

Ambiente & SVILUPPO

3/2018

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

DIREZIONE SCIENTIFICA
Franco Giampietro
Alberto Muratori

Rivista mensile Anno XXVI - Marzo 2018 - Direzione e redazione Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano

**Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili**



Agroalimentare

Etichettatura degli alimenti:
il nuovo regime sanzionatorio

Economia circolare

Al rush finale il pacchetto
di direttive per gestire i rifiuti

AIA

Relazione di riferimento:
il TAR Lazio annulla
il D.M. n. 272/2014

TAR Veneto n. 1005/2017

Sulla "Via" aperta dalla Corte Ue
il TAR protegge, in parte,
la laguna di Venezia

Art. 674 cod. pen

Le molestie olfattive e il
"bilanciamento di
opposti interessi"



 edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo



camelot

TEKNOSOLUTION

La soluzione informativa on line per i professionisti tecnici

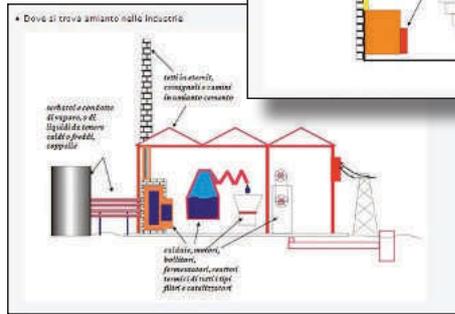
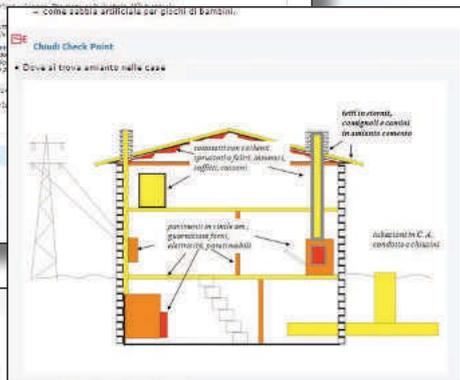
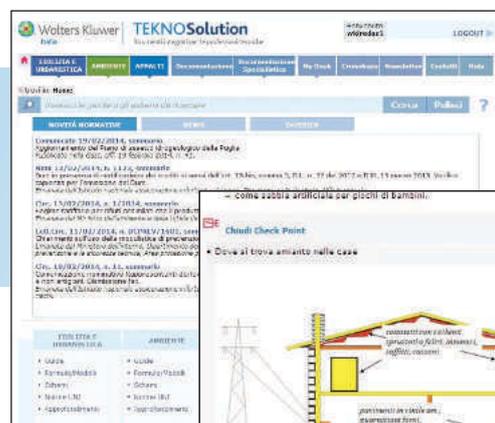
Teknosolution è composto di 3 moduli

- 1 EDILIZIA E URBANISTICA**
- 2 AMBIENTE**
- 3 APPALTI**

I moduli contengono:

- **Guide operative** curate dai professionisti del settore
- **Trattazione tecnico giudica** della materia
- **Work flow e tools operativi**
- **Articoli e approfondimenti**

Per ulteriori informazioni www.infoteknosolution.it



Y65EG LA

Rifiuti		
Economia circolare	Al rush finale il pacchetto di direttive per gestire i rifiuti secondo l'Economia Circolare <i>Alberto Muratori</i>	141
Inquinamento		
Emissioni	Art. 674 cod. pen.: le molestie olfattive e il "bilanciamento di opposti interessi" <i>Vincenzo Paone</i>	149
Gestione ambientale		
Autorizzazione Integrata Ambientale	AIA: il TAR annulla il D.M. n. 272/2014 sulla relazione di riferimento <i>Andrea Quaranta</i>	153
Beni culturali e ambientali	Sulla "via" aperta dalla Corte UE per la valutazione ambientale il TAR protegge "in parte" la laguna di Venezia (nota a TAR Veneto n. 1005/2017) <i>Roberta Bianchi</i>	157
Sviluppo sostenibile		
Agroalimentare	Il nuovo regime sanzionatorio in materia di etichettatura degli alimenti <i>Valentina Cavanna</i>	165
Rassegna		
Giurisprudenza		
	Consiglio di Stato e TAR <i>a cura di Chiara Prevete</i>	175
	Corte di Cassazione penale <i>a cura di Vincenzo Paone</i>	181
	Corte di Cassazione civile <i>a cura di Giulio Spina</i>	193
Agenda		
Finanziamenti ambientali	Finanziamenti ambientali <i>a cura di Bruno Pagamici</i>	197
Scadenario e Memoranda	Scadenario e Memoranda <i>a cura di Alberto Muratori</i>	203
	Casi e soluzioni <i>a cura di Eleonora Perotto e e Andrea Quaranta</i>	216



EDITRICE

Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

INDIRIZZO INTERNET

Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo:
www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

DIREZIONE SCIENTIFICA

Franco Giampietro, Alberto Muratori

COMITATO SCIENTIFICO

Alessandro Andronico, Marco Calabrò, Enrico Cancila, Marcello Cecchetti, Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico, Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro, Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro, Vincenzo Paone, Luca Prati, Chiara Prevete, Alberta Leonarda Vergine

REDAZIONE

Donatella Armini, Marta Piccolboni, Maria Lorena Radice

HANNO COLLABORATO

Roberta Bianchi, Valentina Cavanna, Alberto Muratori, Bruno Pagamici, Vincenzo Paone, Chiara Prevete, Andrea Quaranta, Giulio Spina

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

REDAZIONE

Per informazioni in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.82476.022 - 884
e-mail: redazione.riviste.sicurezza-it@wolterskluwer.com

AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono 02.82476.999
e-mail: info.commerciali@wki.it

PUBBLICITÀ:



Wolters Kluwer

E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.it

Via dei Missaglia n. 97
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4
del 16 gennaio 1993
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -
Indirizzo internet: www.servizioclienti.wki.it
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com

ITALIA

Abbonamento digitale 12 mesi: € 230,00 + IVA

ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi: € 460,00 + IVA

MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).
I fascicoli possono essere scaricati da:
edicolaprofessionale.com/ambiente-edicola - da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a WKI s.r.l. Gestione incassi - Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Indicare nella casuale del versamento il titolo della rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla Raccolta delle annate.
Abbonamento 12 mesi: € 445 + IVA oppure € 223 + IVA per gli abbonati alla rivista.

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio abbonato,

ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196. La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI), titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. 196/03, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI) o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Economia circolare

Al rush finale il pacchetto di direttive per gestire i rifiuti secondo l'Economia Circolare

Alberto Muratori

Considerazioni introduttive

Ci eravamo appena occupati delle nuove disposizioni - entrate in vigore il 1° gennaio 2018 - per la riduzione (e l'incontrollata dispersione) - degli *shoppers* sottili (1), voce di non piccolo conto nel bilancio complessivo degli *imballaggi* di plastica, e anche, in senso più lato, dei rifiuti "plastici", che anche la Commissione europea è intervenuta sullo stesso tema, seppure affrontandolo secondo un'ottica ben più vasta, con la propria Comunicazione COM (2018) 28 final "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare". Di lì a poco, fonti europee hanno reso pubblico il calendario per l'approvazione definitiva del pacchetto di direttive sui rifiuti a tutt'oggi in vigore, tese a renderle più idonee all'incentivazione, appunto, della c.d. "economia circolare", che - dopo un lungo rimpallo tra i diversi organi deliberanti delle istituzioni europee - dovrebbe concludersi nel prossimo mese di giugno del 2018, col voto finale del Consiglio europeo.

L'economia circolare: tutti la vogliono, ma poi nessuno la attua

Tali eventi forniscono lo spunto per proporre, oggi, qualche considerazione sul concetto di "economia circolare", e sulle modalità del suo passaggio da un'astratta teoresi economica alla sua concreta trasposizione in "atti", e successivamente in "fatti", (concretamente misurabili in termini di efficienza ed efficacia), attraverso l'intervento di una pluralità di Soggetti, istituzionali ed economici, pubblici e privati.

Il termine "*circular economy*" è stato usato per la prima volta solo nel 1990, nel volume "*Economics of Natural Resources and the Environment*" dei due economisti britannici David W. Pearce e R. Kerry Turner, in contapposizione con quello di economia lineare (2), ma le idee fondanti da esso sottese risalgono a tempi meno recenti, cioè dalla "scoperta" della finitezza delle risorse disponibili del nostro Pianeta, e dalla sempre più stringente necessità di confrontarsi con tale limite per garantirne la sopravvivenza, da un lato limitandone gli sprechi, e da un altro puntando sull'uso di quelle "rinnovabili"; e, da un altro ancora, riducendo gli impatti dannosi sulle componenti ambientali, indotte dalle attività umane - l'abitare, lo spostarsi, il nutrirsi - e dal sistema economico produttivo, che, per produrre beni e servizi, genera, a propria volta, imponenti (e finora crescenti) masse "di scarti" (solidi, liquidi e aeriformi), in tutta evidenza non reimmisibili "all'infinito" nella biosfera, se non dando luogo a sempre più evidenti criticità, - generate, appunto, dall'approccio "lineare" finora impresso al sistema economico, - quali ad esempio:

- la sempre più ridotta (o meno immediata) disponibilità di risorse;
- la volatilità dei prezzi delle risorse naturali e l'instabilità degli approvvigionamenti di materie prime;
- il valore perduto di materiali e prodotti;
- la crescente massa di scarti e rifiuti;
- il degrado ambientale e i mutamenti climatici.

Tali concetti, unitamente alle evidenze appena rappresentate, si sono tradotte nella **Comunicazione COM (2015) 617 final**, approvata dalla Commissione europea il 2 dicembre 2015, col titolo "**L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per**

(1) Vedasi l'articolo, a firma di chi scrive "La guerra "all'italiana" contro gli *shoppers* "sottili": macchinosità e zone d'ombra, a rendere invisibile un sacrosanto obiettivo", in questa *Rivista*, 1/2018, pag. 16.

(2) Nel c.d. modello economico "lineare" le materie prime sono estratte dalla natura e utilizzate per produrre beni e servizi che vengo-no "consumati" e alla fine eliminati come rifiuti.

Rifiuti

l'economia circolare", proposto come architrave per uno sviluppo economico sostenibile, e caratterizzato da sempre più scarsi rilasci di anidride carbonica, ma, al tempo stesso, efficiente (nell'uso delle risorse) e competitivo, in grado di attivare un processo del quale dovranno essere protagonisti i consumatori, le imprese, e le autorità locali, regionali e nazionali, col fattivo sostegno dell'Unione europea.

Non ci si può qui esimere dalla constatazione che questo pur corposo documento europeo presenta forse più i caratteri di una *"dichiarazione d'intenti"*, che non quelli di un vero e proprio *"Piano d'Azione"*, anche se ne individua le molteplici direttrici d'intervento, limitandosi però, in diversi casi, a proporre solo obiettivi di periodo medio lungo (per il 1930), dedotti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e dall'Alleanza del G7 per l'efficienza delle risorse.

Le macro-direttive d'azione proposte dal Piano sono le seguenti:

1. **Produzione**, nell'assunto che l'economia circolare inizi fino dalle primissime fasi del *ciclo di vita* dei prodotti, a tal riguardo evidenziandosi i sottotemi dell'ecodesign per la **progettazione dei prodotti**, e dall'efficienza e sostenibilità dei **processi di produzione**;

2. **Consumo**, dovendosi dare atto che le scelte operate dai consumatori, condizionati dalle informazioni cui hanno accesso, dalla gamma e dai prezzi dei prodotti (apparentemente simili) immessi sul mercato possono contribuire in termini fondamentali alla riduzione o, per contro, all'incremento della produzione di rifiuti domestici;

3. **Gestione dei rifiuti**, il cui ruolo preminente per il conseguimento dell'economia circolare è ormai riconosciuto un "dato di fatto", nei termini già anticipati dalla c.d. gerarchia dei rifiuti, "messa in chiaro" dalla direttiva "madre" n. 2008/98/CE relativa ai rifiuti, per altro da rendere ancor più coerente coi principi sottesi dall'economia circolare. Su questo tema si è in effetti concentrato l'impegno della Commissione europea, in questo caso delineando una compiuta strategia d'azione, marcata dalla definizione degli obiettivi, dei tempi e degli strumenti operativi per poterli conseguire, che, a livello europeo, si fondano sulle proposte di modifica, oltre che della sopra richiamata direttiva madre, anche delle "complementari" direttive n. 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, n. 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, n. 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, n. 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori, e

n. 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, tutte proposte alla discussione degli organi decisionali coinvolti nell'*iter* di definitiva approvazione.

Accanto alle qui sopra richiamate direttrici-chiave "verticali", sono stati proposti piani trasversali di azione di tipo "tematico", che si propongono nei seguenti campi:

4. **Da rifiuti a risorse: stimolare il mercato delle materie prime secondarie e il riutilizzo dell'acqua**, attraverso disposizioni in grado di renderle equiparate alle materie prime "primarie" ottenute dalle sostanze naturali tradizionali, in termini di commercializzazione, trasporto e utilizzazione, con sicuro effetto positivo sull'economia circolare, meglio chiarendo anche le "norme di qualità" che possano consentirne l'impiego a pari condizioni per i diversi materiali sostitutivi.

5. **Settori prioritari**, che per la specificità dei materiali o dei prodotti che li interessano, (come di seguito elencati) abbisognano di specifiche strategie "mirate", per giungere a soluzioni ottimali dei problemi esistenti allo stato di fatto, secondo il parametro del loro inserimento nel ciclo virtuoso dell'economia circolare. Le strategie individuate come prioritarie riguardano:

- **la plastica**, della quale si pone la necessità di aumentare il riciclaggio, attualmente attestato su livelli ancora molto bassi, a livello europeo nell'ordine del 25% dell'intero flusso, che per il 50% trova come destinazione finale la discarica. Risale al 16 gennaio 2016 la Comunicazione COM (218) 28 final, nel merito della quale si entrerà nel seguito delle presenti note;

- **i rifiuti alimentari**, il cui spreco è così grave, anche in termini etici, oltre che economici, - sia durante circuito della commercializzazione, sia da parte dei consumatori finali, - da essere entrato tra i "nodi" focalizzati dalla stessa Assemblea Generale delle Nazioni Unite nell'ambito degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile al 2030, che ne hanno postulato una riduzione almeno del 50% rispetto alla situazione in atto nel 2015. Su questo fronte, l'Europa è ancora indietro, essendo tuttora allo stadio di Proposta di risoluzione del Parlamento europeo **"su come evitare lo spreco degli alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'Ue"**, presentata nell'ottobre del 2011, ma non ancora giunta alla conclusione del suo *iter* d'approvazione, come "atto" del Parlamento europeo;

- **le materie prime essenziali**, sono quelle comprese in un ampio elenco di materie prime, (per lo più di

origine mineraria) (3), via via integrato dalla Commissione europea, (da ultimo, nel 2017), per le quali, in relazione a possibili criticità dell'approvvigionamento, e/o a notevoli ripercussioni sull'ambiente in fase di estrazione, si evidenzia l'opportunità di ottenerle a partire dal riciclaggio dei prodotti che le contengono, così da rendere disponibile una fonte di approvvigionamento alternativa. A tale riguardo, la Comunicazione COM (2015) 617 final, evidenzia il ruolo del "riciclaggio di qualità" delle componenti dei dispositivi elettronici;

- **i rifiuti di costruzione e demolizione**, cioè il flusso proritario tra i rifiuti speciali prodotti in Europa, attestandosi sul 33% del totale, che è stato ovviamente inserito tra i settori prioritari evidenziati dalla Commissione europea, destinatari, perciò, di specifiche strategie d'azione. La Commissione si è in tal senso riservata di elaborare appositi orientamenti per ottimizzare le possibilità di riciclaggio di questo flusso, da applicare fino dai siti delle demolizioni. Ma su questo aspetto non si sono viste finora nemmeno semplici proposte di "linee guida", mentre significativi ostacoli alla diffusione del riciclaggio di questi flussi sono rappresentati sia dalla dubbia accoglienza di questo tipo di riciclati da parte degli operatori del settore delle costruzioni, sia da un'approccio sostanzialmente "occhiuto" della Giurisprudenza, nel riconoscimento dei requisiti EoW ai processi di lavorazione cui sono sottoposti, e tanto meno, della qualifica di sottoprodotti dei residui di demolizione, in questo attraverso una nozione restrittiva di "normale pratica industriale" che viene abitualmente negata ai trattamenti fisico meccanici (triturazione, selezione granulometrica, vagliatura), cui i residui di demolizione devono essere sottoposti per dare luogo a frazioni effettivamente utili;

- **le biomasse e i prodotti biologici**, ossia i materiali a base di risorse di origine biologica (legno, colture o fibre), potenzialmente utilizzabili in un'estesa gamma di prodotti, (per i settori edile, cartario, alimentare, tessile, dell'arredamento, ecc.), e di combustibili, in questo caso, alternativi a quelli di origine petrolchimica, sono stati attentamente studiati, in primo luogo dalla stessa bioindustria, che ha dimostrato il proprio potenziale di innovazione, sia in termini di nuovi materiali, di nuovi processi, e di nuove sostanze chimiche, coerenti coi principi dell'economia circolare: su questo fronte, la Commissione europea si è sostanzialmente riservata un ruolo di supporto e di

sostegno, da concretizzare in misure di diverso tipo, come la definizione di orientamenti e buone prassi sull'uso a cascata delle biomasse, e il finanziamento della ricerca in questo campo.

6. Innovazione, investimenti e altre misura orizzontali, fattori accomunati, secondo la Commissione europea, da un indiscutibile ruolo positivo per la transizione verso l'economia circolare, ma non ancora tradotti in misure e linee di azione eccedenti le dichiarazioni di principio, e perciò di interesse limitato per questa trattazione di sintesi.

La strategia europea per la plastica nell'economia circolare: chiari gli obiettivi, ma ancora fumosi gli strumenti operativi

"La strategia è intesa a proteggere l'ambiente dall'inquinamento da plastica e a promuovere al contempo la crescita e l'innovazione, trasformando così una sfida in un programma positivo per il futuro dell'Europa".

Quest'affermazione, tratta di peso dal comunicato stampa diffuso dalla Commissione europea contestualmente con l'approvazione del documento approvato con la "Comunicazione COM (2018) 28 final", se vogliamo, in bilico tra concretezza e utopia, propone comunque un buon punto di partenza per illustrare questo nuovo "step" del percorso avviato verso una più accentuata circolarità del sistema economico, che senza dubbio ha colto efficacemente le criticità che possono rilevarsi sul problema "plastica" al giorno d'oggi. È un dato di fatto che dagli anni '60 la produzione di plastica sia aumentata di venti volte, fino a 322 milioni di tonnellate nel 2015, e che ci si aspetti un raddoppio nei prossimi due decenni, secondo la linea tendenziale di crescita marcatamente non lineare: a livello mondiale, un giro d'affari dell'ordine di 340 miliardi di euro, che interessa principalmente i settori dell'imballaggio (che assorbe il 39,9% della plastica prodotta), dell'edilizia (19,5 % della produzione), e poi, a seguire, il settore automobilistico e quello dell'elettronica, che impiegano rispettivamente l'8,9% e il 5,8% della produzione di materie plastiche.

Questo scenario, solo per quanto riguarda l'Europa, determina ogni anno la formazione di circa 25,8 milioni di tonnellate di rifiuti di plastica, che solo per meno del 30% sono raccolti per essere avviati al riciclaggio, (dato, se si vuole, positivo rispetto al resto del mondo, ma in senso assoluto, passibile di ulteriore

(3) Inizialmente individuate nei metalli Antimonio, Berillo, Cromo, Cobalto, Gallio, Germanio, Indio, Magnesio, Niobio, Silicio, e tungsteno, oltre che in quelli del gruppo del Platino e inoltre

nelle terre rare pesanti e leggere, cui si sono da ultimo aggiunti Barite, Bismuto, Afnio, Elio, Gomma naturale, Fosforo, Scandio, Tantalo e Vanadio.

Rifiuti

e sostanziale miglioramento), mentre le percentuali di smaltimento in discarica e tramite incenerimento restano comunque molto elevate in termini assoluti, (rispettivamente il 31% e il 39% del totale), tanto da postulare un cambiamento sostanziale di questa rotta, in primo luogo per rispettare la c.d. “gerarchia dei rifiuti”, e per riorientare il sistema (dalla produzione delle materie plastiche a quella dei beni in plastica, e dal consumo al post-consumo di questi ultimi), secondo i principi dell’economia circolare, in un quadro di sempre maggiore sostenibilità.

Dando per ovvio il nodo delle emissioni di CO₂ connesse alla produzione delle materie plastiche e all’incenerimento dei rifiuti di plastica (4), è senza dubbio allarmante l’impatto derivante dallo scarico a mare di un quantitativo di rifiuti di plastica stimato tra le 150.000 e le 500.000 tonnellate (5), largamente costituito da prodotti monouso leggeri, mentre è ancora non ben conosciuto l’impatto a lungo termine della “microplastica”, (cioè i minuscoli frammenti inferiori ai 5 mm), che dispersa a mare, rientra nella catena alimentare degli animali marini, e - in via mediata - anche di quella umana.

Gli obiettivi “lanciati” dalla “strategia”, possono essere così riassunti:

- **rendere il riciclaggio redditizio per le imprese:** saranno sviluppate nuove norme sugli imballaggi al fine di migliorare la riciclabilità delle materie plastiche utilizzate sul mercato e accrescere la domanda di contenuto di plastica riciclata. Con l’aumento della plastica raccolta, si renderebbe necessaria la creazione di impianti di riciclaggio a tecnologia avanzata e con una aumentata capacità produttiva, oltre a un sistema per la raccolta differenziata e lo smistamento dei rifiuti con standard omogenei in tutta l’UE;

- **ridurre i rifiuti di plastica e il loro abbandono nell’ambiente:** la normativa europea ha già determinato una significativa riduzione dell’uso di sacchetti di plastica in diversi Stati membri. I nuovi piani si concentreranno ora su altri prodotti di plastica monouso e attrezzi da pesca, sostenendo campagne di sensibilizzazione nazionali e determinando l’ambito di applicazione delle nuove norme che saranno proposte a livello di UE nel 2018 sulla base di una consultazione delle parti interessate e di studi scientifici. La Commissione adotterà inoltre nuove misure per limitare l’uso delle

microplastiche nei prodotti e stabilire l’etichettatura delle plastiche biodegradabili e compostabili;

- **fermare la dispersione di rifiuti in mare:** nuove disposizioni relative agli impianti portuali di raccolta si concentreranno sui rifiuti marini nelle acque prevedendo misure intese a garantire che i rifiuti generati a bordo di imbarcazioni o raccolti in mare non siano abbandonati, ma riportati a terra, e lì, adeguatamente gestiti. Sono inoltre comprese misure volte a ridurre l’onere amministrativo che grava sui porti, le navi e le autorità competenti;

- **orientare gli investimenti e l’innovazione:** la Commissione fornirà orientamenti alle autorità nazionali e alle imprese europee su come ridurre al minimo i rifiuti di plastica alla fonte. Il sostegno all’innovazione sarà aumentato, senza trascurare la creazione di un *plafond* dedicato al finanziamento della ricerca finalizzata alla produzione di materiali plastici più “intelligenti” e meglio riciclabili, e alla realizzazione di processi di riciclaggio più efficienti, nonché al tracciamento e alla rimozione di sostanze pericolose e contaminanti dalle materie plastiche riciclate.

Il “documento base” della Comunicazione relativa alla strategia sulla plastica è integrato da alcuni “Annessi”, tra i quali:

- una Comunicazione sull’interazione tra la normativa in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti, che affronta gli aspetti riguardanti l’accessibilità alle informazioni sulle sostanze pericolose contenute nei rifiuti di plastica, da parte degli operatori operanti nei campi del riciclaggio e della preparazione per il riutilizzo dei rifiuti di plastica;

- una Comunicazione sul quadro del “monitoraggio per l’economia circolare”, da attuare nel corso del ciclo di vita del prodotto, nelle fasi diacroniche della produzione, del consumo, e del post-consumo, quando cioè il prodotto diviene rifiuto da gestire, contemplando anche gli aspetti delle materie prime secondarie, dell’innovazione che ne ha determinato l’identificazione come tali, e della competitività che ne è derivata;

- una Proposta di direttiva sugli impianti portuali per il conferimento e la raccolta (IPR) dei rifiuti delle navi, con l’intento di aggiornare l’ormai datata direttiva 2000/59/Ce sullo stesso tema;

(4) A dimostrare il ruolo del riciclaggio per ridimensionare il “problema emissivo”, basterà qui ricordare che per ogni tonnellata sottratta all’incenerimento, si determinerebbe una riduzione dell’anidride carbonica scaricata in atmosfera di circa 2 tonnellate: vale a dire, raddoppiando il tasso di riciclaggio, le emissioni annue

di CO₂ si ridurrebbero, rispetto allo stato attuale, di circa 17,2 milioni di tonnellate.

(5) Solo un quarantesimo degli scarichi oceanici a livello mondiale, ma tuttavia aggravato dalla vulnerabilità degli ambienti marini interessati, come i mari “chiusi” (il Mediterraneo e il Mar Nero, a sud, e il Mare Artico, a nord).

- una Relazione “sulle materie prime critiche e per l'economia circolare”, in attuazione della direttrice dalla Comunicazione COM (2015) 217 final, della quale anche sopra s'è già fatto cenno;

- una Relazione sull'impatto dell'uso della plastica oxodegradabile sull'ambiente, con particolare riferimento alle borse in plastica oxodegradabile (6), prodotte attraverso un'innovazione tecnologica inizialmente accolta con favore, ma poi in certo qual modo, “messa in stato d'accusa”, quando si è preso atto dei possibili effetti di tale “decomposizione accelerata”, in condizioni incontrollate, o particolari, cioè all'aria aperta, nelle discariche di rifiuti, negli impianti di compostaggio, o in mare.

Parlando per metafora, deve darsi atto che ci si trova di fronte ad un affresco suggestivo, ma appena abbozzato, che presenta inoltre qualche “errore di prospettiva”: come quando si afferma, senza riserve, e senza alcun dubbio in merito, che “In Europa, i cittadini, le Amministrazioni pubbliche e l'industria sono a favore di modelli di consumo e di produzione della plastica più sostenibili e sicuri”, tale condivisione costituendo “terreno fertile per l'innovazione sociale e l'imprenditorialità”.

La Commissione europea non sembra dunque capace di distinguere le adesioni “a parole” da quelle “nei fatti”, e negli “atti”, nel duplice significato - per quest'ultimo termine - di “comportamento/azione” o, nel caso della Pubblica Amministrazione, di “provvedimento”.

Nessuno mai si sognerà di dichiararsi contrario allo “sviluppo sostenibile”, e magari a una produzione industriale che genera inquinamento, e in sé “poco sicura”; ma esiste anche la dimensione dell'indifferenza a una filosofia, alquanto simile all'agnosticismo (in campo religioso), o a un'adesione puramente formale a determinati principi, della quale si possono riscontrare non pochi esempi, solo a guardarsi intorno.

Per quanto riguarda la collettività civile, basta darsi la pena di aprire qualche cassonetto per la raccolta differenziata della plastica, e verificare cosa ci è finito dentro: ci si trova, troppo spesso “di tutto e di più”, e non solo imballaggi di plastica mista, scaricando gli

effetti della insufficiente coscienza ambientale dei singoli, (non solo per cattiva volontà, ma spesso per disinformazione), sulla “resa” della raccolta differenziata, e sulla “qualità” dei processi di riciclaggio. E anche la reazione duramente polemica dei consumatori alla recentissima entrata in vigore della norma sull'acquisto “coatto” degli *shoppers* leggeri, ha dimostrato che l'adesione ai principi dell'economia circolare resiste presso il comune cittadino, solo finché non viene lesa nel proprio “particolare”.

Per quanto riguarda le Istituzioni, la misura della sensibilità al decollo dell'economia circolare del nostro Legislatore nazionale ci viene data dal tenore dell'art. 46 della Legge n. 221/2015 “*Green Economy*” (7), che ha seccamente abrogato il divieto di smaltire in discarica rifiuti dotati di p.c.i. > 13000 KJ/kg (8): un divieto, comunque a suo tempo introdotto nell'Ordinamento interno per una felice intuizione anticipatoria proprio dei principi della green economy e dell'economia circolare, che si è poi voluto “togliere di mezzo”, perché non espressamente “richiestoci dall'Europa”. E ciò dimostra - senza lasciarci incantare dalle entusiastiche dichiarazioni del nostro Ministro dell'Ambiente “di turno” (al momento della presentazione del Piano europeo sull'economia circolare e poi, della Strategia europea sulla plastica), - che l'adesione delle nostre Istituzioni al massimo livello ai principi dell'economia circolare certamente esiste, ma comunque, solo all'insegna del “*ne quid nimis*”.

E per dare “a ciascuno il suo”, veniamo alla categoria dei produttori: tutti d'accordo, se si tratta di esprimersi (come *stakeholders*) sul sistema dei contributi a rendere su cauzione, il cui onere, così come statuito dai legislatori ai diversi livelli, si scarica attualmente sui “consumatori finali”; ma chissà quali scomposte reazioni nascerebbero da loro, - pur nell'adesione di facciata ai principi dell'economia circolare, - se i massimi decisori provvedessero a integrare per legge i sistemi cauzionali dell'ultimo anello mancante della “catena”, cioè la **restituzione della cauzione** versata, ai consumatori finali “virtuosi”, che si dessero la pena di restituire i “vuoti” agli organismi (consortili o autonomi) costituiti dai produttori,

(6) Si tratta di una plastica di tipo convenzionale alla quale si aggiungono additivi per rendere più rapida la frammentazione del materiale per effetto delle radiazioni ultraviolette o dell'esposizione al calore, dapprima in particelle e poi in micro-particelle, con caratteristiche simili a quelle delle “microplastiche”, introdotte sia per la realizzazione di rivestimenti che nella cosmesi.

(7) Si rimanda ai contributi, a firma di chi scrive “Si ai velocipedi, no ai mozziconi, a maggior gloria della green economy”, pubblicato sul n. 4/2016 di questa stessa *Rivista*, pag. 269, cui aveva fatto seguito, sul n. 5, pag.329, anche un secondo articolo, dal

titolo “Le disposizioni sulla gestione dei rifiuti nella Legge n. 221/2015”.

(8) Divieto a suo tempo disposto dall'art. 6, comma 1, lett. p) del D.Lgs. n. 36/2003, per altro, finora più volte differito nella sua applicazione, e perciò, di fatto, mai concretamente entrato in vigore, col quale si intendeva inibire il conferimento in discarica di tutta una serie di tipologie di rifiuti, tra i quali, *in primis*, i rifiuti di plastica, e, insieme ad essi, anche quelli tessili, legnosi, cartacei, ecc.

Rifiuti

recuperando quando anticipato, con l'ulteriore effetto di meglio coinvolgere i consumatori nella fase finale (in *post* consumo) del ciclo di vita del prodotto.

Il “pacchetto” di direttive sui rifiuti, dopo il “ping pong” tra Commissione e Parlamento europeo, ancora in assenza del “terzo inconcomodo” (cioè, il Consiglio europeo)

Il processo di approvazione, tutte in un colpo, delle modifiche di ben sei direttive europee riguardanti i rifiuti, (direttiva “madre” più cinque direttive a specifico tema) modificative e integrative di quelle preesistenti, nell'ottica di una loro maggiore coerenza coi principi dell'economia circolare, è nato, come si è già visto sopra, con la Comunicazione COM (2015) 217 final (9) del 2 dicembre 2015 “L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”, che comprendeva anche gli “schemi” di modifica della “direttiva madre” sui rifiuti n. 2008/98/Ce, e delle “complementari” direttive n. 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, n. 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, n. 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, n. 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori, e n. 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, tutte proposte alla discussione degli organi decisionali coinvolti nella procedura.

La proposta iniziale della Commissione sugli Schemi di modifica delle sopra richiamate direttive, consegnati alla discussione del Parlamento europeo ha ipotizzato:

- modifiche correttive, abrogative e sostitutive di singoli articoli e commi - nonché l'introduzione di alcune disposizioni *ex novo* - nel testo a tutt'oggi vigente della “direttiva madre” n. 2008/98/UE, sulle quali si è principalmente concentrato il dibattito col Parlamento europeo, in una sorta di “tiro alla fune” (in rialzo da parte dell'Organo assembleare, e in ribasso da parte dell'Esecutivo);

- variazioni molto più circoscritte e limitate, per l'adeguamento ai principi dell'economia circolare, con riferimento alle direttive “satelliti” sopra richiamate, compresa quella sulle discariche.

Dibattito che si è protratto fino alla faticosa soluzione di compromesso raggiunta tra le Parti in data 18 dicembre 2017, dopo che il Parlamento aveva approvato ben 233 emendamenti allo schema di direttiva elaborato dalla Commissione, dei quali n. 69 riguardanti i “considerando” preliminari, e n. 164 riferiti all'articolato e agli Allegati.

Le maggiori distanze tra le posizioni [iniziali] della Commissione e quelle del Parlamento, [espresse attraverso gli emendamenti] erano rappresentate dagli obiettivi di riciclaggio per diverse tipologie di rifiuti, oltre che per la riduzione dei conferimenti in discarica, che di seguito si propongono attraverso un prospetto sinottico, al fine di evidenziarne le differenze.

Preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani - Modifica alla Direttiva 2008/98/Ce			
Secondo la Commissione europea		Secondo il Parlamento europeo	
entro il 2025: incremento almeno del 60% in peso per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani;		entro il 2025: incremento almeno del 60% in peso per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani prodotti, e almeno il 3% del totale degli stessi, preparato per il riutilizzo;	
entro il 2030: incremento almeno del 65% in peso per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani		entro il 2030: incremento almeno del 70% in peso per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani prodotti, e almeno il 3% del totale degli stessi, preparato per il riutilizzo	
Preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio - Modifica Direttiva 94/62/Ce			
Secondo la Commissione europea		Secondo il Parlamento europeo	
Entro il 31 dicembre 2025	Preparazione per il riutilizzo e riciclaggio almeno del 65% in peso di tutti i rifiuti di imballaggio	Entro il 31 dicembre 2025	Riciclaggio almeno del 70% in peso di tutti i rifiuti di imballaggio generati
	Obiettivi minimi, in peso, per i singoli		Obiettivi minimi, in peso, per i singoli materiali in essi contenuti:

(9) Dopo il ritiro di un analogo documento approvato l'anno prima, che aveva incassato molte critiche da parte degli organismi designati ad esprimersi.