi dei regimi EPR (art. 178-ter TUA) afferma che il contributo ambientale «non superi i costi che sono necessari per fornire servizi di gestione dei rifiuti in modo efficiente in termini di costi» e aggiunge che «Tali costi sono stabiliti, sentita ARERA, in modo trasparente tra i soggetti interessati».

---

<sup>697</sup> F. DE LEONARDIS, *op. ult. cit.*, p. 88. Nel testo si esplicita il concetto per cui la privativa dei Comuni sia limitata solo alle attività di raccolta dei rifiuti urbani avviati a smaltimento (art. 198, co. 1 TUA) e non anche a quella dei rifiuti urbani avviati a recupero, che dovrebbe essere lasciata ai meccanismi del libero mercato, ai sensi della l. 31 luglio 2002, n. 179 (“la privativa comunale non si applica alle attività di recupero dei rifiuti urbani e assimilati a far data dal 1° gennaio 2003”). Cfr. altresì L. SALOMONI, *L'impatto delle funzioni regolatorie di Arera sul ciclo dei rifiuti: alcuni snodi problematici in tema di perimetro dell'affidamento, forme di gestione del servizio e qualificazione del rifiuto*, in *Economia Pubblica*, 2019, 1, p. 103 e ss.

<sup>698</sup> A. BENEDETTI, *op. cit.*, p. 119. Resta, tuttavia, di tutta evidenza che il cuore della regolazione riguardi le attività oggetto di privativa, cioè il ciclo dei rifiuti indifferenziati urbani e assimilati. Però, come sottolinea la stessa autrice in altro contributo *ID.*, *op. cit.*, “le norme di legge che vincolano l'organizzazione del servizio, su base regionale e di ambito, intorno ad alcuni principi quali quelli di prossimità e di autosufficienza, di fatto contribuiscono a generare condizioni di posizione dominante e di potere di mercato per i titolari degli impianti, specie in un panorama di insufficiente sviluppo della capacità impiantistica”.

<sup>699</sup> La delibera 443/2019/R/rif ha approvato il primo MTR recante “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021” e il relativo Allegato MTR recante il “Metodo tariffario servizio integrato di gestione dei rifiuti 2018-2021”. Con la delibera 30 marzo 2021, 128/2021/R/rif, l'Autorità ha avviato un procedimento per la definizione del metodo tariffario rifiuti per il secondo periodo regolatorio 2022-2025 (MTR-2). Nell'ambito del procedimento, ARERA ha condotto un ampio processo di consultazione (delibere 196/2021/R/rif e 282/2021/R/rif) attraverso il quale ha illustrato l'inquadramento generale e gli obiettivi del MTR-2, che ha confermato l'impostazione generale adottata col precedente MTR, basata sulla “verifica e la trasparenza dei costi, richiedendo che la determinazione delle entrate tariffarie avvenga sulla base di dati certi, validati e desumibili da fonti contabili obbligatorie e che la dinamica per la loro definizione sia soggetta ad un limite di crescita, differenziato in ragione degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio reso agli utenti e/o di ampliamento del perimetro gestionale individuati dagli ETC (Enti Territoriali Competenti)”. V. ARERA, *Relazione Annuale, Stato dei Servizi*, vol. 1, 2021; *ID.*, *Relazione Annuale, Attività Svolta*, vol. 2, 2021.

Per quanto riguarda il procedimento di regolazione della qualità del servizio nel ciclo dei rifiuti urbani, ARERA, con la delibera 226/2018/R/rif, ha avviato tale processo che ha condotto all'emanazione del Testo integrato in tema di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti (444/2019/R/rif). Si veda, altresì, il documento 23 febbraio 2021, 72/2021/R/rif. e, successiva, deliberazione 413/2022/R/rif relativo alla definizione di standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero.

In aggiunta, a norma dell'art. 222 TUA, in riferimento alla raccolta differenziata, i servizi di cui al co. 2, lett. b) del suddetto articolo si precisa che sono «prestati secondo i criteri di efficienza, efficienza ed economicità, nonché dell'effettiva riciclabilità, sulla base delle determinazioni in merito ai costi efficienti di ARERA».

Il compito affidato ad ARERA è decisivo, considerato il ruolo cardine che gioca la determinazione dei costi efficienti in termini di servizio erogato, in base ai quali va calibrato e parametrato il contributo ambientale dovuto dai produttori (e utilizzatori).

La macchina regolativa qui, però, sembra incepparsi.

Infatti, allo stesso tempo, l'accordo quadro di cui all'art. 224, co. 5 prevede che tale strumento debba stabilire «la copertura dei costi di cui all'articolo 222, commi 1 e 2», quindi tale determinazione sembrerebbe restare ad appannaggio dei soggetti interessati in termini di negoziazione di un accordo.

I margini di interpretazione sono così ampi da risultare vaghi, restando incerti gli effetti dell'attuazione delle determinazioni di ARERA, nel senso di intenderle come strettamente vincolanti oppure come ventaglio operativo entro il quale può oscillare la negoziazione.

A questo sfilacciato meccanismo, si aggiungono i poteri sostituitivi che vengono affidati al MATTM ai sensi del co. 12, art. 224 TUA, sancendo che nel caso di mancata stipula dell'accordo quadro, il Ministero possa intervenire, in prima battuta, invitando le parti a trovare un'intesa e, in *extrema ratio*, provvedendo esso stesso direttamente.<sup>700</sup>

Lo scenario che si delinea sembra porsi al crocevia tra incoerenza di sistema e individuazione di una sorta di valvola di sicurezza nel caso di mancato accordo tra i soggetti interessati.

Allora perché non è stato legittimato più marcatamente un intervento di ARERA in tale occasione e si è preferito lasciare il potere sussidiario in capo al MATTM?

I dubbi restano.

Quello che appare chiaro è che il legislatore abbia avvertito la necessità di un'attività regolatoria «esterna e condizionale» al ciclo dei rifiuti, tuttavia con non pochi tentennamenti e carenze di coordinamento.

---

<sup>700</sup> A tal proposito, autorevole dottrina teorizza la c.d. *Regolazione a due step*: F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, p. 85-91.

Basti pensare che con la riforma del d. lgs. 116/2020, a tre anni dal conferimento dei poteri ad ARERA, il legislatore ha optato per la strada della polarizzazione delle competenze affidate al MASE, quasi ignorando la presenza dell'Authority, relegata, invece, alla «sola» definizione dei costi necessari del servizio in termini di efficienza.<sup>701</sup>

Il timore interpretativo è quello che il legislatore abbia imboccata tale strada non con piena convinzione, in più in un settore strategicamente molto complesso, caratterizzato da una governance storicamente frastagliata e numerosa.

Quello che può essere ulteriormente osservato è che bisogna auspicarsi ulteriori interventi legislativi in materia che chiariscano le funzioni e i compiti affidati, principalmente, al soggetto regolatore e come questo debba relazionarsi con gli altri soggetti istituzionali.

Va, da ultimo, suggerito che ad animare il compito regolatorio sembra dover essere il principio di cooperazione, dal momento che escluse le competenze affidate al Ministero e quelle invece affidate ad ARERA, residua uno spazio in cui i due soggetti (politico e regolatore) devono necessariamente dialogare.

##### 5. Il sistema di finanziamento dei sistemi EPR. Funzioni e modelli a confronto.

L'ultima sezione di questa parte del lavoro è incentrata sui modelli di finanziamento che sorreggono le attività di un sistema EPR, basati sul ruolo strategico del contributo ambientale.

Il tema, in realtà, è stato già intercettato nei profili di censura avanzati da AGCM toccando diversi aspetti, in special modo, nel settore degli imballaggi. Primo fra tutti, ai sensi del co. 8, art. 224 TUA si stabilisce che il contributo ambientale «è utilizzato in via prioritaria per il ritiro degli imballaggi primari» e solo «in via accessoria per l'organizzazione dei sistemi di raccolta, recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari».

---

<sup>701</sup> A. BENEDETTI, *Organizzazione e regolazione*, cit., p. 13. Cfr. A. VENANZONI, *Ciclo dei rifiuti e nuova Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambiente (ARERA)*, in *Il diritto dell'economia*, n. 97/2018, pp. 881-910

Attorno al tema del CAC insistono diverse criticità legate all'applicazione e alla sua commisurazione.<sup>702</sup>

Sul primo versante, la pratica della prima cessione fa sì che i produttori applicano e non versano il contributo ambientale che, poi verrà pagato dal primo utilizzatore all'atto di acquisto e poi riversato a cascata fino all'utente finale.<sup>703</sup>

Si ricorda che la declinazione dell'EPR in tale filiera avviene nei termini di una responsabilità condivisa che, seppur legittimata espressamente dal TUA, ostacola uno dei requisiti fondanti il principio euro-unitario: l'esclusività dell'onere finanziario alla categoria dei produttori.

In questo passaggio, risiede, altresì, una distorsione celata nel nostro ordinamento all'art. 221, co. 11, TUA che impone il divieto di «oneri economici a carico del consumatore» per il conferimento dei rifiuti in RD.

La disposizione è censurabile per due ordini di motivi. Il primo, poiché così facendo si limita la portata strategica dell'EPR e del modello dell'economia circolare che individuano nell'onere da EPR il «costo riflesso» del servizio ambientale, da considerare come una tra le voci di costo del prodotto e come tale da inserire nel prezzo finale, esposto al consumatore.

In secondo luogo, non pare questo il meccanismo per evitare i fenomeni di doppia tassazione a carico degli utenti finali attraverso il versamento della tassa sui rifiuti e, contestualmente, del contributo ambientale.<sup>704</sup>

Sul secondo profilo, altro tassello che compone la logica del contributo ambientale è che esso non superi i costi necessari, in termini di efficienza, per fornire il servizio di gestione dei rifiuti (art. 178-ter, co. 3 TUA).

---

<sup>702</sup> V. *supra* § 3.1., Cap. 3.

<sup>703</sup> CONAI, *Guida all'adesione e all'applicazione del Contributo Ambientale*, 2022, p. 32. Il contributo ambientale viene applicato in un punto particolare del ciclo di vita degli imballaggi, denominato "prima cessione" (v. art. 14, co. 1, lett. b) e c), Statuto CONAI e art. 4, co. 4 e 9, Regolamento CONAI). Dal 1° gennaio 2019, per effetto di talune modifiche a regolamenti consortili, la prima cessione comprende anche il trasferimento degli imballaggi dall'ultimo commerciante di imballaggi vuoti al primo effettivo utilizzatore, spostando quindi il punto di prelievo del Contributo Ambientale CONAI.

<sup>704</sup> D. BONATO, *op. cit.*, p. 45. "Occorre evitare che un consumatore o un'azienda paghi due volte per lo stesso servizio, la prima attraverso un'imposta sui rifiuti e la seconda attraverso un contributo ambientale sul prodotto acquistato".

Si ritiene che nella logica dell'economia circolare il consumatore debba essere consapevole delle scelte che fa sul mercato e quindi quali prodotti presentano un onere ambientale maggiore o minore.

Altro elemento dirimente è che il contributo ambientale dovuto sia modulato e diversificato per categorie di materiali e a seconda della loro qualità, riutilizzabilità, riciclabilità e recuperabilità (art. 237, co. 4 TUA).

In tal senso, abbiamo visto come CONAI negli anni abbia avviato una suddivisione in fasce contributive per le filiere della carta e della plastica.

Ultimo elemento critico attiene alla funzione affidata al contributo ambientale CONAI.

Se, come dovrebbe essere, questo coincide con la copertura dei costi di internalizzazione delle esternalità prodotte dall'immesso al consumo oppure, come evidenziato da AGCM, in funzione di finanziamento di un soggetto – CONAI – che svolge una generale attività di promozione e sostegno della RD e dell'avvio a riciclo degli imballaggi.<sup>705</sup>

In tale scenario, si è discusso della necessità che al contributo ambientale versato sia controbilanciata la prestazione di un servizio, che giustifichi per l'appunto il versamento di risorse finanziarie.

Secondo una logica economica-contrattuale, nei casi in cui l'utilizzatore-produttore non gode di alcun servizio dal sistema a cui aderisce, il contributo dovrebbe essere pari a zero.<sup>706</sup>

---

<sup>705</sup> AGCM, IC49, *cit.*, par. 628. Appaiono coerenti con tale funzione gli orientamenti del giudice amministrativo secondo i quali il CAC “non ha natura tributaria, bensì privatistica, essendo il Consorzio Nazionale Imballaggi un consorzio obbligatorio ex art. 2616 cod. civ.” *Cfr.* Tribunale Monza, sentenza 2 marzo 2004, n. 730; Tar Lazio, sentenza n. 10263/2014. Si tratta di provvedimenti che hanno affermato che il pagamento del CAC è presidiato da norme di legge volte a conseguire obiettivi di carattere generale e, pertanto, costituisce un'obbligazione *ex lege* a carico di tutti i produttori e utilizzatori di imballaggio.

<sup>706</sup> Si richiama il principio “no service – no fee”, che è stato affermato sia dalla Commissione UE che dal Tribunale e dalla Corte di giustizia UE, relativamente al caso su richiamato *Der Grune Punkt* (v. decisione Commissione COMP D3/34493 – DSD del 20 aprile 2011, confermata dal Tribunale UE e dalla CGUE nella causa C-385/07 P *Der Grune Punkt – Duales System Deutschland AG* contro Commissione delle Comunità Europee, punti 143-145), dove un sistema di gestione dei rifiuti è stato sanzionato per aver posto in essere un abuso di posizione dominante.

Se queste sono le critiche avanzate al sistema di finanziamento scelto dal legislatore in attuazione della policy EPR, dal punto di vista finanziario-industriale bisogna chiedersi chi finanzia i sistemi di responsabilità estesa.

Per chiarire il punto, è necessario che si faccia largo l'idea che l'onere da EPR è una voce di costo contabilizzata dal produttore nel processo produttivo che, come tale va internalizzata e resa «visibile».

Sul piano finanziario, i regimi EPR per la propria sopravvivenza necessariamente chiamano in causa gli acquirenti-utilizzatori. In astratto, tali sistemi ottengono attraverso il prezzo del prodotto le risorse necessarie per garantire i servizi ambientali di raccolta e avvio a recupero dei rifiuti.

A tal proposito, attenta dottrina offre tre differenti modelli di finanziamento di cui un sistema EPR può dotarsi.

Il primo coincide col modello generazionale (o *pay for old*) secondo il quale la nuova generazione di prodotti si fa carico dei costi ambientali e di recupero di quella vecchia. È il sistema che più si avvicina quello sancito dal legislatore, poiché la determinazione del contributo si basa sulla quota di imballaggi nuovi immessi sul mercato.<sup>707</sup>

Il secondo modello è quello della garanzia finanziaria (o *pay for new*) e prevede che ogni prodotto immesso sul mercato sia accompagnato dal versamento di una somma corrispondente ai costi futuri di gestione ambientale. Da un punto di vista logico, questo è il modello ideale per garantire il servizio alla collettività, ma riscontra delle criticità.

Prima fra tutte, le modalità di commisurazione della garanzia. Il calcolo andrebbe operato su costi futuri di raccolta, trasporto e trattamento e il margine di errore potrebbe essere molto alto. Va, altresì, aggiunto la questione della corretta custodia da parte del sistema EPR delle singole garanzie.

Infine, il modello più semplice è quello di accantonamento (o *pay for return*) dove il produttore all'atto di immissione nel mercato non versa alcun contributo. Il sistema richiede, soltanto, di accantonare a bilancio una somma pari ai costi futuri da sostenere.

---

<sup>707</sup> Questo modello ha le caratteristiche della stabilità di garanzia del servizio, tuttavia, mal si combina con processi di modulazione del contributo a seconda della sua qualità, basandosi su criteri di commisurazione standard affidati al volume delle quote di prodotti nuovi immessi sul mercato.

Tale modello è quello meno solido a garantire l'erogazione e la qualità del servizio ambientale alla base dell'EPR, nonché comporta un atteggiamento passivo del produttore anche da un punto di vista logistico-organizzativo per la restituzione dei prodotti giunti a fine ciclo.

A prescindere delle logiche di finanziamento sopra descritte, il tema è necessariamente collegato al perimetro di responsabilità definito in seno ai sistemi EPR, ovvero se si prevede una responsabilità esclusiva del produttore oppure distribuita tra i soggetti attivi lungo la catena del rifiuto.

Il tema, come sappiamo, si scontra con la struttura di talune filiere ancorate al momento storico della loro nascita e con un dettato normativo che espressamente prevede una platea eterogenea, in più dei casi, a cui affidare la responsabilità finanziaria.

Il disallineamento è tutto nostrano e posto al centro delle censure avanzate da AGCM che ne hanno evidenziato gli effetti negativi in termini di attuazione della responsabilità estesa.

Ciononostante in questo scenario, due sono gli elementi che potrebbero variare nei sistemi analizzati.

Il primo consiste nel riconoscere ad ogni soggetto impegnato lungo la catena di gestione del sistema EPR le risorse corrispondenti all'effettivo contributo svolto. In altre parole, si dovrebbero evitare versamenti di contributi a priori o «a monte», e preferire costi basati su criteri di efficienza gestionale.<sup>708</sup>

Si osserva, inoltre, che il principio che dovrebbe animare la parte economica-gestionale della policy dell'EPR è quella di proporzione tra servizio erogato e contributo versato.

Ulteriore elemento da ribadire si concentra propriamente sul contributo ambientale. Non si considera sufficiente che l'onere da EPR venga internalizzato nel prezzo del prodotto, ma il c.d. «eco-contributo» dovrà essere reso visibile al consumatore in fattura o sull'etichetta.<sup>709</sup>

---

<sup>708</sup> La pratica della prima cessione, tuttavia, è disciplinata e legittimata dallo Statuto e dal Regolamento CONAI e si basa, appunto, sul prelievo “a monte” del CAC. Sul punto, futuribili emendamenti dovrebbero essere parametrati alle determinazioni di ARERA in tema di costi efficienti.

<sup>709</sup> D. BONATO, *op. ult. cit.*, p. 45. In tema di contributo visibile, l'A. sottolinea come la sua esposizione chiara aiuterebbe “il rapporto di fiducia e di reciproca responsabilità tra il produttore e l'acquirente-utilizzatore”.

### 5.1. (*segue*) La natura giuridica del contributo ambientale CONAI (CAC).

Le criticità relative ai meccanismi di finanziamento del sistema CONAI-Consorti di filiera sono strettamente legate al tema dibattuto della natura giuridica del CAC.

Innanzitutto, si osserva che la questione è stata affrontata dal giudice amministrativo tutt'uno con quella dei Consorzi nazionali di filiera, giungendo ad un orientamento privatistico di entrambi, però, non dissipando di certo i dubbi in dottrina e in giurisprudenza.

L'orientamento ad oggi accettato è che si tratti di un'obbligazione di natura civilistica che il consorziato assume nel momento in cui decide di aderire al sistema CONAI, con meccanismi non assimilabili a quelli che governano le imposte indirette o l'IVA.

Tuttavia, non mancano orientamenti difformi come quello del TAR Lazio, Sez. II-*bis*, n. 10262/2014.<sup>710</sup> In quella sede, assimilando l'attività dei Consorzi a quella di erogazione di un servizio pubblico il giudice di primo grado affermava che «il contributo ambientale (c.d. CAC), pur non avendo carattere tributario, costituisce oggetto di un'obbligazione *ex lege* destinata ad operare secondo meccanismi del tutto simili a quelli dell'IVA, entrando a far parte integrante del prezzo di vendita dell'imbballaggio con una traslazione dei costi a carico del consumatore finale». Inoltre, secondo il TAR ciò giustificerebbe i poteri di vigilanza dell'autorità pubblica sui consorzi stessi e quindi di conseguenza anche sulla gestione di risorse aventi «finalità pubblicistiche».

Nel settembre del 2015, il Consiglio di Stato riformava la sentenza, chiudendo la questione riguarda l'asserita natura fiscale o para tributaria del contributo ambientale, decretandone la natura integralmente privata, poiché proveniente da risorse private intestate ai consorziati e, contestualmente, l'estraneità dall'ambito della fiscalità pubblica.<sup>711</sup>

---

<sup>710</sup> In senso conferme si v. CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Rifiuti. Obiettivo discarica zero, Studio di settore 05*, febbraio 2014, pp. 91-92.

<sup>711</sup> Si rimanda alle già citate sentenze del Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 settembre 2015, n. 4475, 4476 e 4477. «Quanto al sistema di finanziamento ed alla gestione economico-finanziaria dei consorzi, occorre precisare che, contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., il finanziamento non è costituito, esclusivamente o prevalentemente, dal contributo ambientale CONAI (c.d. CAC) di cui all'art. 224, comma 3, lett. b), d.lgs. n. 152 del 2006, ma anche dai contributi annuali dei consorziati e, soprattutto, dai proventi

Sul punto, il Collegio ha avuto modo di smentire, altresì, l'affiancamento del CAC ai meccanismi dell'IVA, per la «mancata incidenza della relativa attività sul bilancio dello Stato ed insussistenza di correlativa ragione giustificatrice di strumenti di controllo particolarmente incisivi del Ministero».<sup>712</sup>

Se sulla sua natura privatistica il giudice amministrativo ha definito la questione, ciò che è stato posto in discussione dalla dottrina e stimola ancora riflessioni sono i meccanismi che governano il CAC.<sup>713</sup>

Il giudice amministrativo, sul punto, cita espressamente le disposizioni del TUA evidenziando che il CAC rimarrebbe a carico dei produttori e utilizzatori, senza essere trasferito al momento dell'acquisto del prodotto sui consumatori<sup>714</sup>.

Il CdS, dunque, smentisce che il peso del CAC vada a gravare sui consumatori con un meccanismo simile a quello delle imposte indirette, in particolare al meccanismo di funzionamento dell'IVA.

---

della cessione dei rifiuti di imballaggio, con conseguente mancata incidenza della relativa attività sul bilancio dello Stato ed insussistenza di correlativa ragione giustificatrice di strumenti di controllo particolarmente incisivi del Ministero”.

<sup>712</sup> A supportare tale orientamento vi è anche la constatazione che il contributo ambientale dovuto al CONAI viene parametrato in proporzione alla quantità totale, al peso ed alla tipologia del materiale di imballaggio immessi sul mercato nazionale. Tale parametro è segno della quantità di imballaggi immessi nel mercato che diverranno rifiuti ma non può essere assimilato ad un segno indiretto di capacità reddituale, respingendo così la tesi della natura indiretta di tali risorse/prelievi. V. Corte di Cassazione civile, Sez. I, sentenza 6 novembre 2013, n. 24970.

<sup>713</sup> E. BLASI, *Concorrenza e ambiente, cit.*, p. 180 e ss. Sul punto l'Autrice considera che: “E' possibile ravvisare una qualche similitudine tra l'erogazione del contributo ambientale e l'imposizione di un tributo di scopo (una delle tipologie più diffuse di aiuti di Stato di natura fiscale) il cui gettito sia destinato alla gestione di una particolare categoria di rifiuti”. Tuttavia, “è possibile ritenere che anche con riferimento al contributo ambientale CONAI la possibilità offerta dalla legge ai produttori e distributori di imballaggi di scegliere tra opzioni di gestione alternative consenta di escludere la qualificabilità del medesimo CAC come aiuto di Stato nella forma dell'imposta parafiscale”. Cfr. M.E. ALBÈ, *L'annosa questione della natura giuridica dei Consorzi unici di filiera, cit.*, p. 139. L'autrice sul punto parla della circostanza (nei fatti già avvenuta) che il CAC possa essere oggetto di rinuncia da parte di CONAI nei confronti di un sistema autonomo di gestione. Ciò comporta che lo stesso sembrerebbe atteggiarsi più come un'obbligazione civilistica che non come una forma di imposizione. In senso difforme A. PIEROBON, *Diritto pubblico e diritto privato nei consorzi nazionali dei rifiuti da imballaggi*, in *osservatorioagromafie.it*, 2015, dove si afferma che “il CAC che certamente è un'entrata obbligatoria (prevista da una fonte cogente, con violazioni sanzionate, etc.), va a finanziare questo ruolo e l'attività consortile (pubblicistica). Allora, siamo forse in presenza di una prestazione pseudo-tributaria, o di un corrispettivo? Sembra intravedersi qui una prestazione pecuniaria imposta (art. 23 Cost.: principio di riserva relativa di legge)”.

<sup>714</sup> *ID.*, *op. ult. cit.* Si rimanda testualmente alle statuizioni del g.a. “(...) accollando per contro l'art. 219, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 il costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell'eliminazione dei rifiuti da imballaggio alle categorie dei produttori e utilizzatori, e vietando il successivo art. 221, comma 11, che la restituzione di imballaggi usati o di rifiuti da imballaggio, ivi compreso il conferimento di rifiuti in raccolta differenziata, possa comportare oneri economici per il consumatore”.

Ad ogni modo, se anche si riconoscesse un meccanismo analogo a quello dell’IVA, ciò farebbe del CAC un’imposta indiretta *ex facto*?

Suggeriamo una risposta alla domanda negativa, dato che la supposta similitudine del meccanismo di calcolo del contributo ambientale con quello dell’IVA, non sposta i termini del problema. Infatti, i versamenti a cascata dell’onere EPR dopo la prima cessione a favore dell’utilizzatore non sono destinati ad essere riservati allo Stato, ma restano definitivamente incamerati da CONAI, che pur svolgendo attività di pubblico interesse resta soggetto di natura privatistica<sup>715</sup>.

Ciononostante, la posizione assunta dal Collegio e da una parte di giurisprudenza non convince del tutto. Quello che si contesta è il meccanismo con cui opera e dovrebbe operare il contributo ambientale, evidenziando che nulla sposterebbe avallare un meccanismo che a cascata va ad incidere sul consumatore.

Beninteso, non si richiede che il finanziamento del sistema consortile sia scaricato sulle tasche dei consumatori, che tra l’altro pagano già la tassa sui rifiuti, bensì si tratta di attivare il potenziale strategico insito nel meccanismo del CAC e, in generale, alla base della responsabilità estesa.

A conferma, si cita la nota proposta 2015/2075, considerando IX della Commissione europea dove si sottolinea che i regimi EPR «dovrebbero inoltre contribuire a internalizzare i costi del fine vita includendoli nel prezzo del prodotto e incentivare i produttori a tenere conto in maggior misura della riciclabilità e della riutilizzabilità in fase di progettazione»<sup>716</sup>.

Il CAC trova la sua giustificazione come onere derivante dall’applicazione del principio della responsabilità estesa e rappresenta il contributo per la corretta gestione del fine vita degli imballaggi.

---

<sup>715</sup> V. *Ex multis* Tribunale Monza, sentenza 2 marzo 2004, n. 730. Su punto “Tali contributi, non essendo oggetto di imposizione da parte di una pubblica amministrazione o di un ente pubblico, non incidendo sul bilancio dello Stato, né essendo assimilabili ai proventi derivanti da una attività di riscossione delle imposte tramite un concessionario di un pubblico servizio (cui il Conai non è assimilabile), non possono considerarsi omologhe alle obbligazioni tributarie. Viceversa, il Conai, quale ente dotato di personalità di diritto privato, impone agli associati contribuzioni obbligatorie, che hanno la funzione di fornire al Conai i mezzi necessari a coprire i costi della gestione caratteristica (per quanto di rilevanza pubblica)”. In senso conforme, altresì, Tribunale di Bergamo, sentenza 9 giugno 2003; Tribunale di Milano, sentenza 29 aprile 2002; Corte di Appello di Firenze, sentenza 29 maggio 2012, n. 820, in cui si evidenzia l’assenza di ogni forma di controllo contabile sui mezzi finanziari di CONAI da parte della Corte dei conti.

<sup>716</sup> Considerando XXII, Direttiva 2018/851/UE.

In un tale modello il costo (contributo) generato dall'immissione degli imballaggi nel mercato dev'essere presente e visibile nel prezzo finale, riflettendo l'onere ambientale necessario per la sua gestione e di conseguenza le qualità dell'imballaggio stesso.

Gli effetti negativi di una mancata internalizzazione del contributo sono rilevati dall'AGCM affermando che «l'onere da EPR sostenuto dalle imprese deve attraverso il prezzo, segnalare al consumatore la maggiore o minore eco-compatibilità del prodotto»<sup>717</sup>.

In questo tassello che compone il mosaico dell'EPR, va ricercato il potenziale concorrenziale del contributo ambientale, idoneo a modellare le scelte degli utenti finali-utilizzatori attraverso un «avvertimento visibile».<sup>718</sup>

---

<sup>717</sup> V. AGCM, IC 49, parr. 43-44, sul punto prosegue: “In altri termini si osserva un appiattimento della concorrenza nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi del quale beneficiano, in particolare, i produttori di imballaggi meno riciclabili, che si sottraggono alla concorrenza basata sulla produzione di beni eco-compatibili”. Continua “Se, viceversa, l'effettivo costo di gestione fosse incluso interamente nel prezzo finale degli imballaggi, i prodotti più facilmente riciclabili dovrebbero risultare più economici, mentre i prodotti meno riciclabili dovrebbero essere più costosi. In altri termini, un'adeguata applicazione del principio dell'EPR dovrebbe far sì che la concorrenza tra produttori di imballaggi si giochi anche sulla capacità di minimizzare la componente del costo di produzione legata all'assolvimento degli oneri ambientali, ovvero sulla produzione di imballaggi più o meno riciclabili”.

<sup>718</sup> Sul punto risuona interessante l'idea di ricondurre il contributo ambientale nell'alveo degli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. Il precipuo fine, infatti, di tali strumenti è l'internalizzazione della variabile ambientale nei processi di scambio per il tramite di rimedi accomunati dallo sforzo di indurre imprese e consumatori a tener conto dei costi e dei benefici ambientali.

## Capitolo IV.

### Un quadro comparato dell'applicazione della responsabilità estesa del produttore.

**Sommario:** 1. Linee introduttive di metodo. – 2. La filiera degli imballaggi nel contesto europeo. – 3. Le altre filiere oggetto di comparazione. – 3.1. (*segue*) Il *case study* del tessile. L'esperienza francese. – 4. La responsabilità estesa del produttore oltre i confini europei.

#### 1. Linee introduttive di metodo.

In quest'ultima sezione della ricerca si è scelto di dare spazio ad una breve appendice comparativa tra le principali esperienze estere in materia di responsabilità estesa del produttore.

L'indagine avrà come ambito di riferimento quello europeo, come naturale campo di applicazione del principio euro-unitario.

Come sappiamo, l'istituto dell'EPR si incardina in una disciplina quella della gestione dei rifiuti<sup>719</sup> che è il simbolo della normazione multilivello, che intorno agli anni '70 inizia a produrre una disciplina «comunitaria» per tutti gli Stati membri.<sup>720</sup>

L'azione delle istituzioni comunitarie è volta al tentativo di superare le naturali differenze e peculiarità di ogni singolo Paese, in particolar modo in un settore fisiologicamente così complesso e stratificato a livello nazionale.

---

<sup>719</sup> Per un confronto comparato si v. F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *federalismi.it*, n. 7/2017; M. MAZZA E G. RANDO, *La gestione dei rifiuti nel diritto comparato dei servizi pubblici locali*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, n. 2/2007; C. FELIZIANI, *La gestione dei rifiuti in Europa: un'analisi comparata*, in *federalismi.it*, n. 15/2017; K. FÜBER E E. BARBAROSSA, *La gestione dei rifiuti urbani in Italia e in Europa*, in *Lexambiente.it*, 2011.

<sup>720</sup> Si segnala che ancora prima della prima direttiva quadro sui rifiuti (75/442/CEE), la Comunità Europea aveva emanato la direttiva 75/439/CEE sull'eliminazione degli oli esausti, a cui erano seguite le direttive 76/403/CEE (smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili) e 78/319/CEE (rifiuti tossici e nocivi).

La prima tappa di questo processo di «omogeneizzazione» delle discipline nazionali inizia con la direttiva 75/442/CEE; la prima norma che fissa i principi cardine in tema di rifiuti.<sup>721</sup>

Negli anni successivi, le istituzioni europee segnano altre due tappe fondamentali in questo processo di unificazione delle discipline.

La prima coincide con l'emanazione della direttiva quadro rifiuti 2008/98/CE e a distanza di dieci anni, l'UE riforma la disciplina con una modalità nuova: un pacchetto di quattro direttive che va a comporre il *circular economy package*, sancendo l'inizio di una nuova stagione ambientale ed economica per gli Stati membri, nel segno dell'economia circolare.<sup>722</sup>

Definita la cornice normativa, va premesso che ogni tipo di analisi comparativa necessita di linee metodologiche che ne segnano il campo di applicazione, sia a livello degli ordinamenti che delle filiere da esaminare.

L'ambito di indagine coincide, principalmente, con le modalità di attuazione dell'EPR da parte dei paesi europei, tra cui spiccano quelle dell'ordinamento francese, tedesco e britannico.

Si osserva che i tre modelli si basano su logiche differenti, dunque, è di notevole interesse scientifico confrontare tali esperienze, rapportandole a quella nostrana di attuazione dell'EPR.<sup>723</sup>

Queste linee di metodo non escludono il valore prezioso da ricercare in alcuni ordinamenti «lontani» dal nostro, anche al di fuori del contesto europeo, come ad esempio quello Canadese, relativo alla gestione degli oli esausti oppure quello di matrice orientale

---

<sup>721</sup> S. MAGLIA, *Competenze e principi generali nel D. L.vo n. 22/1997. La disciplina dei rifiuti nella normativa comunitaria*, in *Lexambiente.it*, 2001. L'origine della normativa europea sui rifiuti si componeva, inoltre, della dir. 91/156/CEE che modifica la direttiva del 1975, della dir. 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e del Regolamento 259/93/CEE sulle spedizioni di rifiuti all'interno e all'esterno della Comunità.

<sup>722</sup> V. *amplius supra* § 2-4, Cap. 1.

<sup>723</sup> Si considera che la dir. 851/2018/UE ha introdotto l'art. 8-*bis*, relativo ai requisiti generali minimi in materia di EPR per uniformare il più possibile le discipline degli stati membri dal momento che i regimi di responsabilità estesa sono considerati come elementi essenziali di una buona gestione dei rifiuti; tuttavia, «l'efficienza e l'efficacia di questi regimi variano notevolmente da uno Stato membro all'altro» (Considerando XXI).

(Giappone, *in primis*) per la gestione dei rifiuti di AEE e dei c.d. «EPR programs» statunitensi.<sup>724</sup>

Anche in quest'appendice comparativa, il paradigma dell'EPR verrà analizzato attraverso lo studio dei modelli prescelti per gestire i rifiuti di imballaggio, confrontando modelli ed esperienze, ricavandone analogie e naturali differenze.

Ciononostante, questo assunto non esclude l'interesse a passare al setaccio talune esperienze peculiari e di successo sparse nel panorama internazionale in altre filiere, come quelle delle batterie, dei RAEE e degli pneumatici.

In conclusione, pare doveroso dedicare un focus sull'evoluzione della filiera del tessile, dal momento che dal 1° gennaio 2022, in Italia è stato introdotto l'obbligo di raccolta differenziata per tali rifiuti.<sup>725</sup>

A tal proposito, il principale termine di comparazione sarà l'ordinamento francese, che si è dimostrato all'avanguardia in tale filiera nel contesto europeo e mondiale.

## 2. La filiera degli imballaggi nel contesto europeo.

Ancora prima dell'introduzione nel panorama giuridico europeo della responsabilità estesa del produttore, molti paesi avevano già adottato le prime forme di sistemi di compliance a norma dell'art. 7, direttiva 94/62/CE.<sup>726</sup>

Ad oggi, la maggior parte dei paesi europei (26 su 28) si sono adeguati alla normativa UE, precisamente tra i primi anni '90 e gli inizi del 2000 con diverse forme di attuazione del principio dell'EPR.<sup>727</sup>

---

<sup>724</sup> Riveste un ruolo peculiare, invece, l'applicazione dell'EPR nel Regno Unito, vuoi per ragioni di diversità strutturale con l'ordinamento italiano (common law - civil law), vuoi per le peculiarità che caratterizzano questo modello, che lo differiscono, altresì, da quello francese e tedesco.

<sup>725</sup> Si precisa che in Italia non esiste ancora alcun decreto che dia attuazione alla disciplina europea sull'EPR per i tessuti, tuttavia, l'obbligo di conferimento differenziato è stato introdotto con tre anni di anticipo rispetto alle direttive UE.

<sup>726</sup> ERION, *I sistemi di responsabilità estesa del produttore*, cit., p. 22. Prima dell'introduzione dell'EPR, gli imballaggi domestici venivano raccolti, smaltiti e riciclati dai servizi municipali e dalle autorità locali. Nonostante tale filiera sia una delle prime ad essere state raggiunte dalla policy dell'EPR, ancora ad oggi sconta un elevato grado di eterogeneità nella gestione dei rifiuti di imballaggi.

<sup>727</sup> IEEP, *EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A focus on plastic packaging*, 2017, pp. 9 e ss. I primi sistemi di responsabilità estesa sono stati istituiti a partire dai primi anni '90, da parte della Germania e poi a seguire, in ordine cronologico, la Francia, Austria, Belgio, Lussemburgo, Svezia, Spagna, Portogallo, Ungheria, Finlandia, Inghilterra e Italia nel 1997 col Decreto Ronchi. Gli altri paesi hanno avviato tale opera di attuazione nei primi anni del 2000 (Polonia, Lettonia, Slovenia, Slovacchia, Repubblica

Le differenze organizzative sono sintomatiche di approcci differenti che risentono delle peculiarità di ogni singolo paese e vertono su molteplici aspetti, come la tipologia di responsabilità (finanziaria o operativa oppure entrambe), la coesistenza di più sistemi di EPR in competizione tra loro e la copertura dei costi richiesta agli onerati, differenziandosi in una copertura integrale o parziale dei costi di gestione.

Ai citati elementi principali, la Commissione europea ne aggiungeva altri, quali il perimetro di applicazione del sistema di gestione, nel caso degli imballaggi se solo di provenienza domestica o anche industriale e l'integrazione di detti sistemi con quelli di deposito e cauzione (DRS).

Ponendo i diversi compliance schemes a confronto, la quasi totalità dei paesi ha introdotto forme collettive di attuazione dell'EPR, a sua volta istituendo consorzi unici (come in Italia) e in taluni casi prevedendo, fin da subito, la presenza di più sistemi collettivi in concorrenza tra loro.<sup>728</sup>

Prima di calarsi nelle esperienze oggetto di comparazione, la differenza più importante da evidenziare, sul piano operativo, è quella tra modelli integrati e modelli duali di assolvimento alla policy dell'EPR.

Nei modelli integrati si assiste alla dissociazione del piano operativo di gestione e di raccolta dei rifiuti da quello finanziario. Difatti, mentre il primo aspetto è affidato alle amministrazioni locali, attraverso la rete pubblica di raccolta, il secondo aspetto è di competenza dei soggetti obbligati (per lo più produttori e utilizzatori).

I soggetti onerati sono tenuti a contribuire in tutto o in parte alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per il servizio di raccolta dei rifiuti di imballaggio e di altre tipologie di rifiuti urbani.<sup>729</sup>

Invece, i modelli duali traggono sia la denominazione che l'origine dalla struttura del principale sistema tedesco (Duales System Deutschland), istituito nel 1991.

---

Ceca, Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Croazia, Lituania, Malta, Romania e da ultimo l'Olanda soltanto nel 2013). *Cfr.* EU – DG ENVIRONMENT, *Development of Guidance on EPR*, *cit.*, p. 43.

<sup>728</sup> *Id.*, *cit.*, p. 43. Ad esempio, in Austria risultano vigenti 6 sistemi collettivi, in Germania ben 9, seguita dalla Romania con la presenza di 7 sistemi EPR e, infine, nel Regno Unito 22.

<sup>729</sup> Tali corrispettivi, come nel caso italiano, sono concordati tra i sistemi collettivi e le amministrazioni locali sulla base di diversi aspetti che comprendono la tipologia dei prodotti, la qualità e la quantità di rifiuti di imballaggio raccolti in modo differenziato. *Cfr.* REF, *op. cit.*, n. 137/2019, p. 6-7.

In questi modelli, i soggetti obbligati sono tenuti ad organizzare per proprio conto sistemi di raccolta e di intercettazione dei propri rifiuti e gestire autonomamente, finanziandole, le successive fasi operative che completano il ciclo dei rifiuti. In altre parole, nel modello duale, i soggetti onerati sono sottoposti sia ad una responsabilità operativa che finanziaria.

A fini di classificazione, del primo modello fanno parte paesi quali l'Italia, Francia e Spagna, mentre i modelli duali sono stati adottati, principalmente, dalla Germania e dalla Svezia.<sup>730</sup>

Tra gli elementi maggiormente caratterizzanti i sistemi EPR vi è la determinazione del contributo ambientale, che può essere influenzata da diversi fattori, come l'origine del rifiuto di imballaggio (domestica o C&I), ma soprattutto le caratteristiche del materiale che possono denotarne la sua riciclabilità, riutilizzabilità e selezionabilità.

Qui risiede uno degli strumenti cardine dell'EPR, ossia la diversificazione contributiva voluta fortemente dal legislatore europeo e inserita nel *circular economy package* all'art. 8-*bis*.<sup>731</sup>

Il tema della diversificazione ha toccato principalmente la filiera degli imballaggi in plastica e, solo secondariamente quelli in carta e cartone. Ad oggi, sono ancora pochi i paesi che hanno avviato processi di modulazione contributiva, e si citano quelle più

---

<sup>730</sup> IEEP, *op. cit.*, p. 10. La Svezia ha introdotto il primo compliance scheme per gli imballaggi e le altre tipologie di materiale di imballaggio nel 1994. Successivamente nel 1997, si cita espressamente, “the Trade Association for Grocery of Sweden (SvHD) and the Swedish Food & Drinks Retailers Association (DLF) jointly launched ‘Svenska Retursystem’ – a separate company operating a system of reusable pallets and crates for grocery distribution. It is a circular, EPR-driven business model. Svenska Retursystem’s customers pay a user fee and deposit for crates and half-size pallets, and a daily rent and user fee for full-size pallets (Svenska Retursystem, 2017b). Crates and pallets are sent to material recycling at the end of their useful life”.

<sup>731</sup> La centralità di tale aspetto della policy è la sua capacità, se correttamente modulata a seconda della qualità dell'imballaggio, a modellare le scelte dei consumatori e, dunque, a monte dei produttori per raggiungere le scelte di consumo degli utenti finali. *Cfr.* REF, *cit.*, n. 142/2020.

interessanti, come quella del consorzio CITEO in Francia, quello olandese (Afvalfonds Verpakkingen)<sup>732</sup> e il nostrano CONAI.<sup>733</sup>

Da approfondire è il sistema di diversificazione contributiva francese, adottato da CITEO. La peculiarità risiede nel fatto che il contributo viene determinato non in relazione al singolo imballaggio, ma considerando il costo riferito all'unità di vendita più il peso effettivo dell'imballaggio.<sup>734</sup>

Il seguente modello viene arricchito, applicando un fattore di «bonus o di malus», che può determinare un aumento o una diminuzione relativo ad elementi legati all'eco-design dell'imballaggio e alle sue qualità di riciclabilità e selezionabilità, nonché la presenza di corrette informazioni circa il conferimento dei rifiuti in RD.<sup>735</sup>

Per quanto riguarda la copertura dei costi, invece, la situazione è ancora più eterogenea. Paesi come Austria, Belgio, Germania, Repubblica Ceca e Olanda garantiscono la copertura integrale dei costi di gestione, dalla RD al trattamento dei propri rifiuti di imballaggio. La Francia, ad esempio, arriva a coprire circa il 75-80% dei costi di gestione.

Caso peculiare è quello del Regno Unito, dove non è previsto nessun obbligo di copertura dei costi. Difatti, solo il 10% dei costi è coperto volontariamente dai produttori, mentre la restante parte è lasciato alle dinamiche del libero mercato e, dunque, alla variazione dei costi di raccolta e riciclaggio.

---

<sup>732</sup> G. AMENDOLA, *Rifiuti, op. cit.*, dove si osserva che il sistema Afvalfonds Verpakkingen ha adottato sin dal 2019 un sistema di modulazione dei contributi per gli imballaggi di plastica. Applica un sistema di bonus con contributi inferiori (nel 2020, 0,34 euro/kg, anziché 0,60/kg) a favore delle imprese che utilizzano imballaggi di plastica rigida, caratterizzati da una buona riciclabilità e un valore di mercato positivo dopo la cernita, generando così costi inferiori per il fondo olandese.

Per maggior approfondimento sull'organizzazione del Fondo per i rifiuti di imballaggio olandese si v. <https://www.afvalfondsverpakkingen.nl/en/node/2>

<sup>733</sup> Si v. EUNOMIA, *Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes, Final Report*, 2020, pp. 162-180; PRO EUROPE, *Participation Costs Ommervien*, 2022. Il sistema di gestione francese ha diversificato la contribuzione per la carta e il cartone prevedendo due fasce contributive (da 16,43 a 24,91 €/kg) e per la plastica in ben sette fasce via via crescenti a seconda della qualità dei polimeri utilizzati.

<sup>734</sup> REF, *op. ult. cit.*, p. 7. Si evidenzia che nel 2019, in relazione alla plastica, esisteva un unico contributo in peso per tutte le tipologie di plastiche (346,30 €/ton.). Dal 2020, tale contributo è stato diversificato in sette diverse categorie per incentivare e promuovere lo sviluppo delle diverse tecniche di riciclaggio.

<sup>735</sup> *Ibidem., cit.*, p. 8. «Dall'analisi delle regole definite da CITEO relative alla cumulabilità dei bonus/malus applicabili, risulta per il 2019, un bonus massimo applicabile del 24% ed un malus del 100%» (c.d. CAC selettivo).

Dopo una panoramica generale sugli aspetti principali dei sistemi EPR sparsi per il vecchio continente, è opportuno concentrarsi su tre modelli che per diversità strutturali sono campioni utili per la presente attività di comparazione.

Partendo dal modello tedesco, il sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio è incentrato sulle attività dello storico sistema duale Der Grüne Punkt istituito nel 1990 che rappresenta circa il 50% dei produttori nazionali.<sup>736</sup>

La principale caratteristica del sistema tedesco è che l'organizzazione e il finanziamento dell'infrastruttura e dei sistemi di raccolta è affidata interamente alle organizzazioni dei produttori, in concorrenza tra loro. Le amministrazioni locali non vengono coinvolte; al sistema pubblico si affianca, parallelamente, quello privato, la cui responsabilità finanziaria e operativa resta a carico dei produttori.<sup>737</sup>

Infatti, a differenza dei modelli integrati (Francia, Italia, etc.) sono gli stessi compliance schemes a negoziare e chiudere i contratti con le imprese di gestione dei rifiuti per la raccolta e l'intercettazione dei propri rifiuti immessi sul mercato.

Altro elemento specifico è che alle diverse PROs operanti è concessa organizzare la propria attività con scopo di lucro; differenza, ad esempio, evidente rispetto al nostro sistema di gestione dei rifiuti di imballaggio.

Inoltre, a partire dal 2003 è stato introdotto un sistema nazionale di deposito su cauzione (Deposit Refund System - DRS) per gli imballaggi monouso delle bevande.<sup>738</sup>

Il sistema ruota attorno all'adesione obbligatoria al registro nazionale per gli imballaggi (LUCID), disponibile al pubblico e che fornisce informazioni sulle quantità di imballaggi utilizzati. Gli utilizzatori di imballaggio sono obbligati a aderirvi e i dati in esso

---

<sup>736</sup> ERION, *op. cit.*, p. 27. I produttori aderenti al principale sistema duale tedesco pagano in base alla quantità di materiale di imballaggio immesso sul mercato, coprendo l'intero costo di tutte le fasi del ciclo dei rifiuti (raccolta, smistamenti, riciclaggio e recupero), nonché i costi di comunicazione. In Germania, i diversi consorzi per imballaggi utilizzano un'infrastruttura di raccolta comune in tutto il paese e dividono i costi in base alla quota di mercato.

<sup>737</sup> Tuttavia, dal 2017 con l'introduzione del Packaging Act (VerpackG), entrato in vigore dal 1° gennaio 2019, è previsto un crescente coinvolgimento e grado di collaborazione delle amministrazioni locali. Secondo la legge tedesca sugli imballaggi, chiunque venda prodotti confezionati a clienti privati in Germania è obbligato a partecipare a un sistema duale, nonché iscriversi presso il registro nazionale di imballaggi LUCID.

<sup>738</sup> In Germania il deposito su tutti gli imballaggi per bevande monouso è pari a 25 centesimi di euro e permette di raggiungere il 98% della raccolta di PET e del 99% di lattine sull'immesso al consumo. Questo deposito è considerato estremamente incentivante per i consumatori e per il mercato; si consideri che alcune catene di discount vendono bottiglie d'acqua che costano meno del costo del deposito.

confluiti sono indispensabili per il calcolo dei contributi a carico dei produttori per finanziare il sistema di gestione degli imballaggi.<sup>739</sup>

Invece, per quanto riguarda il modello francese, integrato come quello italiano, esso prevede il pieno coinvolgimento delle amministrazioni locali nell'attività di raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.<sup>740</sup>

Difatti, il contributo ambientale versato a CITEO viene utilizzato per coprire i maggiori costi sostenuti dalle autorità locali, arrivando a circa il 75%.<sup>741</sup>

Seppure le analogie con il sistema italiano siano evidenti, nel modello francese i soggetti obbligati dall'EPR sono i soli produttori di imballaggi domestici, ossia quelli primari.

Se da un lato, la disciplina francese si concentra sulla gestione dell'avvio a riciclo di tale flusso di rifiuti che confluiscono nella raccolta urbana, dall'altro, la responsabilità della gestione dei rifiuti di imballaggi del canale C&I ricade sugli utilizzatori finali che si affidano al mercato per l'avvio a riciclo di tali rifiuti, poiché genera profitti.

Così facendo, gli utilizzatori si rivolgono ad operatori specializzati nella raccolta e nel recupero di tali rifiuti, sulla base di negoziazioni di mercato ed evitando, inoltre, di dover aderire e finanziare un compliance scheme.<sup>742</sup>

Da ultimo, bisogna approfondire la declinazione dell'EPR nel Regno Unito, dal momento che ha intrapreso una strada che si differenzia sia dal modello duale, tipicamente tedesco, sia da quello integrato francese/italiano.

---

<sup>739</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Direzione generale dell'Ambiente, Effectiveness of the essential requirements for packaging and packaging waste and proposals for reinforcement: final report and appendices*, 2020. Tutti i distributori iniziali sono soggetti all'EPR e pertanto chiamati a aderire al sistema duale. Col termine di distributore iniziale si intende "il soggetto che utilizza l'imballaggio per commercializzare un prodotto che raggiunge un consumatore o comunque lo immette sul mercato tedesco".

<sup>740</sup> C. FELIZIANI, *op. cit.*, pp. 19-22. L'A, trattando il tema della gestione dei rifiuti urbani, evidenzia come i Comuni, come in Italia, svolgono un ruolo importante. Tuttavia, "per ragioni di efficienza sul piano tecnico oltre che di sostenibilità economica del servizio, la maggior parte dei Comuni ha preso ad operare in forma associata (...) Si parla al riguardo di "organismi pubblici di cooperazione iter-comunale" (*établissement publics de coopération intercommunale* – EPCI)".

<sup>741</sup> REF, *op. cit.*, n. 192/2021, p. 8. L'analisi del Laboratorio segnala come "una percentuale non inferiore al 2% del gettito del contributo ambientale, grazie alla recente legge sui rifiuti e l'economia circolare dovrà essere destinata a sostenere la diffusione di modelli di commercializzazione basati sul riutilizzo, come alternativa agli imballaggi monouso". *Cfr. Loi no. 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*. Sul punto si v. AGCM, IC49, *cit.*, par. 604, dove si rileva che, seppur la quota del 75% dei costi riconosciuti alle amministrazioni locali sia significativa, anche per la Francia si dubita che tale maggiore contributo risulti sufficiente.

<sup>742</sup> *Ibidem*, *cit.*, par. 635.

Il Regno Unito ha adottato un sistema c.d. di «responsabilità limitata del produttore» chiamato *Packaging Recovery Note (PRN) System*. Si tratta di un sistema che ruota attorno all'emissione di permessi negoziabili (c.d. PRN), che sono certificati rilasciati da riciclatori accreditati che attestano il riciclo o il recupero di una tonnellata di imballaggi.<sup>743</sup>

Questi PRN poi vengono negoziati e venduti ai produttori obbligati come prova che la quantità corrispondente di rifiuti di imballaggio è stata riciclata per loro conto.

Il sistema britannico dei produttori copre soltanto i costi del riciclo, lasciando alle amministrazioni locali l'intero costo di gestione della raccolta differenziata e di selezione dei rifiuti di imballaggio.<sup>744</sup>

Il PRN System è da anni oggetto di reclami e critiche, soprattutto da parte degli amministratori locali che si vedono sprovveduti di copertura economica, nonché criticato per una carente trasparenza nella destinazione dei fondi.

Per tali motivi, il governo britannico ha avviato una profonda discussione, sotto le forme di dibattito pubblico, per istituire anche in Inghilterra un sistema EPR tradizionale.<sup>745</sup>

Quello che va evidenziato è che il sistema britannico sia marcatamente strutturato in una logica industriale, dato che ai compliance schemes è permesso perseguire un loro profitto economico e non sono soggetti ad alcun obbligo di copertura di costi, che sono sostenuti dai governi locali.

Ulteriore caratteristica è che i prezzi dei certificati PRN non sono parametrati sui costi di gestione dei rifiuti di imballaggio, ma variano a seconda del costo marginale che oscilla a seconda delle variazioni della domanda e dell'offerta sul mercato.

---

<sup>743</sup> REF, *cit.*, n. 192/2021, pp. 8-10. I PRN sono certificati emessi da riciclatori certificati preso il National Packaging Waste Database (NPWD) che documenta l'avvenuto riciclo di una tonnellata di rifiuto di imballaggio. Il database è gestito dall'Agenza per l'Ambiente e svolge la funzione di centro di smistamento per la raccolta dei dati, nonché di controllo, di emissione dei certificati PRN e di accreditamento dei riciclatori.

<sup>744</sup> *Ibidem*, *cit.*, p. 10. Si pensi che nel 2017 il sistema PRN ha contribuito in termini di copertura dei costi di gestione del ciclo dei rifiuti per 73 milioni di sterline, mentre i costi sostenuti dalle amministrazioni locali si aggirano intorno ai 700 milioni.

<sup>745</sup> Il Regno Unito ha espresso l'intenzione di introdurre un sistema tradizionale di EPR per gli imballaggi e un sistema DRS per Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord, entro il 2023. Sul punto *cfr.* DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD & RURAL AFFAIRS, *Introducing a Deposit Return Scheme for drinks containers in England, Wales and Northern Ireland, Government response*, 20 January 2023.

### 3. Le altre filiere oggetto di comparazione.

I settori raggiunti dalla normativa EPR non si arrestano alla categoria degli imballaggi, trovando saldo fondamento in filiere risalenti come batterie, pneumatici e RAEE.

Partendo dai rifiuti di AEE, la Commissione europea rileva come i primi compliance schemes appaiono nei primi anni del 2000, a seguito dell'emanazione della prima direttiva dedicata a questo flusso di rifiuti.<sup>746</sup>

I prodotti di AEE costituiscono una categoria alquanto peculiare e in continua crescita, in termini di produzione, data anche dalla società tecnologica in cui viviamo.

Le due maggiori criticità che si riscontrano a livello europeo risiedono, da un lato, nella larga eterogeneità dei materiali che rientrano in tale categoria e delle conseguenti, differenti, classificazioni vigenti nei vari paesi e, dall'altro, nel vasto divario tra AEE immessi sul mercato e quelli poi raccolti e riciclati.<sup>747</sup>

Un'indagine avviata da ERION nel 2021 ha indicato la correlazione tra il tasso di raccolta e il numero di punti di raccolta per abitanti; infatti, nei paesi dove il secondo termine è più alto, si registrano tassi di raccolta che arrivano anche al 45-53% (es. Spagna, Francia e Regno Unito).<sup>748</sup>

---

<sup>746</sup> Cfr. EU, DG ENVIRONMENT, *op. cit.*, pp. 44-45. L'inizio di una disciplina comunitaria in tema di RAEE è da ascrivere alla dir. 2002/96/CE, a cui sono seguite, in ordine cronologico le modifiche intervenute con le dir. 2003/108/UE, 2012/19/UE e, da ultimo, la 849/2018/UE. Di recente emanazione, invece, è la proposta di direttiva 2023/0025 (COD) – COM(2023) 63 final che modifica l'ultima direttiva organica in materia del 2012.

<sup>747</sup> Fonti Eurostat (2020) rilevano come in Europa si ricicla meno del 40% degli AEE immessi al consumo (3,9 milioni di ton.) rispetto ai 4,8 milioni di ton. riciclate riportate ai ben 10,3 milioni di ton. immessi sul mercato (anno di riferimento 2018, ultima contabilizzazione dei dati Eurostat).

<sup>748</sup> ERION, *op. cit.*, pp. 14-16. In Spagna Ecotic è il sistema collettivo che rappresenta il 35,6% del mercato, con più di 700 associati. Si evidenzia, tuttavia, la presenza di numerosi sistemi individuali di AEE professionali, in quanto la raccolta tra i propri clienti risulta più facile ed immediata. Per quanto riguarda la Francia, Ecosystem è il più grande sistema collettivo per i RAEE domestici e professionali (1,4 milioni di tonnellate immessi sul mercato). Il compliance scheme francese si occupa delle fasi di raccolta, trasporto, trattamento e riciclaggio dei RAEE che, oltre quelli domestici e professionali, prevede anche lampade e piccoli estintori. Le prestazioni più alte sono da riconoscere al Regno Unito, dove il principale consorzio, senza scopo di lucro, è REPIC che rappresenta circa il 50% del peso e del valore degli AEE immessi sul mercato.

In tale filiera dominano, principalmente, la presenza di più sistemi collettivi posti in concorrenza tra loro, salvo il caso della Germania dove si è optato per un sistema individuale.<sup>749</sup>

Il settore delle batterie e dei RPA costituisce, invece, una delle filiere più risalenti, in cui i primi compliance schemes sono apparsi nei primi anni '90 (Austria e Germania), mentre la maggior parte si sono sviluppati nel nuovo millennio.<sup>750</sup>

In generale, i sistemi EPR per le batterie curano sia la fase organizzativa che finanziaria, privilegiando forme di attività senza scopo di lucro. Come per i RAEE, si registra la correlazione tra tasso e punti di raccolta per abitanti.<sup>751</sup>

Altra filiera interessante è quella degli pneumatici, dove merita un approfondimento l'esperienza belga, soprattutto in termini di efficienza.

Il sistema di gestione è affidato ad un unico consorzio (Recytyre) che organizza le fasi di raccolta, trasporto e trattamento su tutto il territorio nazionale, superando anche un quadro normativo alquanto frastagliato.<sup>752</sup>

Ai produttori di pneumatici è affidata la responsabilità finanziaria e operativa, avvalendosi di società private che garantiscono il ritiro dai punti di raccolta.

Le prestazioni del sistema ne fanno un caso da seguire, dal momento che, nel 2019, Recytyre ha assicurato il 100% di raccolta e raggiunto il 97% di riciclo e riutilizzo.<sup>753</sup>

---

<sup>749</sup> *Ibidem, cit.*, p. 13. La ricerca ha evidenziato come in Francia operano 4 sistemi tra collettivi e individuali, nel Regno Unito ben 28, in Spagna 11 e in Italia 13. In dottrina si v. F. CORSINI, F. RIZZI, M. FREY, *Extended producer responsibility: The impact of organizational dimensions on WEEE collection from households*, in *Waste Management*, 2016 e per un approfondimento comparato sullo scenario tedesco C. C. YAN, *Sustainable Extended Producer Responsibility (EPR) Model for Managing Household E-Waste in Malaysia*, 2017, p. 30.

<sup>750</sup> Dir. 2006/66/CE che abroga la dir. 91/157/CEE. Il nuovo piano di azione per l'economia circolare – COM(2020) 98 final – guarda con interesse a tale filiera, dal momento che su tali prodotti si gioca la sfida della mobilità del futuro. Nel 2020, è stato presentato il progetto di relazione sulla proposta di regolamento 0353(COD) che abroga la direttiva del 2006, adottato poi il 10 marzo 2022. La relazione propone di regolamentare l'intero ciclo di vita delle batterie partendo dalla fase di progettazione fino al suo riciclo.

<sup>751</sup> Basti pensare al divario, eccessivo, tra la performante Francia (un punto per ogni 900 abitanti) e l'arretrata Italia (un punto per ogni 11.270 abitanti). *Cfr. Ibidem., cit.*, pp. 18-20 per un approfondimento dettagliato sui principali sistemi collettivi operanti in Francia, Regno Unito, Spagna e Germania.

<sup>752</sup> *Ibidem, cit.*, p. 34. Lo studio evidenzia come le tre province del Belgio hanno ciascuna un proprio regolamento e obiettivi diversi. Il consorzio Recytyre copre le tre province e applica la normativa prevista dal regolamento più rigido, assicurando così il massimo livello di conformità.

<sup>753</sup> Per le attività del sistema di gestione belga si v. <https://www.recytyre.be/nl>, dove è consultabile il Rapporto annuale (Jaarverslag) 2021.

In conclusione, un caso eccezionale riguarda il sistema EPR adottato in Francia per la raccolta e la gestione dei mobili.

Il modello francese è unico, essendo l'unico paese ad essersi dotato di un sistema EPR, vantando ben due consorzi, istituiti dal 2011.<sup>754</sup>

Gli aderenti ai consorzi pagano un eco-contributo rapportato al peso e alle categorie di mobili, nonché a diversi criteri di eco-design. Le risorse così raccolte vengono utilizzate per coprire i costi di gestione, stringendo accordi direttamente con le imprese di smistamento che si occupano del riutilizzo e/o del successivo trattamento dei mobili.<sup>755</sup>

### 3.1. (segue) Il *case study* del tessile. L'esperienza francese.

La filiera del tessile è certamente quella in maggior sviluppo e sottoposta, di recente, alle attività legislative delle istituzioni europee.<sup>756</sup>

I prodotti tessili, infatti, sono stati inseriti tra i tasselli che compongono il piano di azione per l'economia circolare del 2020, a cui ha fatto seguito il 30 marzo 2022 la comunicazione per la Strategia per prodotti tessili sostenibili e circolari.<sup>757</sup>

Il settore del tessile che coinvolge, in larga parte, quello dell'abbigliamento e della moda è prezioso in termini economici per l'UE, rivestendo un ruolo rilevante per l'economia circolare.<sup>758</sup>

---

<sup>754</sup> Eco-mobilier è stato istituito nel 2011 da distributori e produttori di mobili, svolgendo attività senza scopo di lucro e approvata dalle autorità pubbliche e gestiscono la raccolta, la selezione, il riutilizzo e il riciclaggio di tutti gli elementi di arredo e della biancheria da letto. Il secondo sistema di gestione è Valdelia fondato nel 2012 ed è un'organizzazione senza scopo di lucro approvata dal Ministero della Transizione Ecologica e Solidale per la raccolta e il riciclo dei rifiuti provenienti da elementi di arredo non domestici.

<sup>755</sup> VALDELIA, *Rapport d'activité*, 2019; ECO-MOBILIER, *Annual Report*, 2019. Dai report dei due consorzi si osserva che i tassi di raccolta sono in aumento (1,2 milioni di ton. contro i 2,68 milioni di ton. immessi sul mercato). Inoltre, le prestazioni di riciclo e riutilizzo nel 2018 sono pari al 57%, superando l'obiettivo del 45%.

<sup>756</sup> Il settore tessile occupa la quarta posizione tra i settori che utilizzano più materie prime e acqua e alla quinta per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra. La produzione mondiale di prodotti tessili è quasi raddoppiata tra il 2000 e il 2015 e il consumo dei capi di abbigliamento e calzature dovrebbe aumentare del 63% entro il 2030. *Cfr.* COM(2020) 98 final, p. 12

<sup>757</sup> COM(2022) 141 final, Strategia per prodotti sostenibili e circolari.

<sup>758</sup> Si stima che l'industria del tessile comprende oltre 160 mila imprese, fornisce lavoro a 1,5 milioni di persone e nel 2019 ha generato un fatturato di ben 162 miliardi di euro. La principale sfida per i paesi europei è intervenire sui modelli, ormai, insostenibili di sovrapproduzione e di consumo eccessivo (c.d. fast fashion). *Cfr.* ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *A New Textiles Economy: Redesigning fashion's future*, 2017; A. KÖHLER, A. WATSON ET AL., *Circular Economy Perspectives in the EU Textile sector*, Luxembourg, 2021.

I c.d. fenomeni di «fast fashion» e il rapido consumismo che coinvolge tale settore desta parecchia preoccupazione; in questo contesto si può discutere di nuove pratiche di «usa e getta», che hanno interessato prima i prodotti in plastica monouso e ora i prodotti tessili, per lo più di abbigliamento.<sup>759</sup>

Per queste criticità e per la mole dei flussi di rifiuti, l'UE è intervenuta nel settore, prevedendo prima l'obbligo di conferire i rifiuti tessili in raccolta differenziata e, successivamente, richiedendo agli Stati membri di adottare schemi di responsabilità estesa del produttore.<sup>760</sup>

L'interesse alla gestione dei rifiuti tessili, soprattutto per gli effetti climalteranti, ha trovato asilo anche nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Nel 2018, l'ONU ha emanato il *Fashion Industry Charter for Global Climate Action*, con l'obiettivo di supportare l'industria della moda per intraprendere azioni volte alla neutralità climatica.<sup>761</sup>

In Italia, anche se è stato introdotto in anticipo l'obbligo di conferimento in RD al 1° gennaio 2022, non esiste ancora alcun decreto che dia attuazione alla disciplina dell'EPR per i tessili.<sup>762</sup>

---

<sup>759</sup> In questo scenario “emerge la necessità di una combinazione sistemica di strategie che contribuiscono a ridurre gli impatti e a favorire il riutilizzo di risorse (materia, acqua ed energia) nel comparto d'origine o in una nuova destinazione (simbiosi industriale)”. ICESP, *Sistemi di progettazione, produzione, distribuzione e consumo sostenibili e circolari, Filiera Tessile – Abbigliamento – Moda, Position Paper*, 2020.

<sup>760</sup> Art. 1, par. 12, dir. 851/2018/UE ha introdotto l'obbligo di conferire in raccolta differenziata i rifiuti tessili entro il 1° gennaio 2025. Cfr. COM(2022) 141, *cit.*, p. 8, dove si legge che la Commissione “proporrà norme armonizzate dell'UE in materia di responsabilità estesa del produttore per i tessili con un'eco-modulazione delle tariffe”. Prosegue “A tal fine e previa una valutazione d'impatto, la Commissione europea proporrà che una quota rilevante dei contributi ai regimi di responsabilità estesa del produttore sia destinata alle misure di prevenzione dei rifiuti e alla preparazione ai fini del riutilizzo”.

<sup>761</sup> A livello internazionale, si segnala anche il c.d. *Fashion Pact*, emanato in sede del G7 nell'agosto del 2019, che prevede una serie di obiettivi condivisi. Per un maggior approfondimento si v. LABORATORIO REF RICERCHE, *Rifiuti tessili: occorrono strategia e strumenti economici*, n. 193/2021, pp. 16 e ss.

<sup>762</sup> Sul punto si rimanda alle proposte pervenute dal settore tessile e della moda SMI, *Position Paper. Verso un regime EPR nel settore tessile*, 2021. Si osserva come nel dicembre 2021 si è tenuta una riunione presso l'allora MiTE alla presenza di diversi soggetti rappresentativi della filiera del tessile, che doveva portare alla definizione di una disciplina EPR nazionale.

Ad oggi, una filiera del tessile EPR, dunque, ancora non esiste, ma paradossalmente sono nati ben tre sistemi collettivi per la gestione dei rifiuti tessili secondo la policy dell'EPR: Ecotessili<sup>763</sup>, Retex.green<sup>764</sup> e Cobat Tessile.<sup>765</sup>

Tuttavia, i rifiuti tessili, che sono stati inclusi nella categoria dei rifiuti urbani ai sensi del d. lgs. 116/2020, sono gestiti secondo lo schema classico dato che sono conferiti al servizio pubblico e raccolti dalle reti comunali.<sup>766</sup>

In attesa di una decisa iniziativa del legislatore nazionale, è possibile guardare alla Francia come modello da seguire, dal momento che è l'unico paese ad aver introdotto un quadro giuridico che stabilisce obblighi di EPR.

In Francia, dal 2007 sussiste l'obbligo di compliance all'EPR per tutte le persone giuridiche che producono, importano o distribuiscono articoli tessili e di abbigliamento.<sup>767</sup>

Inoltre, il legislatore francese, in attuazione della dir. 851/2018/UE, ha ampliato lo schema di EPR prevedendo: la registrazione di tutti i produttori interessati dall'EPR, l'ampliamento dei prodotti interessati dal principio dell'EPR, l'eco-modulazione del contributo e la previsione di un comitato di parti interessate che riunisce produttori, operatori, comunità locali e associazioni di settore.<sup>768</sup>

Il consorzio di riferimento in Francia nel settore tessile è Eco TLC, l'unico autorizzato nel settore, con 1500 membri registrati.<sup>769</sup>

---

<sup>763</sup> Dalle prime attività del consorzio si desume come l'intera filiera resti in attesa dell'emanazione del decreto attuativo da parte del MiTE, che circoscrive l'ambito di applicazione e indichi i parametri con cui operare. Cfr. <https://ecolightservizi.it/ecotessili-il-primo-consorzio-epr-per-la-raccolta-dei-rifiuti-tessili/>

<sup>764</sup> Retex.green si v. <https://retex.green/chi-siamo/>

<sup>765</sup> Cobat Tessile si v. <https://www.cobat.it/comunicazione/press-room/news/cobat-tessile>

<sup>766</sup> MASE, *Strategia Nazione per l'Economia Circolare (SEC)*, 2022, p. 52. È difatti considerata come "prioritaria l'introduzione in tale strategica filiera di una disciplina che dettagli le modalità di prevenzione, riutilizzo, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti tessili. Rendere operativa la responsabilità estesa del produttore in tale settore implica anche il potenziamento delle reti impiantistiche destinate al trattamento e alla valorizzazione di tali rifiuti. Si permetta, altresì, un rinvio extra-giuridico a D. DI STEFANO, *Rifiuti tessili: aspettando la responsabilità estesa del produttore, arrivano i consorzi*, in *Economicircolare.com*, 2022.

<sup>767</sup> A. A. BRUNO, *Responsabilità estesa del produttore: Principi generali*, Ecocerved, 2022, p. 23.

<sup>768</sup> Legge n. 2020-105 del 10 febbraio 2020, c.d. AGECE relativa alla lotta ai rifiuti e alla promozione di un'economia circolare; *Code de l'environnement, Livre V, Titre IV: Déchets, Article L541-15-8*, 2021, che riguarda il divieto di distruzione di articoli invenduti e in alternativa il ricorso al reimpiego, riutilizzo e riciclaggio di nuovi prodotti invenduti.

<sup>769</sup> ERION, *cit.*, p. 48. Nel testo viene osservato come, attualmente, esiste solo un sistema collettivo (Eco TLC), ma i produttori possono organizzare il proprio programma di riciclaggio che deve essere approvato dalle autorità francesi.

Il consorzio, che dopo dieci anni di attività ha cambiato denominazione in Refashion, copre i costi di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti tessili, compresi quelli per lo smaltimento e il riutilizzo e riciclaggio.

Eco TLC ha operato come soggetto monopolistico, fornendo finanziamenti sia agli operatori di smistamento che alle autorità locali, inoltre, garantisce un adeguato numero di punti di raccolta e promuove pratiche di innovazione sostenibile in termini di produzione.

Il finanziamento delle attività promosse dal soggetto monopolistico sono coperte dai contributi ambientali versati dai suoi membri, modulati in base alle quantità immesse nel mercato, alle dimensioni dei prodotti e su criteri di eco-modulazione, per favorire i prodotti maggiormente sostenibili.<sup>770</sup>

In conclusione, per le analogie tra l'ordinamento francese e quello nostrano in termini di policy dell'EPR e dopo aver accelerato sul conferimento in RD dei rifiuti tessili, non resta che auspicarsi un intervento prossimo del legislatore nazionale in questa direzione.

#### 4. La responsabilità estesa del produttore oltre i confini europei.

Nell'analisi comparativa in oggetto non può mancare uno sguardo ai due casi individuati come attuazione dell'EPR fuori dalla cornice europea.

Il primo esempio a cui riferirsi è il Canada per la gestione e la raccolta degli oli esausti introdotta nelle sue sei province e il secondo coincide con l'orizzonte statunitense, dove non esiste una disciplina EPR a livello federale; tuttavia, non mancano iniziative condotte dai Singoli Stati.<sup>771</sup>

Il contesto canadese è da approfondire relativamente alla gestione dell'olio esausto, che è regolata autonomamente da ciascun governo provinciale. In questa sede, si

---

<sup>770</sup> *Ibidem, cit.*, pp. 31 e ss. Nel 2019 sulle 648 mila tonnellate di prodotti immessi nel mercato, ne sono state raccolte circa 250 mila, con un tasso del 38%. Rispetto alla quota di rifiuti tessili raccolti, circa il 58% è stato riutilizzato, il 33% riciclato, mentre il restante 8% destinato ad operazioni di recupero di energia. Da ultimo, dall'inizio della politica di EPR, la raccolta dei prodotti tessili divenuti rifiuti è aumentata del 13% ogni anno. *Cfr. RE\_FASHION, Activity report, 2021.*

<sup>771</sup> Per un approfondimento sulla gestione dei rifiuti di AEE in Giappone, Taiwan e Malesia si rimanda a C. C. YAN, *Sustainable Extended Producer Responsibility (EPR), cit.*, p. 14 e ss.

cita l'attività realizzata dalla British Columbia Used Oil Management Association (BCUOMA) nella provincia della Columbia Britannica.<sup>772</sup>

Il BCUOMA è l'unico consorzio di questa provincia canadese che, dal 2004, si occupa della raccolta e gestione dell'olio lubrificante, assicurando un tasso di raccolta del 100% dell'olio esausto che poi viene riciclato o destinato a recupero energetico.<sup>773</sup>

Lo schema di compliance canadese, per ottimizzare la raccolta, garantisce un adeguato numero di punti di raccolta, finanziando le infrastrutture ai Comuni.

BCUOMA si inserisce nella fase in cui i rifiuti arrivano nei punti di raccolta, compensando coloro che trattano l'olio esausto, che a loro volta riconoscono i corrispettivi alle imprese che ritirano i rifiuti di olio.

Negli Stati Uniti, invece, non esiste attualmente una policy EPR a livello nazionale; tuttavia, molti Stati hanno adottato, con successo, i cd. «EPR-programs» con il precipuo fine di gestire il fine ciclo dei propri rifiuti, ad esempio come accade per i termostati al mercurio, contenitori di pesticidi agricoli e vernici nello stato della California.<sup>774</sup>

Le discipline tra gli Stati sono eterogenee, difatti, in taluni la gestione del fine vita può essere assegnata al governo locale attraverso fondi pubblici e un sistema di tasse ambientali e non quindi affidata al settore produttivo; mentre, ad esempio, in California, «a program is not considered an EPR program if it uses large public resources to implement the program».<sup>775</sup>

Gli Stati con il più alto numero di programmi di gestione dei rifiuti in compliance all'EPR sono la California e il Vermont con otto programmi adottati e il Maine con sette.

---

<sup>772</sup> *Ibidem, cit.*, p. 53. BCUOMA è uno dei sei sistemi EPR per l'olio esausto in Canada, gli altri cinque sono Alberta Recycling, MARRC, SOGHU, SAARC e UOMA. Ogni sistema, tuttavia, copre una provincia e non c'è, quantomeno, una sovrapposizione geografica tra loro.

<sup>773</sup> BRITISH COLUMBIA USED OIL MANAGEMENT ASSOCIATION (BCUOMA), *Annual Report*, 2021. Le performance del sistema canadese sono ottime, superando il 100% della raccolta degli oli esausti, il 92% dei filtri e l'81% dei contenitori. Per quanto riguarda l'olio raccolto, il 32% viene riciclato e la restante parte riutilizzato. Il consorzio dal 2004 è sottoposto ad una responsabilità finanziaria e operativa e opera senza scopo di lucro.

<sup>774</sup> A. FRANZ, *An Evaluation of Extended Producer Responsibility (EPR) as a Policy for Compostable Plastics in California, Master's Projects and Capstones*, 2018, 882; N. C. KILBERT, *Extended Producer Responsibility: A tool for Achieving Sustainable Development*, *Florida State University Journal of Land Use and Environment Law*, 2018, Vol. 19, No. 2, Article 12.

<sup>775</sup> *Ibidem, cit.*, p. 17. A tal proposito *cfr.* CALIFORNIA'S INTEGRATED WASTE MANAGEMENT BOARD, *CalRecycle Packaging Reform Workshop Background Document*, 2017; ID., *Benefits of Compost. Retrieved form*, 2018.

Altri trenta Stati hanno adottato almeno un EPR-program, mentre gli altri diciassette ne sono sprovvisti.<sup>776</sup>

---

<sup>776</sup> PSI, *Product Stewarship Institute*, 2018.

## Conclusioni

I tasselli del mosaico che compongono il sistema di gestione rifiuti seguono, ad oggi, due strade precise: la tutela ambientale e il rispetto delle regole di concorrenza; il vettore prescelto dal legislatore è rappresentato dall'istituto strategico della responsabilità estesa del produttore.

Nelle pagine precedenti, si è avuto modo di constatare che, tuttavia, queste strade sono state per lungo tempo considerate alternative o addirittura contrastanti optando per scelte che in nome della tutela ambientale sacrificassero le istanze concorrenziali.<sup>777</sup>

La dottrina più recente e le attività prodotta da AGCM hanno dimostrato, però, che questo assunto era viziato da una approssimativa assunta incompatibilità tra efficienza ambientale, in termini di servizio di gestione del ciclo dei rifiuti, e principi concorrenziali.

La riforma dell'economia circolare, normativamente, ha ribaltato tale assunto introducendo diversi riferimenti al rispetto della concorrenza nella parte IV del TUA.

Come già evidenziato, fra tutti si segnala l'inserimento all'art. 178 del principio di concorrenza tra i principi che governano la gestione dei rifiuti. Stesso esito ha avuto la norma parallela per la gestione dei rifiuti di imballaggio (art. 219), che prevede l'inserimento del «rispetto del principio di concorrenza» in riferimento all'accesso alle infrastrutture per i produttori, utilizzatori e relativi regimi EPR.<sup>778</sup>

Lo studio condotto sull'ecosistema dei regimi EPR nel nostro ordinamento ci ha restituito, invece, uno scenario piuttosto eterogeneo nell'applicazione della policy della responsabilità estesa del produttore.

La classificazione adottata che suddivide i sistemi EPR rinvenibili nel nostro Paese in sistemi amministrativi e individuali è quella che meglio rappresenta l'applicazione del

---

<sup>777</sup> Questo orientamento è ben visibile, in riferimento al perimetro della nostra ricerca, *ex multis* LUISS, *op. cit.*; G. SQUITIERI, *Il modello italiano di gestione dei rifiuti d'imballaggio, cit.*, in AA.VV., *La riforma dei rifiuti, op. cit.*, pp. 213-221; C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale, cit.*, p. 82 ss.

<sup>778</sup> Si segnala che anche la norma che apre la disciplina della gestione dei rifiuti di imballaggio, l'art. 217 TUA, si riferisce a tale principio prevedendo che nella gestione di tali rifiuti si debba "assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente" e si debba anche "garantire il funzionamento del mercato" prevenendo "l'insorgere di ostacoli agli scambi e distorsioni della concorrenza". *Cfr.* altresì, artt. 233, co. 2-3 e 224, co. 2 TUA. Si segnalano anche le modifiche in relazione alle altre tipologie di rifiuti, v. artt. 234, 235 co. 2, 236 e 237 TUA.

principio euro-unitario nelle diverse filiere e in termini di organizzazione della raccolta e del recupero dei rifiuti.<sup>779</sup>

La principale linea di demarcazione è da ricercare nella coesistenza di più sistemi EPR in luogo di situazioni di monopolio e della figura del Consorzio unico che hanno animato e sospinto l'applicazione dell'EPR in questi primi venti anni.

Ad esempio, il modello del Consorzio nazionale di filiera, impostosi da metà degli anni '90, si basa su questo assunto trovando saldo ancoraggio in una normativa che ne rispecchiava il fondamento.

A questo si aggiunge la composizione della platea di soggetti a cui affidare la responsabilità, produttori o altre categorie di operatori interessati – ad esempio gli utilizzatori – intercettando un elemento da considerare ineludibile per la piena attuazione dell'EPR: l'esclusività della responsabilità finanziaria ai produttori.

Sul punto, si vuole ribadire che la piena aderenza alla policy dell'EPR – da intendersi come strategia di politica ambientale – e l'orizzonte appena descritto passano necessariamente dall'affidamento della piena responsabilità finanziaria alla categoria dei produttori.

In termini generali, la progettazione di qualsiasi sistema EPR dovrebbe essere orientata dalla peculiarità della filiera di riferimento che ne rispecchia la governance, dal tipo di materiale e delle forme di affidamento del servizio.

Ad ogni modo, a parere di chi scrive, dopo un'analisi analitica sull'attuazione dell'EPR nelle diverse filiere, le dichiarazioni di principio inserite nella parte IV del TUA restano nella maggior parte dei casi pressoché tali.

Per questo motivo, i rapporti di tensione tra tutela dell'ambiente in termini di garanzia di efficienza del servizio e rispetto dei principi concorrenziali hanno occupata larga parte del lavoro.

La fioritura di ulteriori sistemi EPR è favorita da una normativa che, astrattamente, li incoraggia; tuttavia, la coesistenza di più sistemi collettivi necessita di un mercato ben regolato e di un quadro di controlli che garantisca la corretta attuazione dell'EPR.

---

<sup>779</sup> A. FARÌ, *op. cit.*, in D. BONATO, *cit.*, pp. 86 e ss.

Si è potuto osservare come la svolta concorrenziale impressa nel settore dei rifiuti, in termini di definizione di principi cardini e nell'organizzazione del servizio, è normativamente legittimata (artt. 178 e 217 TUA), tuttavia, l'applicazione concreta in alcuni filiere risente ancora di taluni disallineamenti e deficit strutturali.

In primo luogo, l'utilizzo e l'accesso alle infrastrutture dei servizi sembra argomento da attenzionare dai decisori politici poiché assurge ad essere la «prova del nove» dell'attuazione dell'EPR e del richiamato spirito conformatore nel segno della concorrenza e dell'equo accesso delineato nella parte IV del TUA.

Sul secondo profilo, in special modo per gli imballaggi, la declinazione della responsabilità condivisa, seppur normativamente sancita nel TUA, ad oggi provoca ancora i citati disallineamenti che a loro volta generano inefficienze del servizio ambientale.

Uno dei tasselli fondamentali per le convergenze ambientali e concorrenziali è da riconoscere nel ruolo strategico da affidare al contributo ambientale.

Il potenziale competitivo di cui si è tentato di dare conto, si coglie in diversi suoi aspetti come le modalità di prelievo e di commisurazione, di concerto, con il diffondersi di criteri di diversificazione modulata che incoraggiano l'eco-design.

Soffermandosi sull'ultimo punto, le prime politiche di modulazione del contributo sono da salutare con favore, ma vanno implementate.

Si osserva come una commisurazione standard del CAC non permette di valorizzare la matrice ambientale, dato che un contributo ambientale «appiattito» non è capace di incidere sulla competitività dei produttori e pertanto non riesce a conformare le scelte di produzione.

Un deficit su questo versante va per forza di cose a ricadere sulle scelte di consumo; dal momento che impedisce la corretta informazione dei consumatori, che altrimenti sarebbero capaci di orientare le proprie scelte di consumo verso materiali meno impattanti (c.d. leva concorrenziale).

Per questo motivo, gli utenti finali e i consumatori devono avere la piena consapevolezza che nel prezzo pagato «è compreso il finanziamento di un sofisticato

strumento che assicura che alla fine del suo ciclo di vita il prodotto sia de-costruito per rigenerarsi in nuova materia rinnovabile secondo i principi dell'economia circolare».<sup>780</sup>

L'assetto attuale commentato e criticato da AGCM non permette la piena internalizzazione dei costi della gestione dei rifiuti e non informa i consumatori sulla maggiore o minore compatibilità ambientale di tali prodotti.

La criticità principale nel sistema di finanziamento dei compliance schemes è da ricercare nella difficoltà di rendere l'onere da EPR, effettivamente, cost reflective.

A parere di chi scrive, la strada per efficientare il servizio di gestione dei rifiuti coincide con quella che valorizza la variabile concorrenziale; difatti, risulta necessario che il contributo ambientale sia parametrato ai costi del servizio ambientale in termini di efficienza e che esso sia «riflesso», agli occhi degli utenti finali, nel prezzo finale del prodotto.

Per quanto riguarda la filiera degli imballaggi, che riveste un ruolo cruciale per saggiare il grado di attuazione dell'EPR, al netto della diffusione di sistemi autonomi (art. 221 TUA) e di un progressivo e lento erodersi del monopolio CONAI-Consorti di filiera, si possono individuare margini di riforma che necessitano di interventi legislativi.

A parere di chi scrive, restano tutt'ora valide larga parte delle censure mosse da AGCM al sistema di gestione CONAI-consorzi di filiera.

Le principali sono rassegnabili nella limitazione soggettiva a danno di una categoria di soggetti obbligati, quali gli utilizzatori, dalla possibilità di organizzare in autonomo un proprio compliance scheme e nelle modalità di prelievo e di assolvimento del contributo ambientale, attraverso la pratica della prima cessione, che scarica su questa categoria l'onere dall'EPR e nei meccanismi di definizione e versamento del CAC.

Queste due censure sono ben sintetizzabili nella questione aperta relativa alla funzione e allo scopo che viene affidato al contributo ambientale pagato nella filiera degli imballaggi.<sup>781</sup>

---

<sup>780</sup> *ID., cit.*, p. 35 ss. Questa affermazione si basa sulla considerazione che il produttore è un soggetto economico che per sua natura sarà orientato ad annoverare gli oneri della de-produzione (o anche da EPR) tra i costi sostenuti per rendere disponibile sul mercato il suo prodotto, così come avviene per i costi dell'energia, materie prime, manodopera o trasporti.

<sup>781</sup> AGCM, IC49, *cit.*, par. 628.

Chiosando sul punto, quello che si può ipotizzare è che la motivazione principale risieda non tanto nel far fronte ad un costo, quello di gestione ambientale e di riduzione delle esternalità prodotte, bensì, di finanziamento delle attività di un soggetto privato senza scopo di lucro, la cui adesione permette il rispetto della normativa.

Sarebbe, inoltre, raccomandabile guardare in modo differente ai due driver dei flussi di rifiuti da imballaggio.

Come ha evidenziato AGCM, l'Italia è l'unico paese europeo nel quale i produttori di imballaggi commerciali e industriali sono tenuti a aderire ad un compliance scheme, anche quando quest'ultimo non svolge alcuna attività di riciclo per loro conto una volta che sono divenuti rifiuti.

In questo segmento, il mercato è la principale soluzione per gli utilizzatori poiché tali rifiuti rappresentano un valore economico con operatori indipendenti che negoziano i servizi di avvio a recupero e riciclaggio dei rifiuti.

Ciononostante, quello che sembra chiaro è che le normative europee sul punto assumono una posizione piuttosto decisa e che, su tale scorta, anche la normativa recepita nel TUA sia dello stesso tono.

Più nello specifico, desta perplessità il fatto che taluni disallineamenti della normativa nostrana rispetto a quella europea, come le censure avanzate da AGCM, restano tutt'oggi valide e foriere di analisi critiche anche dopo la citata riforma del 2018 recepita due anni dopo nel nostro ordinamento.<sup>782</sup>

Beninteso, quando si tratta di economia circolare, in special modo in un complesso settore come quello dei rifiuti, il termine chiave da utilizzare è quello di «transizione»; ma ciò che sembra è che, nella realtà, la gestione del servizio dei rifiuti per buona parte faccia fatica, per diverse ragioni, a seguire e tenere il passo le evoluzioni volute dal legislatore multilivello.

Se queste sono le perplessità, tuttavia, l'obiettivo non è fuori discussione: raggiungere la creazione di un mercato pluralistico di PRO che offrono i propri servizi di compliance all'EPR in competizione tra di loro.

---

<sup>782</sup> V. fra tutti il contributo di F. DE LEONARDIS E S. MICONO, *op. cit.*; F. BARTOLACCI, M. SOVERCHIA, E. ZIGIOTTI, *La gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia: performance economico-finanziarie e ambientali*, in AA.VV., *Studi in tema di economia circolare, cit.*, pp.115-136.

L'assunto tavolo competitivo, però, richiede la richiamata internalizzazione del reale costo ambientale generato dall'immissione del prodotto nel mercato che, così, confluirebbe ed inciderebbe sul prezzo finale per assurgere a sintomo del grado di competitività di ciascun *player* agli occhi degli acquirenti-utenti finali.

In questo campo la minimizzazione del costo ambientale avrebbe un effetto sul mercato; in altre parole, «i prodotti più facilmente riciclabili dovrebbero risultare più economici, mentre i prodotti meno riciclabili dovrebbero risultare più costosi».

Si tratta di un discorso economico e di eco-progettazione a monte dei processi produttivi, come appunto richiedono i capisaldi della responsabilità estesa.

Gli effetti della c.d. funzione «ambiente-concorrenza» dispiegano qui il proprio potenziale; e parafrasando le premesse introduttive di AGCM «la concorrenza contribuisce a raggiungere gli obiettivi di carattere ambientale».<sup>783</sup>

Da ultimo, nello scenario attuale, il tema regolatorio irrompe con forza sia per le crescenti funzioni e poteri di ARERA sia per l'istituzione prossima, si auspica, di un organismo di vigilanza sull'operato dei consorzi e sistemi autonomi previsto dalla SEC 2022.

Tuttavia, l'affidamento di poteri di regolazione e di determinazione tariffaria ad ARERA non può bastare o comunque non risulta sufficiente se calati in un contesto dove non appare chiaro fin dove si spingono i suddetti poteri, ad esempio in materia di determinazione dei costi efficienti del servizio ambientale.<sup>784</sup>

Il pericolo è quello di creare una matassa regolatoria, ancora prima di averne definito un quadro giuridico solido e determinato, dove taluni tasselli sembrano non armonizzarsi tra loro, per grave mancanza, soprattutto, di strumenti di coordinamento tra soggetto regolatore e politico, da un lato, e, dall'altro, tra i players che partecipano allo

---

<sup>783</sup> AGCM, IC49, *cit.*, par. 42-45. Sul punto, si permette di evidenziare come la mancata internalizzazione della variabile ambientale all'interno del prezzo finale, di concerto all'appiattimento della concorrenza si tradurrebbe in una stagnazione della transizione verso l'economia circolare. Inoltre, l'adozione di misure che limitano la concorrenza, seppur in luogo della garanzia di prestazione del servizio universale di gestione rifiuti ostacolerebbe la creazione di un "vincolo" competitivo tra gli operatori economici interessati, che in tal modo non verrebbero né influenzati né tantomeno "obbligati" ad efficientare i propri processi produttivi, non ricevendo alcuno stimolo o distorsione a valle del mercato stesso.

<sup>784</sup> V. supra §4.2., Cap. 3. Il meccanismo censurato trova saldo riferimento normativo nel combinato disposto degli artt. 178-*ter*, 222 e 224, co. 5 (Accordo quadro ANCI-CONAI).

strumento principe dell'EPR nella filiera degli imballaggi, ossia l'accordo quadro ex art. 224, co. 5 TUA.

A tal proposito, si possono svolgere alcune considerazioni conclusive che si pongono l'una ad un livello più diffuso e l'altra ad uno più particolare, calata, nella realtà «campione» della filiera dei rifiuti di imballaggio.

In termini generali, ferma la convinzione che la meta verso cui tendere è quella di un mercato pluralista e competitivo, si annidano più dubbi che reali certezze. Difatti, *a fortiori* con la scelta a livello UE di favorire il pluralismo dei sistemi EPR in luogo di situazioni di monopolio, la questione si sposta sul come verranno regolati mercati siffatti.

L'analisi, probabilmente, si sposta nella ricerca di un punto di equilibrio tra il dispiegarsi del libero mercato e l'intervento regolativo dello Stato nell'economia<sup>785</sup>

Altra questione aperta risiede nella qualità della concorrenza in questi mercati; essa va considerata un valore aggiunto o un rischio per l'assolvimento degli, irrinunciabili, obiettivi ambientali?<sup>786</sup>

Invece, sul secondo versante è da attenzionare la definizione dei contenuti dell'accordo quadro ANCI-CONAI, art. 224, co. 5 TUA.

La determinazione dei corrispettivi con cui coprire i costi sostenuti dai Comuni per i servizi di RD devono essere rapportate alle determinazioni di ARERA in termini di definizione di costi efficienti, come previsto dall'art. 222 TUA.

Inoltre, il quadro regolatorio è poi complicato dall'affidamento di poteri sostitutivi al Ministero dell'Ambiente nel caso di mancata definizione all'accordo di cui al co. 5 dell'art. 224. Sul punto, si auspica che eventuali sovrapposizioni lascino il passo all'operare di meccanismo di coordinamento.

A parere dello scrivente, questi dubbi insieme ai percorsi evolutivi di cui si è dato conto hanno ragion d'essere, andando a realizzare e comporre la policy «fluida» dell'EPR ed è, proprio, su questi aspetti che l'interprete dovrà concentrare le proprie analisi future.

---

<sup>785</sup> Sul tema interessanti spunti di riflessioni sono offerti da F. DE LEONARDIS, *La regolazione ambientale tra fondamenti costituzionali, "standards di circolarità" e sistemi di extended producer responsibility (EPR)*, in *Diritto Amministrativo e Società Civile*, Vol. III – *Problemi e prospettive*, pp. 579-618; A. BENEDETTI, *op. cit.*; ID., *op. cit.*, p. 109 ss.

<sup>786</sup> Per un orientamento "minimalista" della concorrenza a favore della piena attuazione delle politiche ambientali, si veda il contributo di LUISS GUIDO CARLI, *op. cit.*, 2017.

## Bibliografia

- AA. VV., ASSOCIAZIONE DEI COMUNI VIRTUOSI (a cura di), *20 anni di gestione degli imballaggi. Cosa è stato fatto, cosa resta da fare*, 2018
- AA. VV., *Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes*, Final Report, 27 April 2020
- AA.VV., *Biomimetics: its practice and theory*, in *Journal of The Royal Society*, 2006
- AGCM, IC26, *Il mercato dei rifiuti di imballaggio*, n. 18585, 2008
- AGCM, S4143 - *Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021*, 2021
- ALBÈ M.E., *L'annosa questione della natura giuridica dei Consorzi unici di filiera per la gestione dei rifiuti da imballaggio perviene al giudizio del Consiglio di Stato*, in *RQDA*, n. 3/2015
- ALOGNA I., *La circolazione del modello di sviluppo sostenibile. Prospettive di diritto comparato per un percorso multidirezionale*, in CERRINA FERONI G. ET AL. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, I, 1, in *cesifin.it*, 2016
- AMENDOLA G., *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d. lgs. 116/2020*, in *Diritto e giur. agraria alimentare e dell'ambiente*, n. 1/2021
- AMIRANTE D., *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, 2022
- ANZILOTTI D., *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, 1902
- APAT, *Linee guida sul trattamento dei veicoli fuori uso. Aspetti tecnologici e gestionali*, 2004
- ARERA, *Relazione Annuale, Attività Svolta*, vol. 2, 2021
- ARERA, *Relazione Annuale, Stato dei Servizi*, vol. 1, 2021
- ARMIENTO M.A., *Regolazione soft dei mercati e qualità delle regole*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, 2, 2022
- ARMSTRONG M., *Regulation and inefficient entry*, in *Note for the World Bank meeting in Berlin*, February, 2000
- ARNAUDO L. -PIETROPAOLO G.M., *Ambiente e concorrenza. Il caso delle gestioni consortili di rifiuti in Italia*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1/2011
- ARRIGO U., *La liberalizzazione europea del mercato postale e le prospettive per l'Italia*, in *Mercato Concorrenza Regole* 3/2008

- AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (AGCM), IC 49, *Indagine conoscitiva sui rifiuti solidi urbani*, 2016
- AYRES R.U., *Industrial Metabolism*, in *Technology and Environment*, Washington D.C., 1989
- BARBERA A., Commento all'art. 2, in BIFULCO R. –CELOTTO A.– OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006
- BENEDETTI A., *Certezze pubbliche e «certezze» private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010
- BENEDETTI A., *La regolazione del ciclo integrato dei rifiuti e il ruolo dell'ARERA*, in *Economia Pubblica*, 2019, 2
- BENEDETTI A., *Organizzazione e regolazione dei servizi locali di interesse economico: il caso del ciclo dei rifiuti urbani*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021
- BENVENUTI S., *Raccolta, Gestione e Smaltimento dei rifiuti in Italia. La complessità del quadro normativo e del riparto delle competenze* in FERONI G.C. (a cura di), *Produzione, Gestione, Smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra Diritto, Tecnologia, Politica*, Giappichelli, Torino 2014
- BENYUS J., *Biomimicry: Innovation Inspired by Nature*, New York, 2002
- BERARDI D., CASARICO F., SIGNORI F., TRAINI S., *L' Authority e le nuove competenze sul ciclo dei rifiuti: un floor normativo e competitivo per lo sviluppo industriale*, *Position Paper*, in *Laboratorio Ref Ricerche*, 2017
- BERARDI D., TRAINI S., *Rifiuti: a quando un'Autorità di regolazione indipendente?* in *Ambiente&sviluppo*, n. 1/2016
- BERARDI D., VALLE N., *Rifiuti organici tra la tutela del mercato e quella dell'ambiente*, in *lavoce.info*, 2020
- BIFULCO R., D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008
- BIFULCO R., *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, Paper, 6 aprile 2022
- BILANCIA P., *Prefazione*, in SALVEMINI L., *I principi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, 2019
- BLASI E., *La natura giuridica dei consorzi di gestione dei rifiuti di imballaggio: verso la qualifica di incaricati di pubblico servizio*, in *Munus*, n. 1/2015

- BLASI E., *Le recenti aperture alla concorrenza del sistema di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio*, in Riv. Quadr. Dir. Amb., n. 1-2/2012
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990
- BONATO D., *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR*, in I Quaderni di EconomiaCircolare.com, n. 1/2021, in particolare i capitoli ad opera di: FLUTTERO A., *Lo sviluppo delle catene del valore della de-produzione nell'era dell'economia circolare*, pp. 91-94; FARÌ A., *I modelli di attuazione della responsabilità estesa in Europa e in Italia*, pp. 71-90, SCHWENG C., *Responsabilità estesa del produttore. Riguarda solo i produttori?*, pp. 11-14
- BOTTINO G., FEDERICI R., *Rifiuti*, in CHITI M.P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007
- BOULDING K. E., *Evolutionary Economics*, Beverly Hills, 1981
- BOULDING K. E., *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, 1966
- BOVINO C., *Discariche, la riforma ambiziosa del d. lgs. n. 121/2020*, in Ambiente&sviluppo, n. 1/2021
- BOVINO C., *Verso un'economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti*, in Ambiente e Sviluppo, Vol. 10, 2014
- BRITISH COLUMBIA USED OIL MANAGEMENT ASSOCIATION (BCUOMA), *Annual Report*, 2021
- BRUNO A. A., *Responsabilità estesa del produttore: Principi generali*, Ecocerved, 2022
- CABRAL-FERREIRA-SIMÕES-FERREIRA DA CRUZ-CUNHA MARQUES, *Financial Flows in the Recycling of Packaging Waste: the case of France*, in *Polish Journal of Environmental Studies*, 2013, n. 22(6)
- CAFAGNO M., *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4/2021
- CAFAGNO M., *Mercato e ambiente*, in CHITI M.P., URSI R. (a cura di), *Studi sul codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2011
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, 2007
- CALIFORNIA'S INTEGRATED WASTE MANAGEMENT BOARD, *Benefits of Compost. Retrieved form*, 2018

- CALIFORNIA'S INTEGRATED WASTE MANAGEMENT BOARD, *CalRecycle Packaging Reform Workshop Background Document*, 2017
- CAMBRIDGE ECONOMETRICS, TRINOMICS E ICF, *Impacts of circular economy policies on the labour market*, 2018
- CAPACCIOLI E.–DAL PIAZ F., *Ambiente (tutela dell')*, *Parte generale e diritto amministrativo*, voce Appendice Noviss. Dig. It., Torino 1980, I
- CARABBA M., Voce *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1997
- CARBONE S.M. - LUZZATO R., *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, 2002
- CARTEI G.F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienza a confronto*, Editoriale Scientifica, 2014
- CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Rifiuti. Obiettivo discarica zero*, *Studio di settore 05*, febbraio 2014
- CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. IV, Giuffrè, 2006, in particolare il capitolo ad opera di DELL'ANNO P., *Rifiuti*, pp. 5302 ss.; RANGONE N., Voce *Regolazione*, pp. 5057-5070
- CASSESE S., *Dalle regole del gioco al gioco delle regole*, in *Mercato Concorrenza Regole*, Il Mulino, n. 2/2002
- CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, V ed., Laterza, Bari, 2012
- CASSETTI L., *La modifica dell'art. 41 della Costituzione*, *Atti del Convegno Annuale Aidambiente, La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, 28 gennaio 2022, Roma
- CAVANNA V., *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto Signals 2014 dell'Agenzia europea dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2014
- CAVANNA V., *Il caso degli "shoppers" di plastica: verso un addio alla plastica?*, in *RGA*, n. 3/2018
- Cecchetti M., *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.li*, 2021
- CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, 2000
- CHITI E., *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, *RQDA*, n. 1/2021
- CHITI E., *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, Vol. 59, Issue 1 (2022)

- CHITI E., *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, Editoriale, 2, 2022
- CHITI E., *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *RQDA*, n. 3, 2021
- CINTIO V., *ConSORZI di urbanizzazione tra atipicità e obbligazioni propter rem*, in *Riv. giur. ed.*, 2017
- CIONI L., *L'inosservanza dei criteri ambientali minimi è una causa di esclusione?*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10/2020
- CIRAIG, *Circular Economy: A Critical Literature Review of Concepts*, 2015
- CIRCULAR ECONOMY NETWORK (a cura di), *4° Rapporto sull'Economia Circolare in Italia*, 2022
- CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Annuario AIPDA*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007
- CLEVER CONSULT BVBA, *The Knowledge Based Bioeconomy (Kbbe) in Europe: Achievements and Challenges*, Brussels, 2010;
- CLO' A., *Il rebus energetico*, Bologna, 2008
- Cocconi M., *Circular economy and environmental sustainability*, in *ambientediritto.it*, 2020, fasc. 3
- COCCONI M., *Motivazione e qualità dei procedimenti di regolazione generali*, in *Il diritto dell'economia*, Modena, 2011
- COCCONI M., *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2019
- COCCONI, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, in *Il diritto dell'economia*, in *Il diritto dell'economia*, Numero speciale – aprile 2023
- COLOMBO P., *Il principio di responsabilità del produttore nella gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2007
- COMMISSIONE EUROPEA, DG COMPETITION, Paper, *Competition Issues in Waste Management System*, 22 settembre 2005
- COMMISSIONE EUROPEA, Direzione generale dell'Ambiente, *Effectiveness of the essential requirements for packaging and packaging waste and proposals for reinforcement: final report and appendices*, 2020

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSI CORRELATI, *Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo*, 2018

CONAI, *Green Economy Report 2020. Rapporto di sostenibilità*

CONAI, *Guida all'adesione e all'applicazione del Contributo Ambientale*, 2022

CONAI, *Guida all'adesione e all'applicazione del Contributo Ambientale*, 2022

CONAI, *Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, Relazione generale consuntiva 2021*, giugno 2022

CONAI, *Programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, Relazione generale consuntiva 2020*

CORDINI G., FOIS P., MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, in particolare il capitolo ad opera di FOIS P., *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, p. 72 ss

COREPLA, *Relazione sulla gestione 2021*

COREVE, *Rapporto 2021 su raccolta e riciclo del vetro*, 2021

CORSINI F., RIZZI F., FREY M., *Extended producer responsibility: The impact of organizational dimensions on WEEE collection from households*, in *Waste Management*, 2016

COSTANZA R. (a cura di), *Ecological Economics*, Columbia University Press, 1991;

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018, in particolare il capitolo ad opera di OLIVETTI RASON N., *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, pp. 3-98

D'ALOIA A., *Economia circolare e diritto. Alla ricerca dei confini materiali della sostenibilità*, prefazione a Cocconi M., *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, FrancoAngeli, 2019

DE LEONARDIS F. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Eum, Edizioni Università di Macerata, 2019, in particolare i capitoli ad opera di: FERRARA R., *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, pp. 39-74; FELIZIANI C., *I rifiuti come risorse. L'"anello mancante" per un'economia circolare*, pp. 91-114; BARTOLACCI F., SOVERCHIA M., ZIGIOTTI E., *La gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia: performance economico-finanziarie e ambientali*, pp. 115-136

DE LEONARDIS F., *Ambiente e Costituzione economica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019

- DE LEONARDIS F., *Codice dell'ambiente, regolazione dei rifiuti e concorrenza nella nuova stagione dell'economia circolare*, in *RQDA*, n. 1/2022
- De Leonardis F., *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare*, in *Dir. Amm.*, 2017
- DE LEONARDIS F., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, *RQDA*, n. 1/2020
- DE LEONARDIS F., *La disciplina dell'ambiente tra Unione Europea e WTO*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 2004
- DE LEONARDIS F., *La regolazione ambientale tra fondamenti costituzionali, "standards di circolarità" e sistemi di extended producer responsibility (EPR)*, in *Diritto Amministrativo e Società Civile*, Vol. III – *Problemi e prospettive*, 2020
- DE LEONARDIS F., MICONO S., *L'economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (ERP): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in *Apertacontrada*, 2017
- DE LEONARDIS F., *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2018
- DE LEONARDIS F., *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, *RQDA*, n. 2/2011
- DE LEONARDIS F., *Voce Economia circolare*, in *Dir. pubbl.*, 2020
- DE LUCIA L., *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002
- DELL'ANNO P. - PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012, in particolare i capitoli ad opera di: Amirante D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, pp. 233-284; Montini M., *Profili di diritto internazionale*, pp. 9-42; CAFAGNO M. - FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, pp. 487-489
- DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2021;
- DELL'ANNO P., *La tutela dell'ambiente come materia e come valore costituzionale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009
- Dell'anno P., *Manuale di diritto ambientale*, IV ed., Padova, 2003, p. 86 e ss.
- DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, 2004
- DELLA GIUSTINA C., *Il diritto all'ambiente nella Costituzione Italiana*, in *Ambiente Diritto*, n. 1, 2020

DELLI PRISCOLI L., *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, 2, 2022

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD & RURAL AFFAIRS, *Introducing a Deposit Return Scheme for drinks containers in England, Wales and Northern Ireland, Government response*, 20 January 2023

DEPIETRI A., *L'economia circolare tra residui di produzione e bioeconomia*, in *Federalismi.it*, 6/2023

DI FIORE G., *Servizi pubblici locali a rilevanza ambientale: la governance dei rifiuti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012

DRAGO R., *La protection du voisinage et de l'environnement*, PPS, n. 457, 1979

E. RONCHI (A CURA DI), *La riforma dei rifiuti. A 20 anni dal d. lgs. 22/97 e alla vigilia delle nuove direttive rifiuti-circular economy*, 2017, in particolare i capitoli ad opera di RONCHI E., *Una riflessione sui cardini della riforma dei rifiuti del d. lgs. 22/97*, pp. 7-17; SQUITIERI G., *Il modello italiano di gestione dei rifiuti d'imballaggio: un successo di portata europea*, pp. 213-221

ECO-MOBILIER, *Annual Report*, 2019

ECOPNEUS, *10 anni di impegno e risultati per l'economia circolare in Italia, Report 2011-2020*, 2021

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *A New Textiles Economy: Redesigning fashion's future*, 2017

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *The Circular design guide*, in [circulardesignguide.com](http://circulardesignguide.com), 2017

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Verso l'economia circolare: motivazioni economiche e di business per una transizione accelerata?*, 2012

EREP, *Piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse (EREP) per un'Europa più efficiente nell'impiego delle risorse?*, 2012

ERION, *Libro bianco sui RAEE. Proposte di evoluzione normativa e organizzativa per uno sviluppo del settore nazionale dei RAEE*, luglio 2021

ESPOSTI R., *Knowledge, technology and innovations for a bio-based economy: lessons from the past, challenges for the future*, in *Bio-based and Applied Economics Journal* 1, 2012

EUNOMIA, *Driving a Circular Economy for Textiles through EPR*, Final report, 28 February 2022

EUNOMIA, *Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes, Final Report*, 2020

- FARÌ A., *Collegato ambientale in Gazzetta: la legge sulla green economy accelera sugli appalti verdi*, in *Enti locali e Pa – Il Sole 24 Ore*, 2016
- FARÌ A., *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *RQDA*, n. 3/2015
- FARÌ A., *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, Jovene, 2013
- FEDERICI R., *La nozione di rifiuti: Una teoria*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2006
- FEDERICO T., *I fondamenti dell'economia circolare*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, 2015
- FEDERICO V., *L'esperienza francese*, in CERRINA FERONI G. (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia, Germania tra diritto, tecnologia e politica*, Torino, 2014
- FELIZIANI C., *I nuovi appalti verdi: un primo passo verso un'economia circolare?*, in *Dir. econ.*, n. 2/2017
- FELIZIANI C., *La gestione dei rifiuti in Europa: un'analisi comparata*, in *federalismi.it*, n. 15/2017
- FELIZIANI C., *Tutela ambientale e servizio pubblico. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, Sapienza Università editrice, 2014
- FERRARA R., SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2014, in particolare il capitolo ad opera di CAFAGNO M., *Gli strumenti volontari a protezione dell'ambiente*
- FERRARI G.F., *I rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) tra obiettivi europei e modulistica*, in *Munus*, 2/2020
- FERRI G., *Consorzio (teoria generale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Milano, Giuffrè, 1970
- FRACCHIA F., *Decider(c) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, in *Il diritto dell'economia*, Numero speciale – aprile 2023
- FRACCHIA F., *Il diritto ambientale comparato*, in *federalismi.it*, n. 7/2017
- FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012
- FRACCHIA F., *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022

- Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010
- FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, 2002
- FRACCHIA F., VERNILE S., *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, in *RQDA – Decennale della Rivista (2010-2020)*, n. 2/2020
- FRANCHINA G., *Contratti pubblici e criteri ambientali minimi*, in *ambientediritto.it*, n. 2/2022
- FRANCIONI F., *Environment, Human Rights and International Trade*, Oxford, Portland Oregon, 2001
- FRANZ A., *An Evaluation of Extended Producer Responsibility (EPR) as a Policy for Compostable Plastics in California, Master's Projects and Capstones*, 2018, 882;
- FRANZOSI M., *Il Consiglio di Stato si pronuncia per l'illegittimità delle condotte tenute dal COBAT sul mercato dall'anno 2001*, RGA, n. 1/2012
- FREY M., CORSINI F., *La responsabilità estesa del produttore di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Profili strategici, organizzativi e di specializzazione sostenibile*, Franco Angeli, 2020
- FÜBER K. E BARBAROSSA E., *La gestione dei rifiuti urbani in Italia e in Europa*, in *Lexambiente.it*, 2011
- GARZIA G., *La responsabilità e i costi della gestione dei rifiuti. La responsabilità estesa al produttore*, in F. GIANPIETRO (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti*, Milano, Kluwer 2011
- GEISSDOERFER M., SAVAGET P., BOCKEN N.M.P., HULTINK E.J., *The Circular Economy-A new sustainability paradigm?*, in *Journal of Cleaner Production*, 143, 757-768, 2017
- GEORGESCU-ROEGEN N., *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile* (A cura di Mauro Bonaiuti), Bollati Boringhieri, 2003
- GERADIN D., *Trade and environment. A comparative study of EC and US law*, Cambridge University Press, 1997.
- GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente. L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006
- GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, Riv. trim. dir. pubbl., 1973
- GIANNINI M.S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1971
- GIARINI O., *Dialogo sulla ricchezza e il benessere*, Milano, Mondadori, 1981

- GIGLIONI F. (a cura di), *L'amministrazione dei rifiuti a Roma. Un'analisi giuridica*, Editoriale Scientifica, 2020
- GIUFFRIDA A., *Il quadro organizzativo. Le tutele differenziate ed i livelli di governo*, in CROSETTI A.– FERRUCCI N. (a cura di), *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008
- GIUFFRIDA R., AMABILI F. (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Giappichelli, 2018;
- GOISIS F., *Caratteri e rilevanza del principio comunitario «chi inquina paga» nell'ordinamento nazionale*, in *Il Foro amministrativo – CdS*, 2009
- GRANATO N., *Profili di valorizzazione della natura. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in *Giustamm.it*, 2021
- GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *RQDA*, n. 3/2017
- GRASSI S., *Ambiti della solidarietà e della responsabilità intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in BIFULCO R. - D'ALOIA A., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della doverosità intergenerazionale*, Napoli, 2008
- GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, 2012
- GRATANI A., *Sacchetti di plastica con manici. Gli “shoppers” sono rifiuti di imballaggio ai sensi della normativa comunitaria*, in *RGA*, n. 2/2005
- GRECO N., *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, Il Mulino, 2008
- GROSSI P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977
- GUSTAPANE A., *Voce Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992
- HOTELLING H., *The Economics of Exhaustible Resources*, in *Journal of Political Economy*, Vol. 39, No. 2, 1931
- IACOVELLI D., *Dal rifiuto all'End of Waste*, in *Dir. Economia*, n. 98/2019
- ICESP, *Sistemi di progettazione, produzione, distribuzione e consumo sostenibili e circolari, Filiera Tessile – Abbigliamento – Moda, Position Paper*, 2020
- IEEP, *EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A focus on plastic packaging*, 2017
- ISPRA, *Rapporto Rifiuti Urbani*, Ed. 2021-2022
- ISTAT, *Rapporto BES 2020: Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 8° ed., 2020
- JONAS H., *Il principio responsabilità*, 1979

- KALIMO H., *What Roles for Which Stakeholders under Extended Producer Responsibility?*, in Reciel, 2014
- KASSIM O.H., *I criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli appalti pubblici. L'emersione dell'istituto degli "appalti verdi" nel panorama europeo e nazionale*, in *italiAppalti.it*, 2017
- KILBERT N. C., *Extended Producer Responsibility: A tool for Achieving Sustainable Development*, *Florida State University Journal of Land Use and Environment Law*, 2018, Vol. 19, No. 2, Article 12.
- KIRCHHERR J., REIKE D., HEKKERT M., *Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions*, Utrecht University, Resources, Conservation and Recycling Volume 127, December 2017
- KÖHLER A., WATSON A. ET AL., *Circular Economy Perspectives in the EU Textile sector*, Luxembourg, 2021
- KRAMER L., ONIDA M., *Codice dell'ambiente. Norme comunitarie*, Torino, 2001
- KROPELIEN K., *Extended Producer Responsibility: New Legal Structures for Improved Ecological Self-Organization in Europe?*, in Reciel, 2000
- LA SPINA A., MAJONE G., *Lo stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000
- LABORATORIO REF RICERCHE, "Certificati del riciclo". L'anello mancante, n. 171, 2020
- LABORATORIO REF RICERCHE, *Certificati del riciclo: Il secondo pilastro della responsabilità estesa del produttore*, n. 192, 2021
- LABORATORIO REF RICERCHE, *Economia circolare: senza gli impianti vince sempre la discarica*, n. n. 111, 2018
- LABORATORIO REF RICERCHE, *EPR imballaggi: la "copertura" dei costi*, n. 157/2020
- LABORATORIO REF RICERCHE, *I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il cerchio*, n. 147, 2020
- LABORATORIO REF RICERCHE, *L'Authority e le nuove competenze sul ciclo dei rifiuti: un floor normativo e competitivo per lo sviluppo industriale*, Position Paper, 2017
- LABORATORIO REF RICERCHE, *La responsabilità delle scelte: i fabbisogni impiantistici e il ruolo delle regioni*, n. 140, 2020
- LABORATORIO REF RICERCHE, *Quale mercato? Il caso del rifiuto organico*, n. 159, 2020;
- LABORATORIO REF RICERCHE, *Rifiuti tessili: occorrono strategia e strumenti economici*, n. 193, 2021

- LABORATORIO REF RICERCHE, RIFIUTI, *La responsabilità estesa del produttore (EPR): una riforma per favorire la prevenzione e il riciclo*, n. 137, 2019
- LABORATORIO REF RICERCHE, RIFIUTI, *Rifiuti e responsabilità estesa del produttore: imparando dall'Europa*, n. 142, 2020
- LABORATORIO REF RICERCHE, *Rigenerazione e riuso: il miglior rifiuto è quello non prodotto*, n. 176, 2021.
- LACY P., RUTQVIST J., LAMONICA B., *Circular economy. Dallo spreco al valore*, EGEA, 2016
- LAFFONT J.-J. E TIROLE J., *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993
- LAMARQUE J., *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ, 1973
- LAURI C., *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, FrancoAngeli, 2019
- LAZZARI S., *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in RQDA, n. 1/2021
- LEGAMBIENTE, *Cambiopulito. I flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia*, Roma, 2020
- LIBERATI E.B., *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell'emergenza ucraina*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, Editoriale, 1, 2022
- LINDHQVIST T., *Extended Producer Responsibility as a Strategy to Promote Cleaner Products (1-5)*. Lund: Department of Industrial Environmental Economics, Lund University, 1992
- LINDHQVIST T., LIDGREN K., *Models for Extended Producer Responsibility*, in *Ministry of the Environment, From the Cradle to the Grave – six studies of the environment impact of products*, 1990
- LOCHE M., CASTELLI A., *La nuova Direttiva Ue sul recupero dei veicoli fuori uso e l'adeguamento della normativa nazionale italiana*, in *Amb&Svil.*, 2/2021
- LOLLI A., *Modelli di amministrazione sussidiaria: strumenti economici-volontari per la tutela dell'interesse pubblico*, Bologna, 2008
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967
- LOMBARDI P., *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm-TAR*, 2002
- LOMBARDI P., *La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto*, *Riv. giur. urb.*, 2016
- Lugaresi N., *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2020

- LUISS GUIDO CARLI, *La gestione dei rifiuti d'imballaggio in Italia: Profili e criticità concorrenziali*, 2017
- LYLE J. T., *Regenerative Design for Sustainable Development*, New York, 1966;
- MAGALINI F., COURTOIS J., CONCHESO A., HEINZ C., *I sistemi di Responsabilità estesa del produttore e il ruolo strategico per i produttori*, ERION, 2021
- MAGLIA S., *Competenze e principi generali nel D. L.vo n. 22/1997. La disciplina dei rifiuti nella normativa comunitaria*, in *Lexambiente.it*, 2001
- MAGLIA S., *Il codice dei rifiuti. Dopo le riforme "Circular Economy"*, I ed., 2020, in particolare il capitolo ad opera di MUSSIDA E., *Modifiche alla disciplina del deposito temporaneo*, pp. 54-58.
- MANGANARO V. F., *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 1995
- MARCHIANO G., *L'economia circolare con particolare attenzione ai rifiuti urbani, ex D.L. n. 121 del 3 settembre 2020*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022
- MARCOU G., *Esiste una nozione giuridica di regolazione?*, in *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 1, 2006, 19
- MARI G., *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, n. 2/2019
- MARI G., *La semplificazione paesaggistica*, in *Atti di Convegno Patrimonio culturale tra protezione, semplificazione e repressione degli abusi*, Napoli, 2019
- MARTINES T., *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in PEPE V., *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996, 23
- MARTINO P.M., *La nuova classificazione dei rifiuti: Le criticità connesse all'estensione della nozione di rifiuto urbano*, RGA, n. 18/2021
- MASSARUTTO A., *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, Il Mulino, 2019
- MATERIALE L., *La responsabilità del produttore di rifiuti*, Altalex, 2018
- MAZZA M. E RANDO G., *La gestione dei rifiuti nel diritto comparato dei servizi pubblici locali*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, n. 2/2007
- MAZZAMUTO M., *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, n. 6/2006
- MAZZUCATO M., *Lo Stato innovatore*, Laterza, ed. 2018
- MCDONOUGH-BRAUMGART, *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Thing*, New York, 2002
- MEADOWS D., MEADOWS D., RANDERS J. E BEHRENS III W. W., *I Limiti dello sviluppo*, 1972

- MELI M., *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in Riv. critica dir. privato, 2017
- MERUSI F., *Il sogno di Diocleziano: il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Giappichelli, 2013
- MICCÚ R., *Lo stato regolatore e la nuova costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in CHIRULLI P., MICCÚ R. (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, Napoli, Jovene, 2011
- MIGLIORINO L., *Le eccezioni ambientali ai principi del GATT nella prassi dei panels*, in Dir. comm. int., 1997
- MiTE, ISPRA, *Strategia Nazionale per l'Economia Circolare*, giugno 2022
- MiTE, *Linee Guida sull'etichettatura degli imballaggi ai sensi dell'art. 219, co. 5 del d. lgs. 152/2006*, 2022
- MiTE, *Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti*, Rapporto preliminare ambientale, dicembre 2021
- MOLITERNI A., *Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto: alcune annotazioni muovendo dal contributo scientifico di Giampaolo Rossi*, in RQDA, n. 3/2020
- Moliterni A., *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, RQDA, n. 1/2021
- Montagna A., *Rifiuti (gestione dei)*, in Enciclopedia giuridica, 2003
- MONTALDO R., *La tutela costituzione dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in Federalismi, n. 13/2022
- MONTEDURO M., *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, RQDA, n. 1/2015
- MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, nella rivista AIC n. 2/2018
- MURACA C., *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in Riv. Regolazione dei mercati, 1, 2021
- NOWAG J., *Environmental Integration in Competition and Free-movement Laws*, 2016
- OCSE, Dichiarazione di Istanbul, AS(13) D I, Istanbul, 29 giugno – 3 luglio 2013
- OCSE, *Global Project on Measuring the Progress of Societies*, 2009
- OCSE, Report "Policy guidance on resource efficiency", 2016
- OCSE, *Report on Regulatory Reform*, Parigi, 1997

- OECD, “*Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*”, Paris, March 2001
- COMMISSIONE EUROPEA, DG AMBIENTE, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, Final Report, 2014
- OECD, *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management*, Paris, 2016
- OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, Paris, 2001
- OECD, *Modulated fees for Extended Producer Responsibility schemes (EPR)*, 2021
- OECD, *The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges*, Tokyo, 2014
- Pauli G., *Blue Economy 2.0.*, Milano, 2015;
- PENNASILICO M., *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in RQDA, n. 1/2017
- Pennasilico M., *Economia circolare e diritto: ripensare la sostenibilità*, in Persona e Mercato, n. 4/2021
- PEPE V., *Fare ambiente. Teorie e modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, Milano, 2008
- PERICU G., voce *Ambiente*, in Dig. disc. pubbl., Torino, 1987
- PIEROBON A., *Cenni sul metodo tariffa rifiuti ARERA: MTR-2 (2022-2025)*, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), 2021
- PIEROBON A., *Consorzi nazionali rifiuti: loro rilievo nell'ambito dei servizi pubblici locali*, in Comuni d'Italia, 2015
- PIEROBON A., *Diritto pubblico e privato nei consorzi nazionali dei rifiuti da imballaggi*, in Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, 2015
- PISANO M., *Il procedimento di realizzazione di un impianto di smaltimento o recupero di rifiuti nel D. Lgs. 22/1997*, in Lexambiente, 2001
- POENA D., «*Anche nell'interesse delle generazioni future*». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*», in Federalismi, n. 15/2022
- POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1985
- PREDIERI A., *Voce Paesaggio*, in Enc. dir., 1981
- PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, n. 2, 1984
- PRO EUROPE, *Participation Costs Overview*, 2022
- PROSSER T., *Law and the Regulators*, Clarendon Press, 1997

- Psi, *Product Stewardship Institute*, 2018
- RAMACCI L., *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2006
- RANGONE N., *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Il Mulino, 2007
- RE\_FASHION, *Activity report*, 2021
- REDI A., *L'Ecolabel al crocevia tra ambiente e sviluppo*, in *RQDA – Decennale della Rivista (2010-2020)*, n. 2/2020
- RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, RQDA, n. 1-2/2012
- RINALDI F., *La metodologia interpretativa della Corte di giustizia come fonte di chiarimento delle nozioni introdotte dalla normativa comunitaria*, in *Dir. Pubbl. comparato ed europeo*, n. 3/2004
- RIZOS V. ET AL., *The Circular Economy. A Review of Definitions, Processes and Impacts*, Ceps Research Report, 2017(08)
- ROCCA L., *Verso l'economia circolare. Definizioni, politiche e good practices*, FrancoAngeli, 2020
- ROMANO S., *Diritto e morale*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, rist. 1983
- RONCHETTI T., MEDUGNO M., *Ripresa post Covid-19 all'insegna della circolarità: le proposte del settore del recupero e riciclo carta e cartoni*, in *Amb&Svil.*, n. 6/2020
- ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021 in particolare i capitoli ad opera di: ROSSI G., *La materializzazione dell'interesse ambientale*, pp. 11-29; FARÌ A., *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, pp. 121-130; BENEDETTI A., *Le certificazioni ambientali*, pp. 207-220; DE LEONARDIS F., *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, pp. 324-351
- ROSSI G., *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, RQDA, n. 1/2015
- ROSSI G., *Gli enti pubblici associativi*, Napoli, Jovene, 1979
- ROSSI G., *L'ambiente e il diritto*, in RQDA, n. 0/2010
- ROSSI G., *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, RQDA, n. 2/2015
- RÖTTGEN D., *Responsabilità estesa del produttore. Ruolo dei consorzi nella implementazione dell'economia circolare*, Roma, 11 aprile 2018
- RÖTTGEN D., *Rifiuti: diverse forme di responsabilità - MR-Materia Rinnovabile – Rivista internazionale sulla bioeconomia e l'economia circolare*, 2016

- RÖTTGEN D., *Rifiuti: tra corresponsabilità, responsabilità estesa del produttore e responsabilità condivisa*, in *Ambiente&sviluppo*, n. 6/2016
- RUSSO D.S., *Il contributo per la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU): una comparazione tra diversi modelli europei*, in *RQDA*, n. 3/2017
- SABATINO G., *Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità. Profili teorici ed applicativi in dialogo tra Repubblica Popolare Cinese ed Unione Europea*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2020
- SALOMONI L., *L'impatto delle funzioni regolatorie di Arera sul ciclo dei rifiuti: alcuni snodi problematici in tema di perimetro dell'affidamento, forme di gestione del servizio e qualificazione del rifiuto*, in *Economia Pubblica*, 2019, 1
- SALVEMINI L., *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo il nostro)*, in *Federalismi*, 20/2021
- SAVOLDI A., SCARPA C., *Servizi pubblici: l'accidentato cammino verso la concorrenza*, in ARACHI G. (a cura di) *La finanza pubblica in Italia Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna, 2015
- SCARCELLA A., *Il Decreto di Recepimento della Direttiva Quadro sui rifiuti (2008/98/CE) fra modifiche abrogazioni e novità*, in *Cass. Pen.*, 2011, 1302B, fasc. 4.
- SCARDINA F., *Sulla c.d. transazione ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2011
- SCHWARTZ P., *The polluter-pays principle*, in KRAMER L., ORLANDO E. (a cura di), *Principles of Environmental Law*, Cheltenham-Northampton, 2018
- SCOTTI E., *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. dell'economia*, n. 1/2019
- SERVIZIO STUDI-CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier, Legislatura XVIII, D.L. 77/2021 – A.S. 2332, Volume I, Articoli 1-37-bis*, 26 luglio 2021
- SERVIZIO STUDI-CAMERA DEI DEPUTATI, *La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, A.C. 2469, Dossier n. 490, 11 gennaio 2022
- SERVIZIO STUDI-CAMERA DEI DEPUTATI, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, A.C. 3156-B, Dossier n. 405/3, 7 febbraio 2022,
- SEVENSTER H.G., *Competition Law and Environmental Protection in Europe*, in *Europa Law publishing*, 2003
- SISTEMA PARI, *Guida alla gestione autonoma*, 2021
- SMI, *Position Paper. Verso un regime EPR nel settore tessile*, 2021

- SPASOVA B., *Competition among Producer Responsibility Organisations and role of municipalities in an EPR system*, Lund University, 2014
- SPINA G., *RAEE, pile, accumulatori e fotovoltaico: le novità del D. Lgs. n. 118/2020*, in *Amb&Svil.*, 1/2021
- STAHEL W. R., *Economia circolare per tutti. Concetti base per cittadini, politici e imprese*, 2019
- STAHEL W., *Jobs for Tomorrow: The Potential for Substituting Manpower for Energy*, New York, 1982
- STAHEL W., *The product-Life factor*, 1982
- TALLACCHINI M.C., *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, 1996
- TEMPESTA G., *L'organizzazione autonoma della gestione dei rifiuti da imballaggio tra i principi di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza*, in *RGAonline*, 2019
- TESAURO G., D'ALBERTI M. (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2000, in particolare i capitoli ad opera di: CASSESE S., *Regolazione e concorrenza*, p. 12 ss.; D'ALBERTI M., *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, p. 171 ss.
- TONELLI L.M., *Tutela dell'ambiente e Costituzione: tra vecchie problematiche e recenti proposte di riforma dell'art. 9 Cost.*, in *Archivio giuridico*, n. 4, 2020
- VALDELIA, *Rapport d'activité*, 2019
- VENANZONI A., *Ciclo dei rifiuti e nuova Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambiente (ARERA)*, in *Il diritto dell'economia*, n. 97/2018
- WWF, *Verso un'economia ecologica. Dare valore al capitale naturale*, 2017;
- YAN C. C., *Sustainable Extended Producer Responsibility (EPR) Model for Managing Household E-Waste in Malaysia*, 2017