

Marco Cappai

---

**FORZA E PERSUASIONE  
NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA  
CIRCOLARE**

---

Estratto



**Lefebvre Giuffrè**

## FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE

SOMMARIO: 1. Introduzione e piano dell'indagine. — 2. La variabile geometria dell'economia circolare. — 3. L'effettività dell'economia circolare, tra comando, incentivo, controllo e sanzione. — 4. Il sistema di controlli e sanzioni nella logica del *command & control*: il nocciolo duro dell'economia circolare. — 5. Il sistema di controlli e sanzioni a supporto degli strumenti di mercato. — 6. Le politiche di sostegno indiretto alla transizione: il ruolo della tutela della concorrenza e del consumatore. — 7. Alcune proposte conclusive.

521

1. *Introduzione e piano dell'indagine.* — Nel discorso pubblico le espressioni “produzione sostenibile”, “sviluppo sostenibile” ed “economia circolare” sono sovente accostate e sovrapposte. L'idea che accomuna questo lessico acquisito è di saldare il presente con il futuro, in una chiara prospettiva intergenerazionale, oltre che intragenerazionale<sup>1</sup>. Le grandi economie si

---

<sup>1</sup> M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, Milano, FrancoAngeli, 2020, 129-130. Una panoramica sul carattere transgenerazionale assunto dal moderno diritto dell'ambiente è offerta nel numero monografico de *Il diritto dell'economia* recante gli Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano il 7 ottobre 2021, a pochi giorni dalla definizione dell'*iter* del DDL Cost. AC3156, che — si dirà — è sfociato nell'approvazione della l. cost. n. 1/2022 (*Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, a cura di P. Pantalone, 2021). Secondo la prospettiva offerta in F. FRACCHIA - S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, 15 ss., l'attributo dell'intergenerazionalità non è esclusivo del diritto dell'ambiente ma si rinviene in altre aree dell'ordinamento (viene portato l'esempio della sostenibilità del bilancio pubblico, chiaramente preordinato a salvaguardare anche le generazioni future). Per l'aggancio delle politiche di *sustainable corporate governance* al principio generale di solidarietà, cfr. G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*,

pongono la sfida, ambiziosa, di affidare il recupero (prospettiva difensiva) e la rigenerazione (prospettiva attiva) delle matrici ambientali (clima; suolo; acqua; biodiversità) a una riprogrammazione del ciclo produttivo e a un parallelo ripensamento della cultura del consumo, che si apre non solo al riutilizzo, ma anche a forme innovative di utilizzo condiviso e autoproduzione<sup>2</sup>. Non si tratta, dunque, di frenare le produzioni, ma di convertirle, sulla base di una precisa e oculata programmazione, contestualmente stimolando (ed educando) una domanda più sensibile agli interessi del domani. Ciò affinché utilità economica e rispetto dell'ambiente possano auto-alimentarsi, camminando di pari passo<sup>3</sup>.

La comunità internazionale ha maturato questa consapevolezza gradualmente. Fondamentali, in questo senso, le tappe della Dichiarazione di Stoccolma (1972), della Carta Mondiale della Natura (1982), del Rapporto Bundtland (1987), della Dichiarazione di Rio (1992), della Conferenza di Johannesburg (2002), della Dichiarazione di Rio+20 (2012), dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici (2015), della COP 28 (2023), tra le altre<sup>4</sup>.

Dal suo canto, l'Unione europea ha avviato una riflessione su questi temi almeno sin dal 2003<sup>5</sup> e dettato le prime norme tecniche per la produzione sostenibile nel 2009<sup>6</sup>. Tuttavia, è a partire dal 2015 che l'Unione ha impresso una netta accelerazione al processo di transizione. Dapprima con il pacchetto

522

---

Bologna, Il Mulino, 2022 (in partic. Cap. XIII). Per delle riflessioni più generali sul tema, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008; 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.

<sup>2</sup> Si fa riferimento, rispettivamente, ai fenomeni della *sharing economy* e delle comunità energetiche rinnovabili (CER): in argomento, S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, Giappichelli, Torino, 2024, 205-209.

<sup>3</sup> F. DE LEONARDIS, *Economia circolare (dir. pubb.)*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Dig. disc. pubb.*, VIII agg., Utet, Torino, 2021, 161 ss.: "L'economia circolare supera, in questo senso, anche il paradigma della « green economy » che, oltre ad essere ancora strutturata per settori, è quella che richiede alle imprese di investire di più e ai consumatori di spendere di più per preservare l'ambiente ma che vede l'ambiente come un « costo »".

<sup>4</sup> F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023, 55 ss.; L. MONTI, *L'emersione dello sviluppo sostenibile al livello internazionale, europeo e nazionale*, in B.G. Mattarella (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023, 15 ss.; F. PERRINI, *L'ordinamento giuridico internazionale contemporaneo e la transizione al modello economico circolare per una più efficace tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2024, 503 ss.; M. SCHETTINI, *Lotta ai cambiamenti climatici e transizione verso un modello di economia circolare: il ruolo del diritto internazionale*, *ivi*, 545 ss.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione "Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di « ciclo di vita ambientale »" (COM(2003) 302 def.).

<sup>6</sup> Direttiva Ecodesign 2009/125/CE.

## FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA

— figlio della Commissione Juncker — *Circular Economy*<sup>7</sup> e, quindi, con la Comunicazione della Commissione von der Leyen 1 sul Patto Verde (*Green Deal*) europeo<sup>8</sup>. Ne è scaturito un mutamento della Costituzione economica (o materiale) europea<sup>9</sup> che vive nel significato politico-istituzionale complessivo di un articolato pacchetto di fonti di diritto secondario<sup>10</sup> ma che non si riflette in una modifica dei Trattati<sup>11</sup>.

L'Italia — come noto — non si è limitata ad adeguarsi al diritto europeo. Con un intervento di forte significato e impatto sistemico, la l. cost. n. 1 del 2022 ha aggiunto il comma 3 all'art. 9 Cost.<sup>12</sup> e riscritto i commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost.<sup>13</sup>. Nella medesima direzione si era mossa, in precedenza, la riforma francese del 2005<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> COM(2015) 614 def., nel cui solvo si iscrivono la direttiva veicoli, pile e RAEE (2018/849/UE), la direttiva discariche (2018/850/UE), la direttiva rifiuti (2018/851/UE) e la direttiva imballaggi (2018/852/UE).

<sup>8</sup> COM(2019) 640 def., cui fa fronte un nuovo piano di azione per l'economia circolare (COM (2020) 98 def.). Sui profili di *governance* istituzionale, cfr. D. BEVLACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, Giuffrè, 2024. Per la necessità di una circolarità "forte", cfr., in specifico riferimento al consumo di suolo, E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. ec.*, n. 1/2019, 493 ss.

<sup>9</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubb.*, n. 2/2021, 415 ss.; D. BEVLACQUA - E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, Il Mulino, 2024.

<sup>10</sup> Per una panoramica, M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare* cit., 39 ss.; N. CEZZI, *Lo sviluppo sostenibile nel diritto europeo*, in B.G. Mattarella (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, cit., 65 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., 79 ss., ove si identifica l'economia circolare come "motore di riscrittura del diritto europeo".

<sup>11</sup> La nozione di "sviluppo sostenibile" accolta negli artt. 11 e 191-193 TFUE e nell'art. 37 CDFUE non rispecchia del tutto il cambio di paradigma alla base del *Green Deal*. Auspicano un intervento di modifica dei trattati M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla « primazia ecologica » nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.VV. *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente (Atti del Convegno AIDAMBIENTE, 28 gennaio 2022)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 245-246; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico* cit., 126 ss. Alla luce della complessa *governance* europea, giunge a riconoscere un processo di "costituzionalizzazione" di fatto E. CHITI, *In motu. L'unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, *ivi*, 182 ss. In tale parzialmente diversa prospettiva, la riforma dei Trattati è opportuna, ma non strettamente necessaria. Per una posizione a sua volta diversa, cfr. A. POLICE, *Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa. Discorrendo con Edoardo Chiti e Massimo Monteduro*, *ivi*, 215, secondo cui "non esist[e] un diritto costituzionale europeo dell'ambiente ma, viceversa, ... esist[e] sicuramente un diritto costituzionale dell'ambiente in Europa, quello dato dalla somma delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e dalle loro Costituzioni".

<sup>12</sup> "[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

<sup>13</sup> "[L'iniziativa economica privata] non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"; "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". L'attitudine del comma 3 dell'art.

Può dunque dirsi che, negli ultimi dieci anni, il processo evolutivo del diritto dell'economia circolare ha mostrato una certa continuità.

Come noto, lo slancio della comunità internazionale verso le politiche circolari sta attualmente risentendo del mutato scenario geopolitico.

Il passo indietro della prima potenza mondiale sugli Accordi di Parigi<sup>15</sup> ha prestato il fianco a una narrativa che imputa (anche) alle politiche *green* la crisi di filiere industriali tradizionali. Un editoriale di Mario Draghi per il Financial Times del 15 febbraio 2025 reca il titolo “*Europe has successfully imposed tariffs on itself*”, alludendo, tra le altre cose, a una produzione normativa alluvionale e a una carente visione industriale comune. Ingredienti — si scrive — che frenerebbero la crescita più di ogni possibile dazio. Recependo parte delle raccomandazioni formulate nell’*Expert Report* predisposto dallo stesso Draghi sulla competitività dell’Unione<sup>16</sup>, la Commissione von der Leyen 2 ha adottato la Comunicazione “Bussola per la competitività

41 Cost. a fondare (anche in mancanza di una esplicita modifica testuale) “programmi” volti a realizzare questo salto concettuale era stata già messa in luce in F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *RQDA*, n. 1/2020, 50 ss.; G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. Rossi - M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020, 7; A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *RQDA*, n. 2/2020, 51-52 (ove l'auspicio di una programmazione “credibile ed efficace”, in luogo di un anacronistico ritorno dello Stato-imprenditore). Per un commento alla riforma costituzionale, tra gli altri, G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Quad. cost.*, n. 2/2021, 460 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, *ivi*, n. 3/2021, 285 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma « programma » dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022, 1 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. ec.*, n. 1/2022, 15 ss.; F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *OSF*, n. 3/2022, 183 ss.

<sup>14</sup> Loi constitutionnelle n. 205 del 2005, su cui v. F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, n. 7/2017, 10-12 e M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, *ivi*, n. 24/2022, 178-183.

<sup>15</sup> Per una posizione ufficiale delle Nazioni Unite di stigmatizzazione del posizionamento assunto dalla nuova amministrazione statunitense su questi temi, cfr. <https://news.un.org/en/story/2025/01/1159211>.

<sup>16</sup> *The future of European competitiveness*, 9 settembre 2024, [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en#paragraph\\_47059](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059). In questo senso, ad es., v. Annex B, p. 328: “The EU’s sustainability reporting and due diligence framework is a major source of regulatory burden, magnified by a lack of guidance to facilitate the application of complex rules and to clarify the interaction between various pieces of legislation. The goal of this framework is to strengthen rules concerning the social and environmental information that companies have to report. This entails a major compliance cost for companies in the EU, ranging from EUR 150,000 for non-listed undertakings to EUR 1 million for listed ones. Moreover, risks of overcompliance (e.g. over-reporting) exist across the value chain”.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

dell'UE”<sup>17</sup>. Le iniziative faro programmate per il 2025 si caratterizzano, a prima lettura, per una prioritizzazione di aspetti di politica industriale<sup>18</sup>. Tra i primi passi della strategia si segnala il pacchetto *Omnibus*, costruito lungo due direttrici. Per un verso, la Commissione ha proposto di differire il termine per la piena entrata a regime delle Direttive 2022/2464/UE sulla rendicontazione di sostenibilità (CSRD)<sup>19</sup> e 2024/1760/UE sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (CS3D)<sup>20</sup>. Detta iniziativa è sfociata nell'adozione, il 14 aprile 2025, della c.d. Direttiva *Stop the clock*<sup>21</sup>. Per altro verso, la Commissione ha presentato una parallela proposta di direttiva volta a razionalizzare e semplificare le citate discipline, soprattutto nei confronti delle piccole e medie imprese<sup>22</sup>. Si è inoltre proposto di chiarire alcuni aspetti controversi del c.d. Regolamento Tassonomia, il quale crea un sistema di classificazione delle attività economiche allo scopo di potenziare gli investimenti sostenibili e contrastare il *greenwashing* dei prodotti finanziari<sup>23</sup>.

Sebbene gli accadimenti più recenti potrebbero esser letti come un'inversione di tendenza (o, comunque, una battuta di arresto del percorso di sviluppo) del diritto dell'economia circolare, una lettura più meditata del contesto induce a diverse conclusioni.

Sul piano programmatico, si può osservare che alcuni interventi pianificati nella citata Comunicazione “Bussola per la competitività dell'UE” si pongono, a ben vedere, in piena armonia e continuità con il *Green Deal*<sup>24</sup>.

Sotto il profilo giuridico, poi, occorre considerare che nel diritto inter-

<sup>17</sup> COM(2025) 30 def.

<sup>18</sup> Nel I Pilastro, tra gli altri: “*Strategia per start-up e scale-up*”; “*Iniziativa sulle fabbriche di IA*”; Proposta di “*Atto legislativo dell'UE sullo sviluppo del cloud e dell'IA*”; “*Strategia e [Proposta di] atto legislativo dell'UE sui quanti*”; Proposta di “*Atto legislativo sulle reti digitali*”; nel II Pilastro, tra gli altri: “*Patto per l'industria pulita e piano d'azione per un'energia a prezzi accessibili*”; “*Piano d'azione per la siderurgia e la metallurgia*”; “*Pacchetto sull'industria chimica*”; “*Dialogo strategico sul futuro dell'industria automobilistica europea e piano d'azione industriale*”.

<sup>19</sup> La Direttiva CSRD è stata già recepita dall'Italia con d. lgs. n. 125 del 2024.

<sup>20</sup> 2025/0044 (COD).

<sup>21</sup> Direttiva (UE) n. 794/2025.

<sup>22</sup> 2025/0045 (COD).

<sup>23</sup> Regolamento (UE) n. 852/2020. Sul concetto di *greenwashing* si tornerà *infra*, § 6.

<sup>24</sup> A partire dalla fine del 2025 sono previste iniziative come una proposta di “*Atto legislativo europeo sulle biotecnologie e strategia per la bioeconomia*” (I Pilastro) e, ancor più significativamente, una proposta di “*Atto legislativo sull'economia circolare*” (II Pilastro). Sempre nel 2025 è prevista una proposta di modifica della legge europea sul clima, approvata con Regolamento (UE) 2021/1119. Inoltre, nell'ultimo trimestre del 2025 è calendarizzata una proposta di “*Atto legislativo sull'accelerazione della decarbonizzazione industriale*”.

nazionale va affermandosi un principio generale di “non regressione”<sup>25</sup>. Il principio è stato oggetto di autorevoli elaborazioni anche nel campo del diritto dell’ambiente<sup>26</sup> e risulta codificato in alcuni ordinamenti nazionali<sup>27</sup>. In forza di tale fondamentale principio “una volta raggiunto un determinato livello normativo, amministrativo o giurisprudenziale di protezione ambientale, l’ordinamento giuridico che lo ha conseguito potrebbe solo continuare ad elevarlo o, al limite, mantenerlo invariato purché si tratti di un livello « elevato »”<sup>28</sup>. Ebbene, ciò deve a maggior ragione valere nell’ordinamento italiano, che ha costituzionalizzato l’interesse delle generazioni future a godere di condizioni ambientali non inferiori a quelle attuali e in esso consacra, dunque, anche il principio di non regressione.

In questo scenario, l’indagine si propone di misurare l’effettività delle politiche circolari, con specifico riferimento all’esperienza italiana.

La molteplicità di normative, vigenti e in corso di approvazione, che esprimono il valore della circolarità e l’eterogeneità dei relativi contenuti impediscono a questa analisi di aspirare alla completezza. Lo stato dell’arte con il quale ci si confronta, infatti, risente anzitutto di una questione definitoria, giacché il termine “economia circolare”, nelle sue declinazioni concrete, rappresenta più un valore diffuso (o, se si vuole, un principio) che una esatta nozione giuridica o un preciso ambito materiale (§ 2).

Le innumerevoli declinazioni di questo *esprit* si riflettono, inevitabilmente, in un mosaico di normative circolari tra loro molto differenti e che possono essere ricondotte a una matrice unitaria solo guardando alle finalità ultime dell’intervento.

È coerente con la natura del fenomeno giuridico indagato ricercare l’effettività delle politiche circolari non solo nel momento, patologico, della

<sup>25</sup> In materia di diritti umani, cfr. art. 53 CEDU, su cui J. GERARDS, *Article 53 ECHR and Minimum Protection by the European Court of Human Rights*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 3/2022, 451 ss. Nell’ordinamento europeo, v. artt. 2 e 49 TUE, che onerano lo Stato membro, dopo l’adesione, a non modificare la propria normativa in modo da comportare un arretramento della tutela dello Stato di diritto (Corte di giustizia, Grande Sezione, 2 marzo 2021, C-896/19, *Repubblica c. Il-Prim Ministru*, §§ 63 e 64, sui cui M. LANOTTE, *La tecnica del combinato disposto “a servizio” della Rule of Law: il principio di non regressione nella sentenza Repubblica*, in G.ra Greco - B. Nascimbene (a cura di), *I grands arrêts della Corte di giustizia dell’Unione europea negli ultimi dieci anni. Attualità e problemi aperti*, Giuffrè, Milano, 2025, 127 ss.).

<sup>26</sup> M. PRIEUR - G. SOZZO (diretto da), *La non régression en droit de l’environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2012, richiamato da M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in *Riv. AIC*, n. 2/2018, 37-44.

<sup>27</sup> Ad esempio, la Loi n° 2016-1087 ha introdotto il principio di non regressione nell’articolo L 110-1 del Code de l’Environnement.

<sup>28</sup> Così M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, cit., 38.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

sanzione, ma anche, più a monte, nei vari meccanismi di comando, persuasione e controllo che, unitamente alla potestà punitiva, sono chiamate a guidare la transizione (§ 3).

Si tenterà dunque di razionalizzare — nei limiti del possibile — i principali strumenti apprestati dall'ordinamento giuridico in questo senso (§§ 4-6).

L'esercizio, pur nella sua incompiutezza, è funzionale all'individuazione di possibili correttivi per rafforzare l'effettività del diritto della produzione sostenibile (§ 7).

2. *La variabile geometria dell'economia circolare.* — Nella letteratura economica esistono più di un centinaio di definizioni di economia circolare. A fronte di una tale pluralità di visioni, la dottrina giuridica ha ritenuto di identificare nel concetto di "limite" la cifra distintiva del fenomeno, muovendo dalla constatazione che il pianeta terra, e le relative risorse (o matrici ambientali), costituiscono un sistema finito. Secondo questa prospettiva, "anche l'economia, riconoscendo l'esistenza di limiti invalicabili, dovrebbe mimare e imitare la natura [la c.d. biomimesi], indirizzandosi alla produzione di beni che possano costituire risorse per i cicli successivi"<sup>29</sup>.

L'economia circolare consta di due anime: la prima, più tradizionale, consiste nel riciclo (tipicamente, di rifiuti); la seconda, più innovativa, ha una dimensione organica.

Mentre il primo ambito — informato alla gerarchia delle azioni per la gestione dei rifiuti<sup>30</sup> — ha visto fiorire al suo interno dei veri e propri "istitut[i] di economia circolare *ante litteram*" (come i sotto-prodotti e la cessazione della qualifica di rifiuto o *end-of-waste* - EoW<sup>31</sup>), in cui si

<sup>29</sup> F. DE LEONARDIS, *Economia circolare (dir. pubb.)*, cit.

<sup>30</sup> Art. 179 TUA e All. IV-bis Direttiva rifiuti (n. 2008/98).

<sup>31</sup> Cfr. artt. 184-bis e 184-ter TUA. In argomento, F. GIAMPIETRO (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti*, IPSOA, Milano, 2011, e ivi in partic. A. FARÌ, *Nozione di rifiuto e sottoprodotto*, 29 ss. e D. RÖTTGEN, *Cessazione della qualifica di rifiuto (end of waste)*, 71 ss.; V. CERULLI IRELLI - G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, voll. I e II; L. ULISSI, *Rifiuto, prodotto, sottoprodotto ed "end of waste": le nuove sfide ambientali*, in *Contratto e impresa. Europa*, n. 2/2012, 707 ss.; A. BORZÌ, *Rifiuto: definizione e classificazione*, in M.A. Sandulli - R. Ferrara (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, 605 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo "End of Waste"*, in *Federalismi*, n. 4/2018, 23 ss.; D. IACOVELLI, *Dal rifiuto all'"End of Waste"*, in *Dir. ec.*, n. 1/2019, 193 ss.; P. VERRI, *Il regime autorizzatorio "end of waste", tra dato normativo e legittime tensioni verso la "circular economy"*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2019, 171 ss.; F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V ed., Giappichelli, Torino, 2021, 324 ss.; A. BARTOLINI, *Innovazione e diritto*

abbandona la concezione dissipativa per guardare allo scarto come valore intrinseco e opportunità di guadagno; il secondo si colloca nel momento, logicamente antecedente, della c.d. eco-progettazione, e ha portato alla nascita di nuovi mercati innovativi (c.d. bioeconomia e biochimica)<sup>32</sup>.

Da un punto di vista materiale, non è agevole stabilire in modo univoco quante e quali discipline normative compongono il diritto dell'economia circolare, che, a dispetto del nome, non pare raffigurabile come cerchio perfetto.

Tale concetto viene infatti evocato in riferimento a fenomeni tra loro molto diversi: basti pensare ad ambiti come il turismo sostenibile e la fiscalità<sup>33</sup>, l'intelligenza artificiale<sup>34</sup> e l'energia nucleare<sup>35</sup>.

Per cogliere la portata del diritto dell'economia circolare pare dunque opportuno muovere dalle sue origini.

La materia, come noto, si è sviluppata a partire da un nocciolo duro chiaramente identificabile, ossia la gestione dei rifiuti, disciplinata, in Italia, dalla Parte IV del Codice dell'ambiente ("TUA"), recante "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati". Con l'evolvere del concetto di "economia circolare" e il conseguente ripensamento della nozione di "rifiuto", tale *sedes materiae* sembra esser divenuta riduttiva. Se in alcuni casi è stato possibile intervenire sul testo, aggiungendovi "istituti di

528

*ambientale: il caso dell'“End of Waste (EoW)”*, in S. Gardini (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, in *Dir. ec.*, n. speciale aprile 2023, 27 ss.

<sup>32</sup> F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico* cit., 115 ss. ed *Economia circolare (dir. pubb.)* cit.: "Nell'economia circolare, in questa prospettiva «organica», si tenta di progettare materiali e prodotti a partire da risorse naturali, in modo che al momento del loro fine vita costituiscano non un «vulnus» per l'ambiente ma un vero e proprio «plus». A questo significato di economia circolare, legato ai flussi organici, si accompagna il significato di economia circolare più classico e tradizionale, legato al riutilizzo o al riciclo di materia (le c.d. politiche delle tre R: riduzione, riuso e riciclo)". Su questi concetti, v. altresì R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3/2018, 801 ss., nonché A. DELPIETRI, *L'economia circolare tra residui di produzione e bioeconomia*, in M. Cocconi (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare* cit., 103 ss.

<sup>33</sup> A. URICCHIO, *Turismo sostenibile e fiscalità circolare*, in *Riv. it. dir. tur.*, n. 3/2019, 340 ss.

<sup>34</sup> P. HACKER, *Sustainable AI Regulation*, in *CMLRev*, n. 61(2)/2024, 345 ss.

<sup>35</sup> Sul presupposto che "le attività di produzione di energia nucleare e da gas fossile possono contribuire alla decarbonizzazione dell'economia dell'Unione" (cons. 3 Reg. del. 2022/1214), alcune attività ad esse relative sono state inserite nella lista degli "investimenti sostenibili" ai sensi del Regolamento tassonomia (n. 852/2020), nonostante alcune resistenze della società civile (cfr. ad es. la *request for internal review* trasmessa l'8 settembre 2022 da Greenpeace alla DG FISMA della Commissione europea: [https://www.greenpeace.de/publikationen/EU\\_Taxonomie%20request%20of%20internal%20review\\_3.pdf](https://www.greenpeace.de/publikationen/EU_Taxonomie%20request%20of%20internal%20review_3.pdf)). Il 28 febbraio 2025, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in esame preliminare, un disegno di legge delega in materia di energia nucleare sostenibile (<https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-116/27778>).

## FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA

economia circolare” prima assenti<sup>36</sup>, in altri casi ci si è affidati a discipline settoriali collocate al di fuori del TUA. Tale scelta è dovuta in parte a questioni di competenza — si pensi agli esempi della gestione dei rifiuti prodotti in alcuni porti<sup>37</sup> e del riciclaggio delle navi<sup>38</sup> (da non confondersi con la gestione dei rifiuti prodotti sulle navi e dei residui di carico<sup>39</sup>) — e in parte a ragioni sistematiche, come per l’eco-progettazione<sup>40</sup>; la finanza sostenibile<sup>41</sup>; la rendicontazione non finanziaria<sup>42</sup> e la *corporate sustainable due diligence*<sup>43</sup>: ambiti, questi, molto distanti dall’impianto originario della Parte IV.

<sup>36</sup> Oltre alle già citate discipline dei sottoprodotti e dell’*end-of-waste* (EoW), si può fare l’esempio dei sistemi di Responsabilità estesa del produttore (*Extended Producer Responsibility* - EPR) di cui all’art. 178-bis TUA. In argomento, OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, Parigi, 2001; G. GARZIA, *La responsabilità e i costi della gestione dei rifiuti. La responsabilità estesa del produttore*, in F. Giampietro (a cura di), *La nuova disciplina dei rifiuti* cit., 129 ss.; P. DELL’ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in P. Dell’Anno - E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. II, Cedam, Padova, 2013, 162 ss.; P. LEPORE - D. RÖTTGEN, *Extended Producer Responsibility ed economia circolare*, IlSole24Ore, Milano, 2019; D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell’economia circolare*, Giappichelli, Torino, 2021, 93 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico* cit., 217 ss.; N. GRANATO, *Economia circolare e Responsabilità estesa del produttore: una strategia di politica ambientale*, in M. Cocconi (a cura di), *Il mosaico dell’economia circolare*, cit., 69 ss.

<sup>37</sup> Per i porti di competenza dell’Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, cfr. il comma 1-*quater* dell’art. 9-*bis* D.L. n. 109/2018, aggiunto dall’art. 5 D.L. n. 153/2024.

<sup>38</sup> In attuazione dell’art. 22 Reg. (UE) n. 1257/2013 il legislatore italiano ha introdotto una serie di sanzioni amministrative pecuniarie (artt. 3-6 d. lgs. n. 99 del 2020). In tale contesto, l’attività di controllo è rimessa al personale autorizzato del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera (art. 7, comma 1) e quella di accertamento delle infrazioni al personale civile e militare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in servizio presso le sue articolazioni centrali e periferiche (art. 7, comma 2). È autorità competente a ricevere il rapporto *ex art.* 17 l. n. 689/1981 il capo del compartimento marittimo. Per le violazioni commesse all’estero, è competente il capo del compartimento marittimo di iscrizione della nave (art. 7, comma 3).

<sup>39</sup> Art. 232 TUA.

<sup>40</sup> In continuità con il quadro giuridico vigente (d.lgs. n. 157 del 2022, di adeguamento al Reg. (UE) n. 2019/1020), è da ritenere che anche il Reg. (UE) n. 2024/1781 verrà eseguito attraverso una disciplina nazionale extra-codicistica. Sul tema, G. TEMPESTA, *Eco-design: profili normativi*, in *Riv. gur. amb.*, n. 4/2019, 685 ss.

<sup>41</sup> Per un inquadramento e un’analisi dei principali testi normativi europei in materia, D. RAMOS-MUÑOZ - E. CERRATO - M. LAMANDINI, *The EU’s “green” finance. Can “exit”, “voice” and “coercion” be enlisted to aid sustainability goals?*, European Banking Institute Working Paper Series, n. 90/2021; C.V. GORTSOS, *Sustainable Finance under EU Law: The Gradual Shift from Capital Markets to Banking Regulation*, in K. Alexander - M. Gargantini - M. Siri (a cura di), *The Cambridge Handbook of EU Sustainable Finance: Regulation, Supervision and Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2025, 552 ss.; N. DE ARRIBA-SELLIER, *Sustainable Finance: Green Taxonomies as Instruments of System Change?*, in J. van Zeven - C. Hilson (a cura di), *A Research Agenda for Environmental Law*, Elgar, Cheltenham, 2025, 157 ss.; M. MAZZARELLA, *Sustainable finance: regulation, actors, and instruments*, in *IJPL*, n. 1/2025, 302 ss.

<sup>42</sup> Dir. (UE) n. 2464/2022 cit.

<sup>43</sup> Dir. (UE) n. 1760/2024 cit. In commento, K.H. ELLER, *Corporate Environmental Due Diligence and Value Chains*, in J. van Zeven - C. Hilson (a cura di), *A Research Agenda* cit., 143 ss.;

A prescindere dalla collocazione extra-codicistica si tratta di discipline a pieno titolo riconducibili al diritto dell'economia circolare: la prima incarna il paradigma della “produzione sostenibile”; la seconda sostiene tale modello produttivo abilitando — attraverso una serie di accorgimenti tassonomici e di trasparenza — un'allocazione dei capitali mirata; la terza introduce obblighi di rendicontazione di sostenibilità anche per imprese non finanziarie, quale presupposto non solo di una maggiore *accountability* dell'impresa ma anche di migliori investimenti di finanza sostenibile<sup>44</sup>; la quarta, proiettando la *governance* societaria a valori ESG (*Environment, Society, Governance*), si propone di ripensare l'idea di *corporate social responsibility*<sup>45</sup>.

Vi sono poi aree del diritto dell'ambiente che, pur mantenendo una loro autonomia concettuale, costituiscono, dal punto di vista della funzione-obiettivo, un *continuum* con le politiche circolari. Queste ultime, ad esempio, proteggono (e contribuiscono a rigenerare) la biodiversità, tendenzialmente destinataria di una disciplina a sé<sup>46</sup>, sorretta da un proprio apparato sanzionatorio<sup>47</sup>. Ma se le matrici naturali sono una fonte di ricchezza — si

530

D. MUÑOZ RAMOS, *The Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) Everything, Everywhere, All at Once?*, University of Genoa EUSFiL Law Research Working Paper Series, n. 1/2025. Il balzo in avanti del dibattito sulla CSR si coglie dal raffronto tra M. LIBERTINI, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in ODC, n. 3/2013, 1 ss. e ID., *Gestione 'sostenibile' delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Cont. impr.*, n. 1/2023, 54 ss.

<sup>44</sup> Cfr. chiaramente cons. 9 Dir. (UE) n. 2464/2022: “Se le imprese hanno effettuato una migliore rendicontazione di sostenibilità, in ultima analisi ciò va a vantaggio dei singoli cittadini e dei risparmiatori, inclusi i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori, che sarebbero adeguatamente informati e quindi in grado di impegnarsi meglio nel dialogo sociale. I risparmiatori che lo desiderano potranno investire in maniera sostenibile, mentre un sistema economico stabile, sostenibile e inclusivo apporterebbe vantaggi a tutti i cittadini”. Per le relazioni tra rendicontazione finanziaria e non finanziaria, cfr. S. MOCK, *The Role of Non-Financial Disclosure and Liability in Sustainable Finance*, in K. Alexander - M. Gargantini - M. Siri (a cura di), *The Cambridge Handbook of EU Sustainable Finance* cit., 449 ss., nonché, più in generale, M.J. NIETO - C. PAPANASSIOU, *Different shades of green: EU corporate disclosure rules and their effectiveness in limiting “greenwashing”*, ECB Occasional Paper Series, n. 370/2025, 1 ss.

<sup>45</sup> La rilevanza dei fattori ESG è tale da aver visto fiorire sul mercato apposite agenzie di *rating*, disciplinate con Reg. (UE) n. 3005/2024. Per una lettura scettica, C. BRESCIA MORRA, *Chi salverà il pianeta? Lo Stato o le grandi corporation? Esg: una formula ambigua e inutile*, in *Riv. trim. dir. ec.*, Suppl. n. 4/2022, 78 ss.

<sup>46</sup> A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, in *RQDA*, n. 1/2022, 121 ss., nonché *The loss of biodiversity as a serious environmental threat. The need for a new legal paradigm*, in G. Antonelli - T. Qin - M.V. Ferroni - A. Erwin (a cura di), *Biodiversity Laws, Policies and Science in Europe, the United States and China*, Springer, Cham, 2024, 27 ss. Cfr. anche, in argomento, il numero monotematico 1/2023 della *Riv. giur. amb.*

<sup>47</sup> Per una rassegna, cfr. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità* cit., 337-340.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

pensi ai concetti di “capitale naturale” e “servizi ecosistemici”<sup>48</sup> — è vero anche il contrario, giacché una maggiore biodiversità si tradurrà in una superiore produttività, in presenza di filiere adeguatamente convertite e, come tali, pronte a intercettare quel plusvalore.

Altre discipline ancora, infine, guardano prioritariamente alla realizzazione di obiettivi diversi dalla circolarità ma, indirettamente, possono contribuire al raggiungimento di quell'obiettivo. È questo il caso, per esempio, delle materie prime critiche — ove la sicurezza dell'approvvigionamento dipende anche dalla capacità di riciclo interna all'Unione, oltre che dalla ri-localizzazione di alcune attività estrattive e produttive<sup>49</sup> — nonché della tutela del consumatore o del diritto antitrust. Discipline, queste ultime, che entro certi limiti statutari possono accompagnare la transizione, se non addirittura trainarla (§ 6).

3. *L'effettività dell'economia circolare, tra comando, incentivo, controllo e sanzione.* — Un'indagine sui punti di forza e i limiti del sistema di controllo e sanzione a protezione del diritto dell'economia circolare costituisce un utile banco di prova per misurare l'effettività dell'intera disciplina. Esiste infatti un'intima relazione tra il principio di effettività del diritto<sup>50</sup> e il concetto di sanzione giuridica<sup>51</sup>. La sanzione (effettiva) rende effettiva la regola sostanziale presidiata. Significativamente, tanto nella concezione imperativistica del

531

<sup>48</sup> In argomento, A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico - istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1-2/2017, 41 ss.; A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 121 ss.; N. GRANATO, *Profili di valorizzazione della natura. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in *Giustamm*, n. 12/2021, 1 ss.; M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Report SNPA 32/22; G.A. PRIMERANO, *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2023, 529 ss.; F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2025, 31 ss. Sul presupposto che lo sviluppo dei servizi ecosistemici passi per una corretta pianificazione dell'uso del territorio, la Commissione ha adottato una proposta di direttiva sul monitoraggio e la resilienza del suolo (Normativa sul monitoraggio del suolo) (2023/0232(COD)), approvata in prima lettura, con modifiche, dal Parlamento il 10 aprile 2024.

<sup>49</sup> In esecuzione del Regolamento (UE) 2024/1252, cfr. d.l. n. 84/2024, conv. in l. n. 115/2024.

<sup>50</sup> P. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 420 ss.

<sup>51</sup> F. BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, in *Jus*, n. 2-3/1955, 223 ss.; N. BOBBIO, *Sanzione*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XVI, Utet, Torino, 1963 (rist. 1980), 530 ss.; M.A. SANDULLI, *La potestà sanzionatoria della pubblica Amministrazione (Studi preliminari)*, Jovene, Napoli, 1981, 7-32; F. D'AGOSTINO, *Sanzione (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Giuffrè, Milano, 1989, 303 ss.; G. GAVAZZI, *Sanzione (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Treccani, Roma, 1992, 1 ss.

diritto avanzata da Thon<sup>52</sup>, quanto nel periodo ipotetico impostato da Kelsen<sup>53</sup> e nei vari correttivi che ne sono stati proposti<sup>54</sup> è proprio la sanzione a definire il fenomeno giuridico. Pure nella concezione istituzionalistica di Santi Romano, che respinge la tesi sanzionista e riconnette la giuridicità della norma all'ordinamento che questa concorre a comporre, prima del (e a prescindere dal) momento sanzionatorio, si riconosce che la sanzione può incidere, quantomeno in senso finalistico, sull'efficacia del diritto<sup>55</sup>.

Nel suo significato più generale — trasversale al diritto penale, amministrativo e civile — la sanzione giuridica è la reazione ordinamentale alla violazione di un precetto e implica il ricorso, attuale o potenziale, alla coercizione o coazione<sup>56</sup>.

Nel diritto amministrativo si è ritenuto che la compresenza di un precetto violato e di una conseguente risposta coattiva del potere amministrativo sarebbe condizione necessaria e sufficiente a definire il fenomeno<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> A. THON, *Norma giuridica e diritto soggettivo*, Weimar, 1878, trad. it., introduzione e annotazioni a cura di A. Levi, Ceda, Padova, 1951. In senso adesivo, v. F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Società Editrice del Foro Italiano, Roma, 1946, 35, nonché N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958, 197, secondo cui la giuridicità della norma discende dall'esser presidiata da una sanzione esterna e istituzionalizzata.

<sup>53</sup> In H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, trad. it. a cura di R. Treves, Giappichelli, Torino, 1956, 77, nonché *Teoria generale delle norme*, a cura di M.G. Losano, trad. it. M. Torre, Giappichelli, Torino, 1985, 209, l'A. critica la costruzione imperativistica della norma come comando rafforzato *ab externo* dalla sanzione, e configura quest'ultima come giudizio ipotetico che incorpora la norma giuridica, giacché commina una sanzione organizzata all'avverarsi di determinati fatti, anche in via coercitiva. In senso adesivo, cfr. T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Maio, Napoli, 1922, rist. Soc. ed. Foro Italiano, Roma, 1938, 3-33.

<sup>54</sup> I limiti della concezione di Kelsen sono stati tradizionalmente individuati nella difficoltà di spiegare attraverso la sanzione le norme che dettano i principi cardine dell'ordinamento e che regolano l'organizzazione dello Stato.

<sup>55</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946, rist. 1951, 27: "il diritto prima di essere norma [...] è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante". Pertanto, la connessione dei precetti con l'ordinamento è "sufficiente e necessaria per attribuire loro carattere giuridico".

<sup>56</sup> F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, cit., ove si ricostruisce il significato del termine "coazione", ricollegandolo a un "agere contra", e dunque a un "infliggere una privazione a chi ha fatto del male". Nel diritto amministrativo, per l'aggancio del potere di coazione al potere di legalità si veda, con particolare riferimento alla c.d. autotutela esecutiva, A.M. SANDULLI, *Note sul potere amministrativo di coazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1964, 317 ss.

<sup>57</sup> A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Stabilimento tipografico Tocco, Napoli, 1925, 107 ss.; U. ARDIZZONE, *Sanzione amministrativa*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XI, Utet, Torino, 1939, 1084 ss.; F. BASSI, *Sanzioni amministrative edilizie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1981, 480 ss.; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, 394 ss.; E. CAPACCIOLI, *Il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*, in U. Pototschnig (a cura di), *Le sanzioni amministrative (Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di*

## FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA

La reazione alla violazione di un precetto varrebbe, dunque, a distinguere la sanzione amministrativa da tutte quelle misure che, pur essendo caratterizzate da coazione, sono sganciate dall'inosservanza di un comando<sup>58</sup>.

In questa prospettiva, le sanzioni amministrative possono indifferentemente presentare natura "punitiva" e/o "reintegrativa", laddove quest'ultima può atteggiarsi, a seconda dei casi, come "ripristinatoria" e/o "risarcitoria". Nell'intervento punitivo risulta prevalente il momento retributivo, mentre in quello reintegrativo quello compensativo, riflettendo una visione, rispettivamente, penalistica e civilistica del fenomeno sanzionatorio<sup>59</sup>.

Nell'uso comune questo approccio si riflette nella tradizionale distinzione tra sanzioni amministrative "in senso ampio" (o "lato") e sanzioni amministrative "in senso stretto"<sup>60</sup>.

La visione oggi prevalente è quella, inaugurata nella riflessione di Zanolini, che identifica la sanzione amministrativa con la "pena in senso tecnico"<sup>61</sup>. Questa diversa impostazione individua "il *proprium* del fenomeno

---

Varenna, 18-20 settembre 1980), Giuffrè, Milano, 1982, 88; A. DE ROBERTO, *Le sanzioni amministrative non pecuniarie*, *ivi*, 126-127; A. VIGNERI, *Profili generali della sanzione amministrativa*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5/1982, 1119 ss.

<sup>58</sup> G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Jovene, Napoli, 1935, 247 pone in luce come "il concetto di pena costituisca, da un punto di vista filosofico-giuridico generale, una specie del più ampio concetto giuridico di coazione". In tale contesto, la coazione amministrativa di natura non sanzionatoria tipicamente si estrinseca in interventi di coercizione diretta che prescindono dalla violazione di un precetto. Può farsi l'esempio del trattamento sanitario obbligatorio (TSO) disposto, in ossequio alla riserva assoluta di cui all'art. 32, comma 2 Cost., nei casi previsti dalla legge, ai sensi dell'art. 33, comma 2 l. 15 dicembre 1978, n. 833. S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Giappichelli, Torino, 2018, 12 rileva che "seguendo questa impostazione si slega il concetto di sanzione amministrativa da quello di illecito amministrativo, per cui la sanzione può tanto essere la reazione ad un illecito quanto a una mera infrazione".

<sup>59</sup> La tassonomia proposta è latrice di un bisogno di ordine non necessariamente riflesso nella realtà pratica: già N. BOBBIO, *Sanzione*, *cit.*, 534 osservava che "è spesso difficile stabilire in concreto dove finisce il premio e dove cominci l'indennizzo; dove finisce il risarcimento e dove comincia la punizione".

<sup>60</sup> In giurisprudenza, tra le molte, v. Consiglio di Stato, Sez. VI, ordd. 9 luglio 2014, nn. 3496-3499. Per la non piena coincidenza della distinzione nazionale tra sanzione in senso stretto (o tecnico) e sanzione in senso ampio (o lato) e quella sovranazionale tra sanzioni amministrative equiparabili a una "pena" agli effetti della CEDU e sanzioni amministrative prive di tale *status*, cfr. F. GOISIS, *Verso una nuova nozione di sanzione amministrativa in senso stretto: il contributo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2/2014, 337 ss.

<sup>61</sup> G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Giappichelli, Torino, 1924, 2 ss.; E. CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative: considerazioni introduttive*, in AA.VV. *Le sanzioni in materia tributaria (Atti del Convegno tenuto a San Remo nel 1978)*, Giuffrè, Milano, 1979, 125 ss.; C.E. PALIERO - A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 1988, 4. In tempi più recenti, si veda S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 29 e 32.

sanzionatorio nell'essenza primariamente afflittiva che informa i provvedimenti che ne sono espressione”<sup>62</sup>, osservando che, attraverso la sanzione amministrativa (propriamente detta), l'Autorità infligge un *malum* maggiore rispetto al beneficio, reale o atteso, del trasgressore<sup>63</sup>. Aderendo a questa preferibile posizione, la sanzione “in senso lato” può dirsi tale solo in senso descrittivo perché, in realtà, sanzione non è.

Tanto chiarito in via generale, occorre precisare il perimetro entro il quale intende muoversi la presente indagine.

Siccome lo studio non ha come obiettivo ultimo quello di misurare l'efficacia e la severità delle punizioni inflitte per inosservanza del diritto dell'economia circolare, ma svolge tale analisi in vista di un giudizio complessivo sull'effettività dell'intera disciplina, sembra coerente con tali più ampie finalità tener conto anche di vicende che, pur non possedendo immediata consistenza sanzionatoria, presentano innegabili collegamenti con la vigilanza amministrativa e contribuiscono a rendere più effettivo il diritto dell'economia circolare.

Del resto, nel diritto dell'ambiente la sanzione assume un ruolo affatto peculiare. Se, in linea generale, i rapporti tra sanzione penale e sanzione amministrativa rispondono al criterio di sussidiarietà, laddove la prima risposta costituisce (o meglio, dovrebbe costituire<sup>64</sup>) l'*extrema ratio*<sup>65</sup>, nella gerarchia dei rimedi propria del diritto dell'ambiente la sanzione amministrativa che punisce è recessiva rispetto a quella che ristora l'interesse pubblico curato e/o ne impedisce l'ulteriore lesione<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative. Principi sostanziali e procedurali*, Jovene, Napoli, 1983, 2-3.

<sup>63</sup> E. CASETTA, *Sanzione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1997, 598.

<sup>64</sup> Per una riflessione critica sul crescente contributo fornito dalle Procure allo sviluppo delle politiche ambientali, segno di una evoluzione disordinata e di un parziale fallimento delle politiche amministrative di controllo, cfr. E. MORLINO, *Amministrare e punire. La tutela dell'ambiente tra procedimento amministrativo e processo penale*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

<sup>65</sup> Tra le molte, Corte cost., n. 49 del 2015, nonché Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “*Criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative*” (in G.U. n. 22/1984).

<sup>66</sup> Come osservato in M.A. SANDULLI - T. LINARDI, *L'illecito amministrativo ambientale*, in A. Cagnazzo - F. Manganaro (a cura di), *Le sanzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2024, 45-46, la centralità del principio di prevenzione del danno ambientale emerge, in via generale, dall'art. 304 TUA e si apprezza nella gradazione dei rimedi propria delle azioni risarcitorie in forma specifica in via giudiziaria (art. 311 TUA) o amministrativa, mediante ordinanza-ingiunzione del ministro competente (artt. 312 ss. TUA). In particolare, si prevede l'applicazione del rimedio risarcitorio soltanto nelle ipotesi in cui non siano state eseguite le (prioritarie) misure di riparazione e ripristino ambientale. “Sotto questo profilo, quindi, la quantificazione monetaria del danno ambientale rappresenta un criterio di determinazione dei costi

E così, dopo aver opportunamente colto l'intima relazione tra le finalità di deterrenza della sanzione e i principi di prevenzione e di precauzione, che ispirano l'intera disciplina di tutela dell'ambiente, in dottrina si è proposto di inquadrare tutte le sanzioni in materia nella prospettiva intergenerazionale e solidaristica che caratterizza soprattutto (ma, secondo questi Autori, non unicamente) l'economia circolare<sup>67</sup>. Anche l'ampio ricorso a sanzioni in senso ampio (o lato), in cui è prevalente il momento ripristinatorio dell'ordine giuridico violato, oltre a correlarsi al principio di riduzione del danno alla fonte, assolve a un'importante funzione rigeneratrice, pienamente coerente, dunque, con il riposizionamento sistematico della materia. Viene così disinnescato lo schema deresponsabilizzante secondo cui "basta pagare e posso inquinare". Più in generale, l'importanza sistemica della sanzione non dovrebbe schiacciare la prospettiva verso il momento punitivo: l'Amministrazione, una volta "esercitato il potere sanzionatorio a chiusura della parabola in esame ... [deve] ritornare alla « casella » della prevenzione, in uno sforzo incessante di adempimento di responsabilità intergenerazionali"<sup>68</sup>.

4. *Il sistema di controlli e sanzioni nella logica del command & control: il nocciolo duro dell'economia circolare.* — Coerentemente con la genesi del diritto dell'economia circolare, che si sviluppa a partire da una concezione allargata della gestione dei rifiuti, la Parte IV del TUA reca al suo interno la più compiuta e organica disciplina sui profili sanzionatori<sup>69</sup>, al punto che

necessari per attuare le misure di riparazione e ripristino ambientale, ove non debitamente realizzate dal trasgressore" (*ivi*).

<sup>67</sup> In questo senso — si è pure osservato — è coerente con il fine di non compromettere le esigenze delle generazioni future anche il vincolo di destinazione alle province e ai comuni dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni delle previsioni di cui alla Parte IV del Codice, affinché li reimpieghino nell'esercizio di funzioni di controllo in materia ambientale (art. 263 TUA).

<sup>68</sup> F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente*, in A. Cagnazzo - F. Manganaro (a cura di), *Le sanzioni amministrative*, cit., 17-20, ove si nota che "in assenza di sanzioni, la fissazione di *standard* e di limiti che caratterizza il modello (diffusissimo e centrale per la tutela dell'ambiente) del *command and control*, sarebbe del tutto inefficace, così come sarebbe inefficace il corredo conformativo e condizionale che arricchisce molti provvedimenti amministrativi. ... Le sanzioni, peraltro, sono poste a presidio anche del rispetto di vincoli sussistenti in seno ad altri modelli, quali il *market based tools*".

<sup>69</sup> Per uno studio sistematico, v. L. RAMACCI, *Le sanzioni amministrative in materia di rifiuti previste dalla Parte Quarta del d.lgs. 152/2006*, in L. Calcagno - G. Grasso - S. Lembo (a cura di), *Le sanzioni amministrative*, quad. 29 Scuola Superiore della Magistratura (SSM), Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, Roma, 2023, 169 ss.

alcune delle leggi speciali che compongono la materia vi rinviano per singoli aspetti, come la competenza e la giurisdizione <sup>70</sup>.

Sebbene la Direttiva quadro sui rifiuti non lo imponga <sup>71</sup>, il legislatore nazionale ha optato, anche per la Parte IV del Codice, per l'introduzione di un diritto penale dell'ambiente, prevedendo, agli artt. da 255 a 261-*bis* TUA, sanzioni sia amministrative che penali. In linea di massima, i suddetti articoli sono esaustivi delle sanzioni previste per l'inosservanza delle norme dettate nella Parte IV. Possono tuttavia residuare isolate norme "incriminatrici" collocate — oltre che in leggi speciali <sup>72</sup> o nel c.p. <sup>73</sup> — in altri Titoli/Capi della Parte IV <sup>74</sup>. Di regola, il legislatore si è astenuto dall'introdurre ipotesi di doppio binario sanzionatorio <sup>75</sup>.

Secondo i criteri generali posti dalla l. n. 689/1981, la competenza ad accertare gli illeciti spetta agli organi preposti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa e, in caso di sanzioni pecuniarie, anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria <sup>76</sup>. Nel caso di specie, la competenza spetta alle province <sup>77</sup>, fatta salva la facoltà di avvalersi delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) e, per le ispezioni, dal personale appartenente al Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) <sup>78</sup>. La previsione deve essere coordinata con l'istituzione, con l. n. 132/2016, del Sistema nazionale di protezione dell'ambiente (SNPA), di cui fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), le ARPA e le Agenzie per la protezione

<sup>70</sup> Cfr. ad es. art. 25 d. lgs. n. 188/2008, in materia di batterie.

<sup>71</sup> Art. 36, § 2 Dir. (CE) n. 2008/98.

<sup>72</sup> Art. 254 TUE.

<sup>73</sup> Ad es. artt. 439 c.p. ("*Avvelenamento di acque o sostanze alimentari*") e 452-*quaterdecies* ("*Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*").

<sup>74</sup> Come ad esempio l'art. 228, comma 4 TUA.

<sup>75</sup> Pressoché tutti gli illeciti amministrativi tipizzati, infatti, recano la clausola di riserva ("salvo che il fatto costituisca reato"). In limitati casi tale indicazione manca. Cfr., in particolare, all'art. 260-*bis*, comma 7 TUA.

<sup>76</sup> Art. 13, commi 1 e 3, cui rinvia l'art. 260, comma 1 TUA. Cfr. A. PAVANINI, *L'accertamento delle violazioni ambientali*, in A. Cagnazzo - F. Manganaro (a cura di), *Le sanzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 103 ss.

<sup>77</sup> Solo in materia di imballaggi sembra essere posto un criterio di competenza più stretto, circoscrivendosi il potere di accertamento di taluni illeciti ai soli organi di polizia amministrativa (art. 261, comma 4-*quater* TUA).

<sup>78</sup> Art. 197 TUA. Il C.C.T.A. dipende dal Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari (C.U.T.F.A.A.), istituito con art. 7 d. lgs. n. 177/2016 e a sua volta dipendente, gerarchicamente, dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri e, funzionalmente, dai competenti Ministeri. Per un inquadramento sistematico sulla funzione di vigilanza ambientale, cfr. M. D'ORSOGNA, *La vigilanza ambientale*, in A. Cagnazzo - F. Manganaro (a cura di), *Le sanzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 51 ss.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

dell'ambiente delle province autonome di Trento e Bolzano. Trattasi di un sistema a rete che ha come finalità quella 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 e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica”<sup>79</sup>. Il SNPA svolge funzioni di monitoraggio (ad esempio, in materia di consumo di suolo) e di controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente, nonché una serie di compiti consultivi e ausiliari nei confronti della p.A. Svolge, inoltre, attività di ricerca, di sviluppo delle conoscenze e di produzione e diffusione di dati tecnico-scientifico<sup>80</sup>. Per quanto qui di immediato interesse, la disciplina estende la platea dei soggetti abilitati a esercitare poteri ispettivi, includendovi (oltre al già citato C.C.T.A.) il personale — previamente individuato sulla base di un apposito regolamento — dell'ISPRA e delle ARPA, precisando che, alle relative richieste, non può essere opposto il segreto industriale<sup>81</sup>. Inoltre, il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, tra il personale appena citato, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria<sup>82</sup>.

La competenza a irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla Parte IV spetta alla provincia nel cui territorio è stata commessa la violazione<sup>83</sup>, ad eccezione delle sanzioni in materia di smaltimento in

<sup>79</sup> Art. 1 l. n. 132/2016.

<sup>80</sup> Cfr. R. DIPACE, *Gli organi di vigilanza ambientale*, in A. Cagnazzo - F. Manganaro (a cura di), *Le sanzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 71-74, il quale aggiunge che il Consiglio nazionale del Sistema individua le principali linee di intervento finalizzate al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni ambientali (LEPTA).

<sup>81</sup> Art. 14, commi 5 e 6 l. n. 132/2016.

<sup>82</sup> Art. 14, comma 7 l. n. 132/2016. Si è peraltro notato che quest'ultima previsione ovvia al problema della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale (art. 117, comma 2, lett. l Cost.), sulla cui base era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di leggi regionali che, in difetto di una copertura statale, avevano attribuito la qualifica di ufficiale e di agente di polizia a personale delle ARPA. In specifico riferimento all'ARPAB, investita di simili poteri con l. reg. Basilicata n. 37/2015, cfr. Corte cost., n. 8 del 2017. Cfr. R. DIPACE, *Gli organi di vigilanza ambientale*, cit., 73-74, ove si dà anche conto dei problemi organizzativi derivanti dal fatto che non tutte le ARPA hanno individuato personale dotato di simili qualifiche. Per un inquadramento della funzione di polizia amministrativa, si rimanda a F. FRACCHIA, *Polizia amministrativa*, in *Enc. dir., I Tematici*, vol. III, B.G. Mattarella - M. Ramajoli (diretto da), *Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, 891 ss.

<sup>83</sup> Art. 262, comma 1 TUA.

discarica degli imballaggi e dei contenitori recuperati, per le quali è competente il comune <sup>84</sup>.

I limiti edittali delle sanzioni pecuniarie previste nella Parte IV oscillano dai trentamila ai novantatremila euro per infrazione, soggetti a specifici moltiplicatori in casi di concorso di illeciti o di particolare gravità <sup>85</sup>. Coerentemente con i principi di riduzione del danno alla fonte e di precauzione propri della materia ambientale, sono inoltre previste bonifiche a cura della p.A. e a spese dei soggetti inadempienti <sup>86</sup>, misure ripristinatorie <sup>87</sup> e sanzioni accessorie a prevalente carattere cautelativo-preventivo <sup>88</sup>.

La giurisdizione sulle ordinanze-ingiunzione è devoluta al giudice ordinario <sup>89</sup>, a meno che non si ricada in materia di giurisdizione esclusiva amministrativa <sup>90</sup>.

Alla luce delle più recenti iniziative legislative dell'Unione nelle materie coperte, in tutto o in parte, dalla Parte IV, in alcuni ambiti — come ad esempio quelli delle batterie <sup>91</sup>, degli imballaggi <sup>92</sup> e dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) <sup>93</sup> — ci si può attendere una conferma dell'assetto sanzionatorio vigente.

<sup>84</sup> Comb. disp. artt. 262, comma 1, 261, comma 3 e 226, comma 1 TUA.

<sup>85</sup> In riferimento alla Parte III, ma con argomenti estensibili alla Parte IV, il TAR Abruzzo ha riconosciuto il potere della Regione di adottare atti amministrativi generali tesi a specificare, nel rispetto dei limiti edittali e dell'art. 11 L. 689/1981, i criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative (Sede di l'Aquila, Sez. I, 28 novembre 2022, n. 371, avente ad oggetto Determinazione n. DPC/263 del 23.12.2019 del Dipartimento Governo del Territorio e Politiche Ambientali della Regione Abruzzo).

<sup>86</sup> Art. 250 TUA.

<sup>87</sup> Cfr. ad es., in materia di bonifica di siti contaminati, art. 244, comma 2 TUA, nonché, in materia di combustione illecita di rifiuti, l'art. 256-bis, comma 1, ultimo periodo TUA.

<sup>88</sup> All'accertamento delle infrazioni in materia di Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei Rifiuti (SISTRI) consegue il fermo amministrativo o la confisca del veicolo (art. 260-ter TUA). Inoltre, all'accertamento dell'omissione del pagamento del contributo SISTRI consegue obbligatoriamente la sospensione immediata dal servizio fornito dal predetto sistema nei confronti del trasgressore (art. 260-bis, comma 2 TUA).

<sup>89</sup> Art. 262, comma 2 TUA.

<sup>90</sup> Art. 133 c.p.a.

<sup>91</sup> L'attuale formulazione dell'art. 25 d. lgs. n. 188/2008, come modificato dal d. lgs. n. 27/2016 e cui rinvia l'art. 227, comma 1, lett. e) TUA, prevede sanzioni sia penali che amministrative e rinvia all'art. 262 TUA per i profili sulla competenza e sulla giurisdizione. Esso appare di per sé in linea con l'art. 98 Reg. (UE) n. 2023/1542, ferma restando, evidentemente, la facoltà del legislatore nazionale di inasprire il trattamento sanzionatorio.

<sup>92</sup> L'art. 68 Reg. (UE) n. 40/2025 non sembra imporre modifiche all'impianto dell'art. 261 TUA.

<sup>93</sup> Comb. disp. artt. 227, comma 1, lett. a) TUA, art. 38 d. lgs. n. 49/2014 e art. 22 Dir. (UE) n. 2024/884.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

In altri settori, invece, le recenti riforme europee potranno rendere necessari o opportuni, a seconda dei casi, alcuni correttivi.

In particolare, in materia di spedizioni transfrontaliere di rifiuti (ambito caratterizzato da un regime di competenza peculiare, coinvolgente anche strutture ministeriali <sup>94</sup>), il Reg. (UE) n. 1157/2024 richiederà degli adeguamenti sanzionatori, avendo innovato il regime sanzionatorio apprestato dai precedenti regolamenti europei <sup>95</sup>. La nuova disciplina prevede, infatti, che “gli Stati membri devono essere quanto meno in grado di imporre ... b) la revoca o la sospensione temporanea dell’autorizzazione a svolgere attività connesse alla gestione e alla spedizione di rifiuti nella misura in cui tali attività rientrano nell’ambito di applicazione del presente regolamento; c) l’esclusione temporanea dalle procedure di appalto pubblico” <sup>96</sup>. Attualmente, l’art. 259 TUA prevede una responsabilità penale, cui si aggiunge la sanzione accessoria obbligatoria della confisca del mezzo di trasporto. Vi si aggiunge la misura ripristinatoria, congegnata direttamente dal legislatore europeo, dell’obbligo di ripresa a carico dei rifiuti illecitamente spediti <sup>97</sup>. Sarà dunque necessario introdurre le ulteriori sanzioni amministrative (in specie: interdittive) prescritte dal nuovo Regolamento.

Del pari, la Proposta di Regolamento “relativo alle norme di circolarità per la progettazione dei veicoli e alla gestione dei veicoli fuori uso” <sup>98</sup>, pur non imponendo un obbligo in tal senso <sup>99</sup>, suggerisce agli Stati membri di “prendere in considerazione anche altre misure per garantire l’effettiva conformità al presente regolamento, per esempio la revoca dell’autorizzazione o la sospensione delle attività dell’operatore” <sup>100</sup>. Nell’eventualità in cui il legislatore nazionale decidesse di cogliere l’invito occorrerebbe metter mano al Codice, che, anche in tale ambito, attualmente non tipizza misure di revoca/sospensione del titolo e interdittive di questo genere <sup>101</sup>.

Come anticipato, il nocciolo duro dell’economia circolare non si esaurisce nella disciplina sulla gestione dei rifiuti, ma si completa con l’altrettanto

<sup>94</sup> Ai sensi del comma 6 dell’art. 194 TUA le autorità competenti di spedizione e di destinazione sono le regioni e le province autonome; l’autorità di transito è il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare; corrispondente è il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

<sup>95</sup> Art. 50 Reg. (CE) n. 1013/2006.

<sup>96</sup> Art. 63, § 3 Reg. (UE) n. 1157/2024.

<sup>97</sup> Artt. 25-26 Reg. (UE) n. 1157/2024 e già artt. 24-25 Reg. (CE) n. 1013/2006.

<sup>98</sup> 2023/0284 (COD).

<sup>99</sup> Art. 48.

<sup>100</sup> Cons. 78.

<sup>101</sup> Artt. 231 e 255 TUA.

importante asse dell'*eco-design*. L'incorporazione dell'interesse delle generazioni future sin dal momento progettuale fa infatti penetrare il paradigma della circolarità alle radici del processo produttivo. Grazie a questa importante fase, collocata a monte della catena, nella c.d. produzione sostenibile l'unità marginale prodotta è meno inquinante, più longeva, più agevolmente riutilizzabile <sup>102</sup>.

Lo strumento normativo per conformare i processi produttivi è, tipicamente, l'elaborazione di regole tecniche (o *standard*) <sup>103</sup>.

Fatti salvi eventuali profili di responsabilità penale, la loro inosservanza espone l'impresa che immette sul mercato prodotti difformi a sanzioni amministrative pecuniarie il cui *enforcement* è di regola rimesso agli Ispettorati territoriali dei competenti ministeri (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica — MASE e Ministero delle imprese e del *made in Italy* — MIMIT, *in primis*) <sup>104</sup>.

La *governance* dell'eco-progettazione si inserisce nel più ampio contesto della vigilanza sulla sicurezza dei prodotti, affidata al gruppo di coordinamento amministrativo (*Administrative cooperation group* — ADCO) istituito con il c.d. Regolamento ADCO <sup>105</sup>. A livello nazionale, il d. lgs. n. 157/2022 detta la disciplina quadro di riferimento, individuando l'Autorità nazionale di vigilanza competente per ciascuna delle normative settoriali concernenti le varie tipologie di prodotto <sup>106</sup>. Per esempio, il MASE viene individuato come dicastero competente a garantire il rispetto della normativa di attuazione di una serie di fonti europee riconducibili, in larga parte, alla *circular economy* <sup>107</sup>. La recente notizia dell'istituzione, presso il suddetto Ministero, di un Tavolo per l'*eco-label* dimostra che l'entrata in vigore del Regolamento sull'ecoprogettazione non muterà questo assetto <sup>108</sup>. Per fare un ulteriore esempio, il MIMIT è competente a vigilare, *inter alia*, sulla conformità delle

<sup>102</sup> F. DE LEONARDIS, *Sanzioni e produzione sostenibile*, in A. Cagnazzo - F. Manganaro (a cura di), *Le sanzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 79 ss.

<sup>103</sup> M. ELIANTONIO - C. CAUFFMAN (a cura di), *The Legitimacy of Standardization as a Regulatory Technique A Cross-disciplinary and Multi-level Analysis*, Elgar, Cheltenham, 2020; A. VOLPATO, *The Legal Effects of Harmonised Standards in EU Law: From Hard to Soft Law, and Back?*, in P.L. Láncoš - N. Xanthoulis - L. Arroyo Jiménez (a cura di), *The Legal Effects of EU Soft Law*, Elgar, Cheltenham, 2023, 193 ss.

<sup>104</sup> F. DE LEONARDIS, *Sanzioni e produzione sostenibile*, cit., 95-98.

<sup>105</sup> Reg. (UE) n. 1020/2019.

<sup>106</sup> Art. 3 e Allegati I-VIII.

<sup>107</sup> Art. 3, comma 1, lett. e) e All. V.

<sup>108</sup> Reg. (UE) n. 1781/2024 "che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili". Cfr. <https://www.mase.gov.it/notizie/mase-insediato-il-tavolo-ecodesign-piu-sostenibilita-senza-frenare-linnovazione> (13 marzo 2025).

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

apparecchiature radio<sup>109</sup>. Tale disciplina settoriale appresta un regime sanzionatorio specifico<sup>110</sup> nel cui solco si inseriscono, tra le altre, le disposizioni nazionali di recepimento della c.d. Direttiva USB-C<sup>111</sup>, animata da obiettivi dichiaratamente circolari<sup>112</sup>. Operando come rete di sicurezza, il decreto ADCO introduce sanzioni amministrative — assoggettate a duplice clausola di riserva (il fatto, cioè, non deve costituire reato né essere sanzionato alla luce del diritto nazionale settoriale richiamato negli Allegati) — in caso di trasgressione a talune delle sue disposizioni, demandando l'accertamento delle relative violazioni alle Autorità di vigilanza, secondo le rispettive competenze<sup>113</sup>. L'entrata in vigore del Regolamento sull'ecoprogettazione renderà necessario potenziare l'apparato sanzionatorio. Il regolamento, infatti, impone agli Stati membri di prevedere, in caso di violazione delle sue disposizioni, oltre ad adeguate “sanzioni pecuniarie”, anche “l'esclusione temporanea dalle procedure di appalto pubblico”<sup>114</sup>. Figura interdittiva oggi non prevista per trasgressioni di questo genere.

5. *Il sistema di controlli e sanzioni a supporto degli strumenti di mercato.* — L'uso (legale) della forza, con l'imposizione di un determinato comportamento e la pressione esercitata dalla minaccia della — successiva ed eventuale — correzione e repressione delle condotte difformi, secondo lo schema tipico del c.d. *command & control*, non rappresenta l'unica via per raggiungere i risultati cui ambiscono le politiche circolari.

Come è stato opportunamente osservato, il conseguimento degli interessi pubblici si regge anche, e in misura considerevole, sull'introduzione di strumenti di mercato (*market based*) che, a seconda dei casi, prospettano agli

<sup>109</sup> Art. 3, comma 1, lett. a) e All. I, ove il rinvio al d. lgs. n. 128/2016.

<sup>110</sup> L'art. 39, comma 1 prevede che “il [MIMIT] è l'autorità di sorveglianza del mercato ed effettua tale attività anche in collaborazione con gli organi di Polizia di cui all'articolo 1, commi 13 e 15, della legge 31 luglio 1997, n. 249. Gli Ispettorati territoriali del Ministero dello sviluppo economico competenti per la materia disciplinata dal presente decreto ai sensi del decreto del Ministro dello sviluppo economico 17 luglio 2014, e successive modificazioni, irrogano le sanzioni di cui all'articolo 46”, come modificato dal d. lgs. n. 100/2024 (*i.e.* sanzioni amministrative pecuniarie da 5.292 a 31.755 € e confisca amministrativa, “salvo che il fatto costituisca reato”).

<sup>111</sup> Cfr. punto 2.1 dell'All. I-*bis* d. lgs. n. 128/2016. Come noto, la Dir. (UE) n. 2380/2022, al punto 2 dell'All. I-*bis*, indica come *standard* di ricarica via cavo di una serie di apparati elettronici la tecnologia USB-C, come descritta nella norma EN IEC 62680-1-3:2021.

<sup>112</sup> Conss. nn. 3 e 4.

<sup>113</sup> Art. 11.

<sup>114</sup> Cons. 144 e art. 74, § 3 Reg. (UE) n. 1781/2024.

operatori economici vantaggi, svantaggi o entrambe le cose, in funzione del grado di circolarità espresso dal proprio modello produttivo <sup>115</sup>.

Negli appalti verdi (*green public procurement* — GPP) <sup>116</sup> l'osservanza dei criteri ambientali minimi (CAM) <sup>117</sup> — ove previsti dalla normativa

<sup>115</sup> Cfr. F. DE LEONARDIS, *Sanzioni e produzione sostenibile*, cit., 99 e, più estesamente, *Lo Stato ecologico*, cit., 208 ss.

<sup>116</sup> Tra i molti, M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2007, 219 ss.; L. MASI, *Appalti pubblici e risparmio energetico: un esempio di appalto verde*, in *Urb. app.*, n. 4/2007, 482 ss.; G. FIDONE, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 5/2012, 819 ss.; E. BELLOMO, *Il green public procurement nell'ambito della green economy*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 1/2013, 163 ss.; C. GUCCIONE - L. PALATUCCI, *Profili ambientali nelle procedure ad evidenza pubblica*, in P. Dell'Anno - E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Cedam, Padova, 2013, 727; S. VILLAMENA, *Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la « competitività non di prezzo » anche alla luce della recente disciplina europea*, in *Dir. econ.*, n. 2/2015, 355 ss.; C. VIVANI, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. e app.*, n. 8-9/2016, 993; C. FELIZIANI, *I nuovi appalti verdi: un primo passo verso un'economia circolare?*, in *Dir. ec.*, n. 2/2017, 349 ss.; F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *RQDA*, n. 3/2020, 62 ss.; A. PERINI, *Appalti verdi: una strategia per lo sviluppo sostenibile*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, 147 ss.; W. JANSSEN - R. CARANTA (a cura di), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*, Hart, Oxford, 2023; F. PIZZOLATO - S. RUSSO, *L'economia circolare e il contributo degli appalti: la transizione e i riflessi sulla sanità*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2023, 1 ss.; S. VERNILE, "Nuovo" Codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/2023, 979 ss.

<sup>117</sup> I CAM sono stati resi obbligatori per la prima volta con l'art. 18 l. n. 221/2015, che ha aggiunto l'art. 68-bis nel d. lgs. n. 163/2006. La vincolatività dei CAM è venuta meno con l'entrata in vigore del d. lgs. n. 50/2016 ma è stata ripristinata con il d. lgs. n. 56/2017, di modifica dell'art. 34 del previgente Codice. Tale disciplina è oggi sancita — con alcune differenze testuali ma medesima portata sostanziale (così Consiglio di Stato, Sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701) — all'art. 57 d. lgs. n. 36/2023, rafforzato dall'art. 83, comma 2, in cui si ribadisce la necessità che i bandi e gli avvisi richiamino i CAM, nonché dall'art. 108, comma 4, secondo cui "l'offerta economicamente più vantaggiosa ... è valutata sulla base di criteri oggettivi, di impatto economico, sociale e ambientale, connessi all'oggetto dell'appalto". La giurisprudenza ha chiarito che — data la portata cogente, e non meramente esecutiva, della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. — occorre respingere la tesi secondo cui la stazione appaltante potrebbe operare un mero richiamo ai pertinenti CAM, che andrebbero così a etero-integrare, quali atti imperativi, la documentazione di gara. Diversamente opinando, peraltro, la discrezionalità della stazione appaltante sulla valutazione delle offerte migliorative sarebbe priva di limiti e criteri direttivi (Consiglio di Stato, Sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773, in riferimento a una *lex specialis* contenente un richiamo "generico" ai CAM, non puntualmente individuati, nonché Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4701/2024 cit., per una *lex specialis* che recava un richiamo puntuale di — alcuni dei — pertinenti CAM, senza tuttavia trasfondere le relative indicazioni nella disciplina di gara). In commento, R. CARANTA, *Il Consiglio di Stato tiene dritta la barra sugli appalti verdi*, *Giur. it.*, n. 1/2025, 152 ss., il quale osserva come questa pronuncia sia in perfetta armonia con le conclusioni raggiunte dal Giudice europeo circa il fatto che l'art. 18, § 2 Dir. (UE) n. 2014/24, nello stabilire che "gli operatori economici debbono rispettare, nell'esecuzione degli appalti, gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro", assume il ruolo di principio generale della materia, al pari degli altri principi menzionati al § 1, ossia "di parità di trattamento, di non discriminazione, di trasparenza, di proporzionalità, nonché di divieto di sottrazione di un appalto all'ambito di applicazione della direttiva 2014/24 o di limitazione artificiosa della concorrenza" (Corte di giustizia, Sez. II, 30 gennaio 2020, C-395/18,

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

settoriale ed effettivamente introdotti (a seconda dei casi, dalla Commissione europea <sup>118</sup> o dal MASE <sup>119</sup>) — è elemento essenziale dell'offerta <sup>120</sup>, nonché titolo per il conseguimento di premialità <sup>121</sup>.

Anche i sistemi responsabilità estesa del produttore (EPR) costituiscono strumenti di mercato, giacché il contributo obbligatorio ambientale dovuto dalle imprese consorziate è modulato, tra le altre cose, in funzione della durevolezza, riparabilità, riutilizzabilità e riciclabilità ed eventuale presenza di sostanze pericolose nell'imballaggio <sup>122</sup>. Tale meccanismo consente di internalizzare nella filiera produttiva costi socio-ambientali (in termini di immissione in commercio di un prodotto composto da fibre inquinanti, non duraturo e non riciclabile) prima ricadenti sulla collettività. L'interesse

---

*TIM S.p.A.*, § 38). Da un punto di vista processuale, alcune pronunce di primo grado hanno affermato che il ricorso con cui l'operatore economico censura il mancato inserimento, nella *lex specialis*, dei CAM deve essere interposto, a pena di irricevibilità, entro trenta giorni dalla pubblicazione del bando (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 8 marzo 2024, nn. 4493-4495 e Sez. II-ter, 4 dicembre 2024, n. 21878; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 2 dicembre 2024, n. 6698; TAR Puglia, Bari, 28 maggio 2024, n. 675); ma l'indirizzo prevalente nega l'effetto escludente della mancata/erronea indicazione dei CAM, e dunque l'immediata lesività del vizio (Consiglio di Stato, Sez. III, 20 marzo 2023, n. 2795 e 8 febbraio 2024, n. 1300; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 11 novembre 2024, n. 19910 e 13 novembre 2024, n. 20198).

<sup>118</sup> Si pensi ai regolamenti delegati che la Commissione è chiamata ad adottare per fissare i CAM in materia di eco-progettazione (art. 65, § 3 Reg. (UE) n. 1781/2024) e di batterie e rifiuti di batterie (art. 85, § 3 Reg. (UE) n. 1542/2023).

<sup>119</sup> Per i servizi di ristoro e della distribuzione di acqua di rete a fini potabili, cfr. D.M. 6 novembre 2023; per il servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori di costruzione, manutenzione e adeguamento delle infrastrutture stradali, cfr. D.M. 5 agosto 2024; per l'affidamento integrato di un contratto a prestazione energetica (EPC) di servizi energetici per i sistemi edifici-impianti (CAM EPC), cfr. il D.M. 12 agosto 2024.

<sup>120</sup> I CAM non costituiscono né requisiti (generali o speciali) di partecipazione, né requisiti di esecuzione, bensì elementi essenziali dell'offerta (TAR Campania, Napoli, Sez. II, 8 marzo 2021, n. 1529, non appellata).

<sup>121</sup> Secondo un primo orientamento, atteso che il Codice colloca i controlli relativi ai CAM nella fase di esecuzione, e non di valutazione delle offerte, le stazioni appaltanti non sarebbero gravate di un vero e proprio obbligo di prevedere meccanismi premiali in funzione della sostenibilità dell'offerta. Invero, “*la norma[tiva] non fiss[erebbe] un rapporto di rigida corrispondenza tra i CAM e i criteri di valutazione delle offerte tecniche contenute nella lex specialis*” (Consiglio di Stato, Sez. III, 17 aprile 2018, n. 2317; Sez. V, 23 luglio 2024, n. 6622). Coerentemente, la stazione appaltante godrebbe di una lata discrezionalità nello stabilire quanti punti dell'offerta tecnica attribuire per il rispetto dei CAM (TAR Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2025, n. 427, in cui l'ente aveva dedicato 5/70 punti a tale aspetto, ma v. anche Cons. St., III, n. 4701/2024 cit., che, dato atto che la stazione appaltante aveva destinato ai CAM appena 4/70 punti tecnici, pur senza statuire direttamente l'illegittimità di questa opzione ha evidenziato quanto fosse importante, anche sotto tale profilo, illustrare chiaramente i criteri ambientali nella documentazione di gara). Secondo un diverso orientamento, dal grado di osservanza dei CAM devono discendere delle premialità non maggioritarie (i.e. non superiori al 50% dei punti dell'offerta tecnica), non necessariamente significative, ma neanche trascurabili (TAR Roma, II, n. 19910/2024 cit.).

<sup>122</sup> Art. 178-ter, comma 3, lett. b) TUA.

egoistico del produttore a non incorrere in extra-costi che, producendo in modo sostenibile, questi potrebbe evitare o limitare è un motore particolarmente efficace per guidare la transizione, in quanto risolve, o comunque riduce, il problema dell'esternalità negativa. Ma se una fetta di interesse pubblico viene inglobata in organizzazioni complesse, quelle stesse organizzazioni devono dotarsi di strumenti di reazione nei confronti dei consorziati che disattendano gli obblighi assunti in sede di adesione. E così, gli Statuti e i Regolamenti dei principali consorzi di filiera prevedono sanzioni pecuniarie nei confronti degli iscritti che non osservino gli obblighi statutari<sup>123</sup>. Atteso che tali soggetti si qualificano come persone giuridiche di diritto privato senza fini di lucro<sup>124</sup>, e non come enti pubblici economici di carattere associativo<sup>125</sup>, le suddette sanzioni possono essere inquadrate come “pene private”<sup>126</sup>. Pur appartenendo al diritto civile, esse indubbiamente concorrono all'effettività del sistema, operando parallelamente alle sanzioni amministrative previste in materia, senza sostituirvisi<sup>127</sup>. L'impatto sistemico di queste fattispecie non deve essere trascurato. Tale esperienza dimostra, infatti, che, almeno in astratto, delle formule per allineare fini pubblici e

<sup>123</sup> Cfr. artt. 224 TUA a 14 Regolamento Consorzio nazionale imballaggi (Conai); artt. 233 TUA e 7 Regolamento disciplinare - Codice etico Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti (CONOE); artt. 236 TUA e 6 Regolamento Consorzio Nazionale degli Oli Minerali Usati (CONOU); art. 233 TUA e 7, comma 3 Statuto e 10 del Regolamento di attuazione Consorzio Riciclo della Bioplastica Compostabile (BIOREPACK); artt. 234 TUA e 19 Regolamento residuale Consorzio nazionale per il riciclaggio dei rifiuti dei beni a base di polietilene (POLIECO).

<sup>124</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 settembre 2015, nn. 4475, 4476 e 4477: “i consorzi di [filiera] hanno personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro e sono retti da uno statuto adottato in conformità ad uno schema tipo, redatto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero delle attività produttive [...], conformemente ai principi del presente decreto e, in particolare, a quelli di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, nonché di libera concorrenza nelle attività di settore”. Pertanto, i consorzi unici nazionali di filiera non possono qualificarsi alla stregua di consorzi obbligatori ai sensi degli artt. 2616 ss. cod. civ. e, pur svolgendo un'attività di pubblico interesse (art. 177, comma 2 TUE), sono soggetti di diritto privato dei quali il competente Ministero deve rispettare l'autonomia.

<sup>125</sup> V. ad. es. il Consorzio di bonifica Garda Chiese, che svolge attività di bonifica di siti contaminati (art. 239 ss. TUA) ed è un ente regionale della Lombardia. Lo Statuto (art. 4, lett. o) e il Regolamento irriguo (artt. 5, 9 e 21) prevedono “sanzioni amministrative” (e non, come si legge negli atti interni dei consorzi di EPR, semplici “sanzioni pecuniarie”).

<sup>126</sup> E. MOSCATI, *Pena Privata (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Giuffrè Milano, 1982, 770 ss.; F.D. BUSNELLI - G. SCALFI (a cura di), *Le pene private*, Giuffrè, Milano, 1985; G. PONZANELLI, *Pena privata*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Treccani, Roma, 1990, 1 ss.

<sup>127</sup> Si fa riferimento alle sanzioni previste dall'art. 256, commi 7 e 8 TUA avverso i soggetti che non portano presso i centri di raccolta i veicoli fuori uso (231, commi 7, 8 e 9 TUA) e che non adempiono agli obblighi di partecipazione prescritti da gli artt. 233 (CONOE), 234 (Polieco), 236 (CONOU).

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

privati possono essere ricercate. Il che giustifica, anche sul piano organizzativo, la spiccata attenzione pubblica per la dimensione privata <sup>128</sup>.

Il tentativo di spingere le imprese ad assumere comportamenti circolari attraverso meccanismi di incentivazione si rinviene anche al di fuori dei sistemi di EPR, come nel caso degli obblighi di indennizzo posti a carico dei costruttori che non si conformano ai valori medi delle emissioni generali <sup>129</sup>.

Infine, l'avanzamento delle politiche circolari poggia in misura apprezzabile anche su provvedimenti amministrativi di concessione di benefici economici <sup>130</sup>, sia in forma diretta, attraverso l'elargizione di somme di denaro <sup>131</sup>, che in forma indiretta, con misure come il credito d'imposta <sup>132</sup>, il rimborso di spese documentate <sup>133</sup> e la concessione di finanziamenti agevolati finalizzati <sup>134</sup>. Quando le elargizioni costituiscono il frutto di procedimenti selettivi, la fase di controllo amministrativo, di regola rimessa a una commissione di gara, precede l'aggiudicazione e fa seguito a un'apposita istruttoria sull'oggetto dell'istanza e sui relativi contenuti. Quando, invece, la concessione del beneficio non si fonda su un confronto competitivo, perché tutti gli operatori possono accedervi paritariamente, secondo criteri prestabiliti <sup>135</sup> e fino all'esaurimento delle risorse finanziarie all'uopo stanziate, la logica della semplificazione induce la p.A. a poggiare in misura superiore sull'istituto della dichiarazione sostitutiva di certificazione o atto notorio <sup>136</sup>. In questa seconda ipotesi, l'istruttoria amministrativa ha per lo più la

<sup>128</sup> L'art. 22 comma 3 d.l. n. 144/2022 (c.d. decreto aiuti-*ter*), conv. dalla l. n. 175/2022, ha aggiunto il comma 4-*bis* nell'art. 206-*bis* TUA, che istituisce presso il MASE un "organismo di vigilanza" sui sistemi di EPR, composto da rappresentanti del suddetto ministero e del MIMIT, nonché da un rappresentante dell'AGCM e uno dell'ARERA. In attuazione del comma 4-*bis*, cfr. D.M. 15 dicembre 2023

<sup>129</sup> Cfr. Art. 8 Reg. (UE) n. 631/2019, richiamato in F. DE LEONARDIS, *Sanzioni e produzione sostenibile*, cit., 100.

<sup>130</sup> Ad esempio, l'art. 23 della l. n. 221 del 2015 ha inserito gli artt. 206-*ter* ("Accordi e contratti di programma per incentivare l'acquisto di prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi"), 206-*quater* ("Incentivi per i prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi") e 206-*quinquies* ("Incentivi per l'acquisto e la commercializzazione di prodotti che impiegano materiali post consumo o derivanti dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi"), dei quali non risultano tuttavia attuazioni pratiche.

<sup>131</sup> Cfr. ad es. Bando CONAI per l'ecodesign degli imballaggi nell'economia circolare. Valorizzare la sostenibilità ambientale degli imballaggi. Edizione 2024.

<sup>132</sup> D.M. 2 aprile 2024, n. 132.

<sup>133</sup> D.M. 22 dicembre 2023, n. 432.

<sup>134</sup> D.M. 11 giugno 2020.

<sup>135</sup> Art. 12 l. n. 241/1990.

<sup>136</sup> Artt. 46 e 46 d.P.R. n. 445/2000.

funzione di verificare l'ammissibilità delle domande, sulla base di criteri estrinseci come la completezza della documentazione prodotta a corredo. I controlli di natura intrinseca sui requisiti autocertificati possono aver luogo — secondo lo schema classico proprio del di cui al d.P.R. n. 445/2000<sup>137</sup> — a posteriori e a campione. Si applicano, dunque, le regole generali di cui al citato testo unico, che prevedono una responsabilità penale in caso di rilascio di dichiarazioni mendaci, formazione di atti falsi o uso nei casi previsti dal testo unico<sup>138</sup> e, sul piano amministrativo, la decadenza dal beneficio, con effetto *ex nunc*, in caso di “non veridicità del contenuto della dichiarazione”<sup>139</sup>, e la “revoca” dello stesso, con effetto *ex tunc* e interdizione biennale, in caso di “dichiarazione mendace”<sup>140</sup>. In un simile contesto — già, in sé, sottoposto a critiche dottrinali per l'uso non rigoroso di termini tecnici<sup>141</sup> — alcuni decreti ministeriali di incentivazione circolare aggiungono ulteriore complessità, tipizzando, in esito ai controlli disposti *ex post* sui benefici economici concessi, un irrituale istituto di “revoca” che opera retroattivamente — con il “recupero delle risorse erogate” — ed è slegata dalla dimostrazione del mendacio, accontentandosi di una più generica “verifica dell'assenza di uno o più requisiti di ammissibilità, ovvero di documentazione incompleta o irregolare per fatti comunque imputabili al soggetto beneficiario e non sanabili”<sup>142</sup>.

546

6. *Le politiche di sostegno indiretto alla transizione: il ruolo della tutela della concorrenza e del consumatore.* — Da ambito materiale nato in seno alla Parte IV del TUA, il diritto dell'economia circolare ha visto nel tempo crescere la propria portata e i relativi ambiti di applicazione, tanto da aver permesso di intravedere, in alcuni studi, l'emersione di un principio generale di circolarità<sup>143</sup>.

È a questo allargamento di visuale che si deve l'utilizzo in chiave (anche) circolare di discipline che sono nate ad altri fini e tali rimangono, ma che —

<sup>137</sup> Art. 71.

<sup>138</sup> Art. 76, comma 1.

<sup>139</sup> Art. 75, comma 1.

<sup>140</sup> Art. 75, comma 1-bis, introdotto con D.L. n. 34/2020.

<sup>141</sup> Così, in particolare, M.A. SANDULLI, *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio* (art. 18, l. n. 241 del 1990 s.m.i. e d.P.R. n. 445 del 2000 s.m.i.), in Id. (a cura di), F. Aperio Bella (coordinato da), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2023, IV ed., 253 ss.

<sup>142</sup> Artt. 12, comma 1, lett. a) D.M. nn. 439/2023 e 132/2024 cit.; 14, comma 1, lett. a) D.M. 11 giugno 2020 cit. Sul punto si tornerà *infra*, § 7.

<sup>143</sup> S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, cit., 209 ss.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

se opportunamente calibrate — possono mediatamente concorrere alla transizione.

Non si fa riferimento, qui, ai presìdi di regolazione economica che sono stati affidati all'ARERA per vigilare sull'efficienza del ciclo di gestione dei rifiuti<sup>144</sup> e che sono a loro volta assistiti da un apposito apparato sanzionatorio<sup>145</sup>. In questo caso, infatti, l'aggancio al diritto dell'economia circolare appare più evidente.

Nella sua sinteticità, il presente paragrafo intende invece porre in luce il ruolo suppletivo/integrativo che talune discipline trasversali, come la tutela della concorrenza e del consumatore, possono venire a svolgere nell'economia circolare<sup>146</sup>.

Nel diritto antitrust — in cui le sanzioni possono raggiungere il 10% del fatturato annuo mondiale<sup>147</sup> — ci si è anzitutto posti il problema della compatibilità con l'art. 101 TFUE con i cc.dd. accordi di sostenibilità, attraverso i quali due o più operatori condividono risorse al fine di raggiungere l'obiettivo di una produzione, appunto, più sostenibile. Simili accordi rappresentano un'opportunità per la collettività, permettendo agli operatori economici di realizzare investimenti che, individualmente, essi non avrebbero incentivo a sostenere; al contempo, atteso che l'obiettivo primario di questa disciplina resta la tutela della concorrenza, simili accordi non possono costituire il pretesto per derogarne i divieti imperativi<sup>148</sup>. Le Autorità di tutela hanno adottato atti di *soft law*<sup>149</sup> e, in alcuni casi, intrapreso strade

547

<sup>144</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 527, lett. *f* e *g*), della legge di bilancio 2018 (n. 205/2017), l'ARERA, rispettivamente: predispose il metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione; fissa i criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento, che esulano dal regime di privativa.

<sup>145</sup> Cfr. ad es. Del. ARERA n. 553/2022/S/RIF, che ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie all'Ager Puglia per violazione dell'art. 6, commi 1 e 2 Del. n. 443/2019/R/rif, 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 A (MTR).

<sup>146</sup> Per una rassegna, E. IOSSA - F. MATTONAI, *Il contributo dell'Agcm allo sviluppo della sostenibilità*, in *Merc. conc. reg.*, n. 3/2023, 365 ss.

<sup>147</sup> Cfr. art. 15, comma 1-bis l. n. 287/1990 e Del. AGCM n. 31466 del 25 febbraio 2025.

<sup>148</sup> In argomento, E. VAN DER ZEE, *Quantifying benefits of sustainability agreements under Article 101 TFEU*, in *World Competition*, n. 43(2)/2020, 189 ss.; A. PEZZOLI, *Come era verde il mio cartello*, in *An. giur. ec.*, n. 1/2022, 319 ss.; F. DE LEONARDIS, *Concorrenza e ambiente: "conflitto" o "concorso"? Alcune riflessioni sui sustainability agreements di cui all'art. 101, par. 3 TFUE*, in *RQDA*, n. 3/2023, 175 ss.

<sup>149</sup> Commissione europea, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale* (2022/C 164/01), in partic. Sez. 9.

para-regolatorie, più distanti dall'antitrust *toolkit* tradizionale<sup>150</sup>, al fine di fornire al mercato linee di indirizzo il più possibile univoche sul trattamento riservato ad accordi di sostenibilità.

Anche la repressione degli abusi di posizione dominante (art. 102 TFUE) può essere funzionale a contrastare comportamenti che ostacolano o rallentano la transizione. Possono citarsi, tra gli altri, il filone che ha interessato i consorzi di filiera EPR, accusati a vario titolo di tenere comportamenti escludenti in danno di consorzi concorrenti, ove esistenti, o nuovi entranti<sup>151</sup>; l'indagine, attualmente in corso, contro un produttore di materie bioplastiche, che secondo l'Autorità avrebbe posto in essere una strategia escludente al fine di ostacolare lo sviluppo di sacchetti di plastica leggeri e ultraleggeri con materie eco-compatibili alternative a quella esclusivamente controllata (Mater-Bi)<sup>152</sup>; il caso con cui un importante ecosistema digitale è stato accusato di aver ostacolato la diffusione, sul proprio sistema operativo per automobili, di un'app che consentiva di navigare gli utenti verso la colonnina elettrica di ricarica più vicina, al fine di favorire un'app proprietaria<sup>153</sup>; l'indagine contro un produttore di ABS per biciclette, accusato di aver abusato della propria dominanza nei mercati per le batterie elettriche e per i relativi *kit* di controllo al fine di frenare l'ingresso sul mercato di produttori di ABS rivali<sup>154</sup>.

In tutte queste istruttorie la metodologia di analisi delle fattispecie resta quella classica; a cambiare è la mutata sensibilità dell'*enforcer* verso i temi dell'economia circolare. Sensibilità che si apprezza in modo particolare nell'attività, puramente discrezionale, di individuazione delle priorità di intervento dell'Autorità.

<sup>150</sup> <https://sandbox.epant.gr/en/>.

<sup>151</sup> Provv. n. 28430 del 27 ottobre 2020 (A531 - RICICLO IMBALLAGGI PRIMARI/CONDOTTE ABUSIVE COREPLA); provv. n. 25609 del 3 settembre 2015 (A476 - CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA); provv. n. 30130 del 27 aprile 2022 (A544 - ERION WEEE/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI); provv. n. 30300 del 13 settembre 2022 (A545 - CONSORZIO POLIECO/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI); provv. n. 31281 del 9 luglio 2024 (A569 - CONSORZIO NAZIONALE OLI USATI CONOU/CONDOTTE RESTRITTIVE NEL SETTORE DELLA RIGENERAZIONE), tutti conclusi con accettazione degli impegni, eccettuato il primo.

<sup>152</sup> Procedimento A573 - SHOPPER BIO-COMPOSTABILI, avviato con provv. n. 31143 del 26 marzo 2024.

<sup>153</sup> Provv. n. 29645 del 27 aprile 2021 (A529 - GOOGLE/COMPATIBILITÀ APP ENEL X ITALIA CON SISTEMA ANDROID AUTO), su cui v. Corte di giustizia, Grande Sezione, 25 febbraio 2025, C-233/23, *Alphabet e a. c. AGCM ed Enel X*.

<sup>154</sup> Provv. n. 31296 del 30 luglio 2024 (A567 - MERCATO DEGLI ABS NELLE E-BIKE), di accettazione degli impegni.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

Non meno importanti sono gli interventi dell'AGCM nel campo della tutela del consumatore, e in modo particolare quelli in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>155</sup>, passibili di sanzioni pari, nel massimo, a 10 milioni di euro<sup>156</sup>.

Tale disciplina — estremamente duttile — è stata più volte azionata di fronte ad accertate azioni o omissioni ingannevoli in relazione a beni o servizi dell'economia circolare<sup>157</sup>. Se l'obiettivo è quello di favorire la massima diffusione di un modello di consumo attento alla dimensione ambientale, allora le aspettative di consumatori “apripista” che, attraverso le proprie scelte, già oggi dimostrano di attribuire un valore alla produzione sostenibile non devono essere tradite.

La disciplina di protezione dei consumatori è stata recentemente potenziata, per quanto qui rileva, dalle direttive in materia di riparazione dei beni<sup>158</sup> e di *greenwashing*<sup>159</sup>.

Lo spirito che anima questi testi normativi non è estraneo alla prassi dell'AGCM.

Per il primo aspetto possono citarsi, tra gli altri, i provvedimenti adottati per contrastare pratiche di obsolescenza programmata, incompatibili con il concetto di *life cycle assessment* (LCA) che ispira l'approccio alla produzione e al consumo circolare<sup>160</sup>.

Per il secondo aspetto, invece, si deve dare conto di una casistica oramai ampia e consolidata, in forza della quale si considerano ingannevoli e, come tali, da condannare non solo i *green claim* oggettivamente falsi, ma anche

<sup>155</sup> Artt. 18 ss. d. lgs. n. 205/2006, recante il Codice del consumo.

<sup>156</sup> Art. 27, comma 9 Codice del consumo. Il successivo comma 9-*bis* precisa che in presenza di “infrazioni diffuse” e di “infrazioni diffuse aventi dimensione unionale”, secondo le definizioni di cui all'art. 21 Reg. (UE) n. 2394/2017, l'importo massimo della sanzione irrogata dall'Autorità è pari al 4 % del fatturato annuo del professionista realizzato in Italia ovvero negli Stati membri dell'Unione europea interessati dalla relativa violazione.

<sup>157</sup> Si pensi alle istruttorie, attualmente in corso, sui casi PS12926-PS12927-PS12928-PS12929, avviate nei confronti di BYD, Stellantis, Tesla e Volkswagen per possibili informazioni ingannevoli sulla autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici, sulla perdita di capacità della batteria e sulle informazioni relative alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie (<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2025/2/PS12926-PS12927-PS12928-P12929>).

<sup>158</sup> Dir. (UE) n. 1799/2024.

<sup>159</sup> Dir. (UE) n. 825/2024.

<sup>160</sup> Provv. nn. 27365 e 27363 del 25 settembre 2018 (PS11039 - APPLE/AGGIORNAMENTO SOFTWARE e PS11009 - SAMSUNG/AGGIORNAMENTO SOFTWARE). Entrambi i provvedimenti sono stati annullati in appello, ma per ragioni di fatto e, in modo particolare, alla luce dei rilievi tecnologici emergenti dalle CTU disposte dal Collegio (Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 giugno 2023, n. 6006 e 13 gennaio 2023, n. 448).

quelli che peccano di genericità e non sono supportati da adeguate evidenze scientifiche, secondo una valutazione da operarsi caso per caso<sup>161</sup>. Ed è interessante notare che il giudizio di (dis)valore si fa tanto più marcato quanto più inquinante è l'attività economica su cui insiste il vanto (si pensi ai casi, paradigmatici, del *super fast fashion*<sup>162</sup> e di spedizione, trasporto e consegna di merci<sup>163</sup>).

La possibilità di ricondurre un'ampia parte degli aspetti coperti dalle direttive sulla riparazione dei beni e sul *greenwashing* alla prassi applicativa dell'AGCM suggerisce una scelta istituzionale di continuità, designando, in sede di recepimento, la medesima Autorità come soggetto competente a livello nazionale.

7. *Alcune proposte conclusive.* — Nella sua incompiutezza, l'indagine che precede ha evidenziato un quadro giuridico estremamente articolato e frammentario, in cui si combinano istituti e tecniche di supervisione tra loro profondamente diversi.

550 Questa disorganicità non appare, di per sé, meritevole di censura. Se è vero che, con la riforma costituzionale del 2022, la circolarità (o, se si vuole, intergenerazionalità) costituisce un principio generale che pervade, trasversalmente, l'intero ordinamento giuridico, operando come valore diffuso, allora la pretesa di disciplinarne tutti i riflessi applicativi in una codificazione onnicomprensiva di dettaglio potrebbe apparire, oltre che ardua, scarsamente utile.

Pertanto, non si intende porre in discussione l'impianto generale della disciplina, ma ci si limiterà, più modestamente, a indicare quegli aspetti che — nel quadro giuridico di riferimento — potrebbero formare oggetto di rimediazione o potenziamento.

Una prima notazione investe il raccordo inter-amministrativo. Alla luce della variabile geometria della materia e della pluralità degli attori istituzionali chiamati a darvi attuazione, l'effettività del diritto dell'economia circo-

<sup>161</sup> Tra i molti, provv. n. 20559 del 10 dicembre 2009 (PS4026 - ACQUA SAN BENEDETTO-LA SCELTA NATURALE); provv. n. 23278 dell'8 febbraio 2012 (PS7235 - FERRARELLE-IMPATTO ZERO); provv. n. 24046 del 14 novembre 2012 (PS6302 - ACQUA SANT'ANNA BIO BOTTLE); provv. n. 30233 del 5 luglio 2022 (PS12190 - FREE NOW-CLEAN AIR FEE); PS12794 e PS12819, chiusi con *moral suasion* (<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2024/10/PS12794-PS12819>).

<sup>162</sup> PS12709, in corso (<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2024/9/PS12709>).

<sup>163</sup> Provv. n. 31445 del 21 gennaio 2025 (PS12525 - SERVIZI DI SPEDIZIONE-GREEN CLAIMS).

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

lare è strettamente legata alle reali capacità di coordinamento delle politiche amministrative che concorrono alla transizione <sup>164</sup>. In questo ambito più che in altri, dunque, occorre dedicare particolare attenzione agli aspetti relativi alla *governance* amministrativa <sup>165</sup>.

Al riguardo si osserva che l'area di *enforcement* che, allo stato, appare maggiormente esposta al pericolo di una frammentazione è, paradossalmente, proprio quella relativa al ciclo dei rifiuti, che costituisce, come visto, il nocciolo duro del diritto dell'economia circolare, insieme con l'eco-progettazione. La generale competenza provinciale sulle sanzioni previste per questa materia potrebbe infatti portare a una eterogeneità territoriale nella vigilanza, non integralmente contro-bilanciata dall'istituzione dei LEPTA. Per prevenire il rischio di un sistema di vigilanza a macchia di leopardo si potrebbe allora immaginare un'attività accentrata di pianificazione delle ispezioni, da svolgersi in seno al SNPA, sulla falsariga di quanto già previsto, a livello europeo, nel settore delle spedizioni transfrontaliere <sup>166</sup>. Si ritiene che tale soluzione potrebbe affermarsi anche in via di prassi, essendo già rinvenibile, nella legislazione vigente, una base normativa adeguata allo scopo <sup>167</sup>. Per analoghe ragioni, può rivelarsi preziosa l'adozione, da parte dell'ISPRA e delle ARPA, di "norme tecniche vincolanti ... in materia di ... controllo" tese ad "assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio nazionale, nonché il continuo aggiornamento" <sup>168</sup>.

551

<sup>164</sup> D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit.

<sup>165</sup> Per un inquadramento generale sul tema del coordinamento amministrativo, F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2012 e A. GIURICKOVIC DATO, *L'amministrazione coordinante: nozioni, morfologia e sviluppi*, Giappichelli, Torino, 2024.

<sup>166</sup> Cfr. art. 62 Reg. (UE) n. 1157/2024: "1. Gli Stati membri provvedono affinché, per tutto il loro territorio geografico, siano elaborati uno o più piani, separatamente o come parte chiaramente definita di altri piani, delle ispezioni da eseguire ... (« piano di ispezione »). I piani di ispezione si basano sulla valutazione dei rischi inerente a flussi specifici di rifiuti e provenienze specifiche di spedizioni illegali nonché sui risultati di ispezioni precedenti, tenendo conto, ove opportuno, di dati investigativi, come quelli riguardanti indagini di polizia e di autorità doganali, e analisi delle attività criminali, nonché di informazioni affidabili provenienti da persone fisiche o giuridiche su eventuali spedizioni illegali, di informazioni pertinenti relative alla gestione dei rifiuti spediti e di informazioni che dimostrano che una spedizione presenta analogie con le spedizioni precedentemente identificate come spedizioni illegali. ...".

<sup>167</sup> L'art. 1, lett. b) l. n. 132/2016 annovera tra le funzioni del Sistema quella di "partecipazione, anche attraverso azioni di integrazione dei sistemi conoscitivi e di erogazione di servizi specifici, ai sistemi nazionali e regionali preposti agli interventi di protezione civile, sanitaria e ambientale, nonché collaborazione con gli organismi aventi compiti di vigilanza e ispezione".

<sup>168</sup> Art. 4, comma 4 l. n. 132/2016.

Un'ulteriore riflessione attiene alla circostanza che alcune lacune presenti nel diritto sostanziale possono rendere di fatto inoperanti, in forza del principio di legalità proprio della materia sanzionatoria, i poteri repressivi all'uopo previsti. Può in questo senso riportarsi l'esempio, paradigmatico, delle sanzioni amministrative che, virtualmente, sono previste per l'immissione in commercio di sacchetti di plastica monouso difformi dai requisiti di legge<sup>169</sup>. È stato evidenziato che, in mancanza di una definizione normativa del concetto di "riutilizzabilità", chiunque può pubblicizzare e/o etichettare un prodotto come riutilizzabile, invocando l'inapplicabilità, nei suoi confronti, della disciplina su *single use plastic* (SUP), senza dunque temere di incorrere nelle pertinenti sanzioni amministrative<sup>170</sup>. Ferma restando l'esigenza di un intervento legislativo sul punto, si osserva che casi come questo costituiscono il campo elettivo per la chiamata in soccorso dell'AGCM, attraverso l'armamentario delle pratiche commerciali scorrette che, come noto, opera come "rete di sicurezza" rispetto alle varie regolazioni settoriali<sup>171</sup>. In particolare, la clausola generale di "diligenza professionale"<sup>172</sup> sembra porsi in contrasto con un vanto di riutilizzabilità generico e non suffragato da analisi di laboratorio in linea con le migliori pratiche di mercato. Il che potrebbe giustificare un intervento sanzionatorio dell'Autorità in continuità con la consolidata prassi in materia di *greenwashing*, peraltro destinata a un potenziamento normativo in sede di recepimento dell'omonima Direttiva.

In altri casi ancora, poi, pur essendo presente una disciplina sostanziale di riferimento, manca un apparato sanzionatorio specifico. Ad esempio, nel Titolo VI della Parte IV non è stato inserito un sistema di repressione amministrativa *ex professo* dedicato alle trasgressioni in materia di sottoprodotti e di cessazione della qualifica di rifiuto (*EoW*). Mentre nel primo caso la legge si limita a regolamentare l'attività di controllo e vigilanza, senza trarre

<sup>169</sup> Dir. (UE) n. 904/2019 e art. 14 d. lgs. n. 196/2021.

<sup>170</sup> Sul punto, F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., 198: "La grave «lacuna» della normativa europea è ... costituita dal fatto che essa non contiene una definizione tecnica di riutilizzabilità: non stabilendo cosa sia tecnicamente un «piatto riutilizzabile» si consente di continuare a vendere gli stessi oggetti in plastica che venivano venduti in precedenza (magari con una grammatura maggiore di plastica che comporta, paradossalmente, una maggior diffusione di tale tipo di materiale nell'ambiente) semplicemente apponendovi la dicitura «riutilizzabile» o «re-usable». Nonostante la chiara indicazione meritoriamente contenuta nella legge delega (art. 22, comma, 1 lett. b) l. n. 53/2021), il legislatore delegato non ha sanato il *vulnus*."

<sup>171</sup> Così, testualmente, il terzo quesito formulato dal Consiglio di Stato nelle cause C-54/17 e C-55/17, su cui v. Corte di giustizia, Sez. II, 13 settembre 2018, *AGCM c. WindTre e al.*

<sup>172</sup> Art. 20, comma 2 Codice del consumo.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

conseguenze giuridiche esplicite dalle accertate infrazioni<sup>173</sup>, nel secondo caso vengono disciplinati percorsi abilitativi alternativi, ma ancora una volta senza che siano previste sanzioni specifiche<sup>174</sup>. L'assenza di un quadro sanzionatorio specifico per la materia dei sottoprodotti e dell'EoW delinea un *safe harbour* solo apparente che, a uno sguardo più attento, potrebbe creare un clima potenzialmente ostile all'innovazione. Infatti, l'inosservanza dei requisiti di legge ha in questo particolare settore l'immediato effetto di riattrarre la materia alla disciplina sui "rifiuti"<sup>175</sup>. Ne deriva che il mancato rispetto, anche per un errore di fatto o di diritto commesso in buona fede, dei requisiti di legge potrebbe esporre l'operatore a gravi ipotesi di responsabilità penale, nella figura criminosa dell'attività di gestione di rifiuti non autorizzata<sup>176</sup>, nonché, per fare un ulteriore esempio, alle conseguenze, amministrative (e, in caso di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario, penali), derivanti dalla mancata contribuzione attiva al Sistema di tracciabilità dei rifiuti<sup>177</sup>. Discorrendosi di due istituti-prototipo dell'economia circolare, l'ordinamento dovrebbe ricercare una maggiore gradualità nella risposta punitiva, affidando l'attività di *enforcement*, in prima battuta, al

553

<sup>173</sup> Cfr. l'art. 9 del D.M. 13 ottobre 2016, n. 264, recante "Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti". In attuazione degli artt. 28-29 del Reg. (CE) n. 1069/2009, l'art. 9 d. lgs. n. 182/2012 prevede sanzioni amministrative specifiche per l'ambito dei sottoprodotti di origine animale. Tuttavia, tale ambito è sottratto al campo di applicazione della Parte IV (art. 285, comma 2, lett. b) TUA).

<sup>174</sup> Come noto, la cessata qualificazione può discendere dalla scrupolosa osservanza di specifiche tecniche fissate in appositi decreti ministeriali o nel diritto europeo direttamente applicabile (art. 184-ter, comma 2 TUA), oppure, in mancanza, dal rispetto delle condizionalità inserite nelle autorizzazioni (di cui agli artt. 208, 209 e 211 TUA) rilasciate dalla competente regione previo parere, obbligatorio e vincolante, reso dall'ISPRA ai sensi del comma 3 dell'art. 184-ter TUA, introdotto con D.L. n. 77/2021 (sul punto, cfr. delibera del Consiglio SNPA n. 156 del 22 febbraio 2022, recante "Linee guida per l'applicazione della disciplina end of waste di cui all'art. 184-ter comma 3 ter del d. lgs. 152/2006. Revisione gennaio 202 -" - Linee Guida SNPA 41/22). In alcune di queste ipotesi, ancorché non siano previste sanzioni specifiche, opera il meccanismo della dichiarazione sostitutiva di certificazione o di atto di notorietà ex artt. 46 e 47 d.P.R. n. 445/2000 (cfr., ad es., art. 209 TUA e artt. 4 e 5 D.M. nn. 78 e 188/2020), con tutte le conseguenze di legge, amministrative e penali, in caso di autodichiarazioni erronee o false/mendaci (artt. 75-76 d.P.R. n. 445/2000).

<sup>175</sup> Arg. ex L. RAMACCI, *Le sanzioni amministrative in materia di rifiuti*, cit., 171-172, nonché L. ANNICCHIARICO, *Sanzioni in materia di rifiuti e bonifiche*, in A. Cagnazzo - F. Manganaro (a cura di), *Le sanzioni amministrative*, cit., 270-272.

<sup>176</sup> Punita, ai sensi dell'art. 256, comma 1 TUA, con la pena dell'arresto o l'ammenda, modulati in funzione della natura pericolosa o non dei rifiuti, fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29-*quattuordecies*, comma 1 (sanzioni in materia di autorizzazione integrata ambientale - AIA).

<sup>177</sup> Artt. 188-bis e 258 TUA.

sistema amministrativo, e tipizzando fattispecie di illecito chiare ed espressamente rivolte alle trasgressioni in materia.

Per quanto concerne l'importante ambito degli appalti verdi, alla disciplina sui CAM — il cui rispetto costituisce, come visto, elemento essenziale dell'offerta e incide sul riconoscimento di premialità — potrebbe affiancarsi, in chiave deterrente, l'introduzione di fattispecie interdittive, rilevanti quali cause di esclusione automatica dalle gare pubbliche<sup>178</sup>, anche al di fuori delle ipotesi in cui il legislatore europeo lo prescriva espressamente<sup>179</sup>, in presenza di ulteriori gravi violazioni del diritto dell'economia circolare, previamente individuate dalla legge.

Rispetto all'ambito della produzione sostenibile possono essere svolte due principali considerazioni.

In primo luogo, uno dei principali fattori di freno al *public enforcement* sta nei costi considerevoli che caratterizzano le complesse analisi di laboratorio necessarie per stabilire se la composizione di un prodotto rispetti i parametri normativi. Il legislatore nazionale ha colto il problema e — nel quadro del Regolamento ADCO — ha disciplinato la figura dei “*laboratori di prova*”. Questi ultimi “svolgono le attività di prova richieste dalle autorità di vigilanza del mercato mediante prove fisiche e accertamenti tecnici, anche mediante il ricorso a strumenti digitali, su specifici campioni di prodotti, inclusi quelli venduti online o tramite altri canali di vendita a distanza”<sup>180</sup>. Significativamente, le autorità di vigilanza ribaltano sui trasgressori i costi sostenuti nell'ambito dell'attività di vigilanza, ivi comprese quelli relativi, appunto, alle prove di laboratorio<sup>181</sup>. Si tratta di uno schema che ha il pregio di ridurre il costo della vigilanza e, con esso, il rischio di un *under-enforcement*, ma non ancora sufficiente a eradicare il problema. Proseguendo lungo questa corretta direzione, si potrebbero dunque immaginare soluzioni ulteriori, come la realizzazione di infrastrutture condivise attraverso forme di partenariato-pubblico-privato (PPP)<sup>182</sup> con oneri finanziari prevalentemente (ma non esclusivamente) a carico della filiera produttiva maggiormente interessata al contrasto all'illegalità. In particolare, simili attività potrebbero essere svolte dai consorzi di filiera, cui il legislatore potrebbe riconoscere

<sup>178</sup> Art. 94, comma 5, lett. a) d. lgs. n. 36/2023.

<sup>179</sup> V. ad es. artt. 63, § 3 del Reg. (UE) n. 1157/2024 e 74, § 3 Reg. (UE) n. 1781/2024 citt.

<sup>180</sup> Art. 8, comma 3 d. lgs. n. 157/2022. I laboratori di prova devono rispettare la normativa europea in materia di accreditamento: Reg. (CE) n. 765/2008 e s.m.i.

<sup>181</sup> Art. 10, comma 2 d. lgs. n. 157/2022.

<sup>182</sup> Art. 174 d. lgs. n. 36/2023.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

forme di compensazione sui controlli disposti su richiesta delle Amministrazioni competenti, anche nei confronti di imprese non consorziate.

Un'ultima considerazione concerne il versante degli strumenti di mercato.

Si registra una certa confusione — non esclusiva del diritto dell'economia circolare — nell'utilizzo dei termini “decadenza” e “revoca” all'interno della disciplina secondaria che regola l'accesso agli strumenti *market based* di incentivazione della produzione sostenibile. Come visto, molti dei decreti ministeriali in questione tipizzano forme di “revoca” che, diversamente da quanto prescritto dall'art. 21-*quinquies* l. n. 241/1990, non richiedono “sovrapvenuti motivi di pubblico interesse” né il “mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento” e, per di più, operano *ex tunc*. Per altro profilo, simili ipotesi non sembrano neanche collimare con il *tertium genus* (tra sanzione e annullamento d'ufficio) elaborato dall'Adunanza plenaria in riferimento agli incentivi erogati dal G.S.E.<sup>183</sup>, giacché le forme di “revoca” lì esaminate erano previste dalla legge<sup>184</sup> (e non da decreti ministeriali) ed erano espressione di un potere vincolato (mentre qui si rimette all'Autorità di vigilanza di stabilire se la carenza o difformità sia sanabile o meno). Infine, a differenza dell'ipotesi di “revoca” dei benefici economici introdotta nel comma 1-*bis* dell'art. 75 d.P.R. n. 445/2000 — pure oggetto di indebite letture ampliative<sup>185</sup> — questa figura spuria non richiede la dimostrazione del falso/mendacio, accontentandosi di una più generica e tenue “verifica dell'assenza di uno o più requisiti di ammissibilità, ovvero di documentazione incompleta o irregolare per fatti comunque imputabili al soggetto beneficiario e non sanabili”<sup>186</sup>. Questa commistione di figure potrebbe delineare, all'atto pratico, forme di annullamento d'ufficio elusivamente sganciate dall'osservanza del

<sup>183</sup> Consiglio di Stato, Ad. Plen., 11 settembre 2020, n. 18.

<sup>184</sup> Nella sentenza della Plenaria si legge quanto segue: “il provvedimento per il quale è causa è stato emanato il 2 marzo 2017. A quella data l'art. 42 comma 3 del d.lgs. n. 28 del 2011 si limitava a prevedere che « Nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il GSE dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate, e trasmette all'Autorità l'esito degli accertamenti effettuati per l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481 »”.

<sup>185</sup> Così Consiglio di Stato, Sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415, in cui si critica l'orientamento giurisprudenziale che ha ricondotto nel concetto di “rappresentazione dei fatti” anche le omissioni dichiarative, nonché consentito l'annullamento a prescindere dalla previa cristallizzazione di un giudicato penale.

<sup>186</sup> Artt. 12, comma 1, lett. a) D.M. nn. 439/2023 e 132/2024 citt.; 14, comma 1, lett. a) D.M. 11 giugno 2020 cit.

termine di dodici mesi fissato al comma 1 dell'art. 21-*nonies* l. n. 241/1990. È evidente, qui, il difetto di coordinamento con il comma 2-*bis* del medesimo articolo, che consente l'annullamento in autotutela oltre il termine annuale solo nel caso di “false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato”. Non può che rinviarsi, a questo riguardo, agli studi che hanno ben evidenziato la necessità di proteggere l'affidamento del privato nella stabilità dei provvedimenti attributivi di vantaggio, con argomenti di ordine generale pienamente validi anche in questa sede <sup>187</sup>.

### Abstract

Nato come diverso modo di intendere il ciclo di gestione dei rifiuti, il diritto dell'economia circolare ha oltrepassato gli estremi della catena, rivendicando spazi più ampi di quelli che la Parte IV del Codice dell'ambiente, per quanto evolutivamente interpretata, può garantire. Forte di una copertura costituzionale espressa, la materia (o, come lo si è definito, il principio) si è propagato in una molteplicità di ambiti, trovando collocazione in altrettanti testi normativi. In tale contesto, lo studio si propone di misurare l'effettività della strategia italiana per l'economia circolare, offrendo una sistemazione dei principali poteri di comando e controllo, strumenti di

<sup>187</sup> M.A. SANDULLI, *La semplificazione della produzione documentale*, cit., nonché, da ultimo, Relazione al Convegno “Giustizia al Servizio del Paese. Il Principio di Legalità”, Firenze, 20-22 novembre 2024, Terza sessione. Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. II, 6 settembre 2024, n. 7461, in cui si chiarisce che la “decadenza” opera *ex nunc* e può verificarsi in tre casi: *i*) il beneficio è stato conseguito sulla base di dichiarazioni o documenti non veritieri; *ii*) inadempimento alle condizioni e agli obblighi cui il beneficio è subordinato; *iii*) sopravvenuta carenza dei requisiti per l'ottenimento del beneficio. Al contrario, “esorbita ... dall'ambito di applicazione dell'istituto, per ricadere in quello dell'autotutela, la fattispecie in cui l'Amministrazione, dopo aver valutato e ritenuto sussistenti, esplicitamente o implicitamente, i presupposti per la concessione dell'incentivo, così ingenerando nel privato il ragionevole convincimento della sua spettanza, riesamini la situazione e pervenga a una conclusione opposta”. Secondo Consiglio di Stato, Sez. V, 22 gennaio 2024, n. 688, anche nelle ipotesi assimilabili agli incentivi esaminati nella citata Plenaria n. 18/2020, il potere (previsto dalla legge e vincolato) di recupero *sine die* del beneficio incontrerebbe un limite nella formazione dell'affidamento, nel senso che — eccettuata l'ipotesi di rappresentazione carente o non veritiera dei fatti, anche, secondo la sentenza, non coperta da giudicato penale — “il legittimo affidamento presuppone che la causa di illegittimità o irregolarità — che ha portato all'esercizio del suddetto potere — non sia nota o comunque conoscibile sulla base dell'ordinaria diligenza dal privato che confida nella stabilità degli atti posti in essere dall'amministrazione”. Nella stessa pronuncia si è altresì osservato che “il confine tra i due istituti (revoca quale conseguenza dei poteri di controllo postumo del possesso dei requisiti e annullamento d'ufficio della concessione degli stessi) nella prassi non è affatto netto, stante che le amministrazioni tendono ad utilizzare le ragioni del secondo per supportare il primo, superando i limiti, di tempo e di contenuto, sottesi all'esercizio dell'autotutela”.

**FORZA E PERSUASIONE NEL DIRITTO DELL'ECONOMIA**

mercato, nonché interventi di sostegno indiretto alla transizione per il tramite di discipline trasversali, come la tutela della concorrenza e del consumatore. Si inquadrano, per tutti e tre gli ambiti, l'assetto della funzione di vigilanza e la risposta sanzionatoria apprestata dall'ordinamento in caso di deviazione dalle regole del gioco. Vengono dunque formulate alcune proposte conclusive.

*Abstract*

*Born as a different way of understanding the waste management cycle, circular economy law passed the boundaries of the chain, calling for wider spaces than those offered by Part IV of the Italian Environment Code. Strengthened by an explicit constitutional basis, the discipline (or, as it has been called, principle) affects a multiplicity of areas and normative texts. The study seeks to measure the effectiveness of the Italian circular strategy. To this end, it describes the supervisory and sanctioning powers following a command & control or market-based scheme; in addition, it shows how cross-sectoral disciplines, such as competition law and consumer protection, can be indirectly applied (also) to support the green transition. Finally, the paper puts forward some conclusive proposals.*