

# *Sandbox, end of waste* e progetti faro di economia circolare. Sperimentazione normativa e diritti sensibili<sup>1</sup>

Autore: Giacomo Biasutti

Referente Scientifico: Andrea Crismani

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

## ABSTRACT

Gli obiettivi di economia circolare, che dovrebbero progressivamente portare ad uno sviluppo economico ad “impatto zero” sull’ambiente, sono tra i più sfidanti dell’intero complesso di riforme e investimenti nei quali si articola il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR. Incrocia questo tema la necessità di sviluppare metodi innovativi di trattamento dei rifiuti che ne consentano il recupero e la reimmissione in commercio

---

<sup>1</sup> Il presente contributo vuole far il punto sull’attività di studio svolta nell’ambito dell’assegno di ricerca in Diritto Amministrativo (IUS/10) dal titolo *Nuove dinamiche giuridiche nel mondo dell’innovazione: la regulatory sandbox*, sotto la guida del prof. avv. Andrea Crismani presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università degli Studi di Trieste, bandito giusta decreto rettorale n. 306/2022 e affidato giusta decreto rettorale n. 396/2022. L’assegno è cofinanziato con fondi della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ex l.r. n. 34/2015, come da decreto del Direttore del Servizio Alta formazione e ricerca-Direzione centrale lavoro, formazione, istruzione e famiglia della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia del 28 luglio 2020, n. 18956/LAVFORU. Le ricerche, nel loro complesso, hanno ad oggetto le modalità di funzionamento delle *sandbox* presenti a livello nazionale ed internazionale in ambiti come quello delle bonifiche, dell’energia e della trasformazione digitale delle imprese, in cui la disciplina di legge risulta eccessivamente stringente e impedisce in molti casi l’innovazione tecnologica. Con lo studio ci si propone, quindi, di creare una modello di *sandbox* che, in un ambito determinato, possa consentire di superare i lacci che vincolano la libera iniziativa economica dei privati. Le attività dell’assegno sono sostenute e si svolgono in cotutela con Area Science Park, che svolge anche ruolo di soggetto co-ospitante.

come nuova materia prima. Molte volte, però, l'iniziativa di operatori economici che vogliono investire in questo tipo di procedimenti è frenata da ostacoli -o lacune- di carattere normativo che non consentono l'applicazione delle innovazioni scientifiche in materia ambientale. È in questi casi che può venire in soccorso il concetto di *sandbox*, come ambito protetto di sperimentazione per il privato che, sotto l'occhio vigile della pubblica amministrazione, può dimostrare la bontà della propria proposta imprenditoriale e conseguire, in caso di successo, la rimozione delle barriere normative esistenti.

## KEYWORDS

*Sandbox*, *End of waste*, rifiuti, economia circolare, sperimentazione.

## PROFILO BIOGRAFICO

Avvocato, è dottore di ricerca in Scienze giuridiche, curriculum Diritto e Cultura, presso l'Università degli Studi di Sassari. Già assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Udine, Dipartimento di Scienze Giuridiche, è stato, dal 1 giugno 2022 al 31 maggio 2023, assegnista di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali.

### 1. REGULATORY SANDBOX: LE RAGIONI DELL'ISTITUTO

Il concetto di *sandbox* richiama un luogo sicuro ove, nell'ambito di un tracciato di confine determinato, si può giocare -o sperimentare- in sicurezza<sup>2</sup>. In una realtà italiana ove è sempre più fitta la trama della legislazione, che tra plesso centrale e Regioni vede proliferare i centri di produzione normativa<sup>3</sup>, è evidente come queste parole risuonino di primo acchito estremamente attraenti per l'operatore economico. Consentire al privato di superare le barriere normative<sup>4</sup> dando libera espressione alla propria inventiva imprenditoriale è infatti da tempo indicato pure dall'Unione Europea quale viatico per una stabile ripresa economica<sup>5</sup>.

---

2 Ursino, 2021.

3 Italia, 2020, analizza criticamente il sistema produttivo delle norme, esaminando gli aspetti negativi, partendo dalle cause anche storiche della ipertrofia legislativa per arrivare alle conseguenze sull'attuale assetto ordinamentale. Prima fra queste, l'opacità che fa velo alla comprensione del cittadino circa come i pubblici poteri agiscano.

4 A volte però, sorprendentemente, ci si scontra invece con le lacune dell'ordinamento, ossia con il fatto che in una determinata materia, per una determinata fattispecie, pur nel profluvio di norme esistenti, non si trovi alcuna disposizione che possa disciplinare adeguatamente il caso.

5 Micossi, 2017, ove si sottolinea come l'integrazione europea non abbia implicato solamente l'eliminazione delle barriere (c.d. integrazione negativa), ma anche l'armonizzazione delle norme a livello interno per eliminare le barriere transnazionali ed

Alla cogenza di norme che legano l'intuizione dell'investitore, quindi, si contrappone la forza derogatoria di una "sabbiera" all'interno della quale le regole ordinarie non trovano applicazione<sup>6</sup>.

Si tratta di un tipo di previsione che ha avuto il suo terreno di elezione nell'ambito della c.d. *fintech*<sup>7</sup>, termine con il quale ci si è soliti riferire a quei prodotti finanziari tecnologicamente innovativi, consistenti in nuovi modelli di *business*, processi o prodotti, ed anche nuovi operatori di mercato *tout court*<sup>8</sup>. È così che con il d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con legge 28 giugno 2019, n. 58, si è istituita la *regulatory sandbox* per testare in sicurezza prodotti finanziari non previsti nell'ordinamento e rispetto ai quali il Testo Univoco Banca e Finanza pone tali e tanti limiti da renderne impossibile lo sviluppo.

Tra luci e ombre, a stretto giro, l'istituto ha trovato ulteriore diffusione. Infatti, ancor più recentemente, si è introdotta una *sandbox* generalizzata, estesa a tutti i settori dell'ordinamento non espressamente esclusi, ad opera dell'art. 32 del d.l. 16 luglio 2020, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120. Questo, sulla scorta di quella necessità fattasi sempre più pressante nell'esecuzione del *Next generation EU*<sup>9</sup>, di rimuovere le barriere che lo Stato frappone con le proprie norme agli investimenti dei privati. Dunque, alla rapidità nella circolazione dei capitali e alla ripresa economica post-pandemia.

## 2. COS'È UNA *SANDBOX*: LA DISCIPLINA DI DIRITTO POSITIVO

Da un punto di vista meramente intuitivo, la definizione giuridica di una *sandbox* normativa è piuttosto agevole: si tratta di uno spazio all'interno del quale l'operatore economico agisce senza regole, sperimentando prodotti innovativi. Si tratta però di una definizione che parte dalle conclusioni, cioè che suggerisce come in realtà la disciplina di diritto positivo sia derivata

---

i *gaps* legislativi. Per un riferimento, invece, all'applicazione del modello della *sandbox* a livello europeo, vedasi Ringe – Ruof, 2020.

6 Questo, evidentemente, perché lo stesso legislatore, però, ha individuato l'ambito di sperimentazione del privato consentendo con proprie norme a quest'ultimo di dare libero sfogo alla propria inventiva.

7 Linciano – Soccorso, 2017.

8 Questa la definizione data al fenomeno dalla Consob, vedasi <https://www.consob.it/web/area-pubblica/sezione-fintech#:~:text=Con%20il%20termine%20%22Fintech%22%20viene,anche%20nuovi%20operatori%20di%20mercato>.

9 Fabbrini, 2022, secondo il quale, peraltro, in questo senso la pandemia avrebbe portato nuova linfa alla costruzione della casa comune europea proprio perché ha consentito di varare strumenti tanto innovativi e di così ampia portata come il piano in parola.

dall'opera di ragionieri, economisti, ingegneri o banchieri,<sup>10</sup> che avendo in mente un prodotto, vogliono rimuovere le barriere che impediscono loro di vederlo realizzato. Invece, nel definire l'ambito applicativo di una *sandbox* la tecnocrazia<sup>11</sup> non si può -o non si dovrebbe- sostituire alla funzione politica di determinazione delle linee evolutive del sistema normativo. L'individuazione dell'ambito di sperimentazione, quindi, serve a indirizzare la libera iniziativa economica verso settori ritenuti meritevoli sotto il profilo delle politiche pubbliche e degli interessi della collettività<sup>12</sup> e non è, invece, la conseguenza di istanze di mero profitto che provengono dagli *stakeholder* economici.

In quest'ottica, l'istituto all'attenzione diviene quindi una forma di mediazione tra l'evoluzione tecnologica e il controllo politico del processo evolutivo stesso<sup>13</sup>.

Proprio con questa premessa si comprende la disciplina normativa delle *sandbox* a livello italiano. Essenzialmente, gli istituti consentono di presentare al Dicastero competente *ratione materiae*<sup>14</sup> una proposta di sperimentazione, indicando contestualmente quali sono le barriere normative che ne impediscono il relativo sviluppo a legislazione vigente. In esito ad una articolata istruttoria, quindi, l'amministrazione può procedere alla concessione di una deroga normativa sperimentale fissandone limiti e prescrizioni operative, che si sostanziano essenzialmente nella previsione di un termine finale, nella individuazione dei perimetri di operatività e nella previsione di controlli in corso d'opera. In esito allo sviluppo della soluzione tecnologica lungo questo periodo sperimentale, quindi, vengono valutati i risultati ottenuti per comprendere se, effettivamente, il *test* operativo ha dato i suoi frutti e se la soluzione innovativa proposta dal privato non

---

10 Melis, 2018. L'Autore ha analizzato in particolare il periodo del primo novecento ponendo in evidenza l'influenza delle categorie professionali tecniche rispetto all'opera creativa del legislatore, venendo a concludere come larga parte della normativa dell'epoca sia stata in effetti determinata dall'influsso di esperienze non giuridiche. Un ulteriore esempio di questo tipo di legislazione, inoltre, si può rinvenire ad esempio nell'ambito dei beni culturali, laddove i giuristi hanno sempre avvertito il forte rischio che l'individuazione concreta di cosa si debba intendere per culturalità si convertisse in una delega di scrittura delle leggi alla scienza non giuridica, cfr. Giannini, 1976.

11 Simoncini, 2019.

12 Catelani, 2021.

13 Ancora, Catelani, 2021, p. 392, cit.

14 Alternativamente, il Ministero dell'Economia e delle Finanze in caso di *sandbox fintech* ovvero una struttura appositamente deputata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri in caso di *sandbox* regolatoria generalizzata.

sia stata, in concreto, pericolosa per interessi ordinamentali sensibili. Ove questo vaglio venga superato, si può quindi rendere ordinaria la deroga alla disciplina vigente. Ossia, attraverso una modifica normativa, l'istituto consente di rendere ordinaria quella che inizialmente era configurata come una deroga alla disciplina di diritto positivo, rimuovendo stabilmente le barriere che ostacolavano l'imprenditore.

Si tratta, quindi, in buona sostanza, di un sistema di apprendimento legislativo che consente di vagliare *ex ante*<sup>15</sup> gli effetti positivi di una possibile modifica dell'assetto normativo<sup>16</sup>.

A livello di disciplina positiva, la previsione della *sandbox* -sia in campo *fnitech* che a livello generalizzato- è in buona sostanza una norma in bianco, perché delega al Governo la decisione su quali siano i limiti effettivi da imporre al privato, dunque sull'ampiezza della deroga consentita alle disposizioni di diritto positivo. In effetti, a livello generale, la soluzione adottata non sarebbe scorretta, ove si tenga a mente il fatto che la *sandbox* ha proprio la finalità di mediare la componente di innovazione tecnologica con la funzione di guida del potere politico. Nondimeno, se ad essere "messa tra parentesi" è la disciplina di legge, un passaggio parlamentare parrebbe dover essere operato ogniqualvolta si disponga una deroga alla legge o ad atti aventi forza di legge. Si deve però pure ricordare che è stato lo stesso Parlamento a garantire il potere derogatorio di cui si discute al Governo, laddove ha approvato le leggi (di conversione, rispettivamente, del d.l. n. 34/2019 e del d.l. n. 76/2020) che hanno consegnato all'esecutivo una tale facoltà. Vero è, però, pure il fatto che così facendo si opera una sostanziale delega senza parametri di riferimento specifici alla Presidenza del Consiglio dei ministri, operazione costantemente osteggiata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>17</sup>. La questione, in effetti, rimane aperta, dacché si tratta di una fattispecie a mezza via tra il rispetto della sacralità legislativa del parlamento e la necessità di *bypassare* le lungaggini del legislatore bicamerale per progetti i quali, per loro stessa natura, debbono essere sviluppati oltremodo rapidamente.

---

15 Proprio perché lo studio circa gli effetti della modifica normativa non avviene a livello generalizzato bensì nel ristretto ambito del caso singolare nel quale questa modifica viene proposta dal privato in deroga alla disciplina vigente.

16 Quasi a voler anticipare le valutazioni invece operate *ex post* dalla nota corrente di matrice nordamericana denominata "analisi economica del diritto", cfr. Chiassoni, 1992.

17 Principalmente nei casi in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a valutare la legittimità delle leggi di delega, che sono le leggi che autorizzano il Governo alla adozione dei decreti legislativi o d.lgs.

Si tratta in fondo però di un tema che, pur di estremo interesse per lo studioso del diritto, appassiona evidentemente molto meno l'imprenditore, il quale cerca invece risposte certe alle proprie iniziative.

### 3. LA CESSAZIONE DELLA QUALIFICA DI RIFIUTO:

OBBIETTIVI AMBIZIOSI DA RAGGIUNGERE IN TEMPI RISTRETTI

Una delle linee d'azione sulle quali punta maggiormente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR<sup>18</sup> è la c.d. Rivoluzione verde e transizione ecologica, al cui interno si trovano le misure volte al miglioramento<sup>19</sup> degli obiettivi di economia circolare<sup>20</sup>. Si tratta di misure preordinate a prevenire la produzione di rifiuti in prima battuta ma, pure, a riutilizzare integralmente il rifiuto prodotto nel caso non si possa fare a meno di produrlo<sup>21</sup>. Il termine con cui viene riassunto il laborioso processo che porta un rifiuto a non esser più tale è *end of waste* – cessazione della qualifica di rifiuto<sup>22</sup>.

L'importanza degli strumenti di economia circolare è subito evidente se si considera che l'Italia, nel recepire le direttive europee relative al “Pacchetto

---

18 Approvato il 22 giugno dalla Commissione Europea e il 13 luglio 2021 dal Consiglio Economia e Finanza (Ecofin). e che, a sua volta, si inserisce nel quadro organico degli interventi di cui al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 18 febbraio 2021. La missione 2, relativa appunto alla transizione ecologica, si compone di quattro sottomissioni, rispettivamente relative all'agricoltura sostenibile ed economia circolare, all'energia rinnovabile, idrogeno rete e mobilità sostenibile, all'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici ed alla tutela del territorio e della risorsa idrica.

19 Finanziata con 5,27 miliardi di euro con l'obiettivo di migliorare la *performance* di gestione integrata dei rifiuti per avviare al riutilizzo la maggiore percentuale possibile del materiale di scarto.

20 Molaschi, 2022.

21 Questo sul presupposto per cui il fattore ambientale, lo sviluppo economico e l'ecologia latamente intesa non siano più termini tra loro antagonisti bensì facce di una stessa medaglia che, progressivamente, debbono integrarsi. Questa è, infatti, l'unica via per uno sviluppo economico sostenibile nel lungo periodo.

22 La definizione normativa di *end of waste* si rinviene all'art. 6 della direttiva 2008/98/CE: «Gli Stati membri adottano misure appropriate per garantire che i rifiuti sottoposti a un'operazione di riciclaggio o di recupero di altro tipo cessino di essere considerati tali se soddisfano le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è destinata/o a essere utilizzata/o per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; e d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana». Vedasi per l'analisi dottrina della disposizione Carissimi, 2011.

Economia Circolare<sup>23</sup> si è impegnata ad obbiettivi di riciclo complessivo dei propri scarti pari ad almeno il 55 per cento entro il 2025, ad almeno il 60 per cento entro il 2030, ad almeno il 65 per cento entro il 2035 e a una limitazione del loro smaltimento in discarica entro un massimo non superiore al 10 per cento entro il 2035. Si tratta di *target* molto ambiziosi che potranno essere raggiunti solo attraverso lo sviluppo di nuove tecnologie e metodologie di trattamento. Proprio per questo, la cessazione della qualifica di rifiuto, come è facile immaginare, diviene uno dei terreni elettivi per possibili proposte di innovazione tecnologica: attraverso procedimenti scientificamente sempre più avanzati, si cerca di ricavare nuova materia prima che può essere venduta creando profitto proprio partendo da ciò che *ab origine* è un centro di costo<sup>24</sup> perché deve essere smaltito. Il tema da affrontare, dal punto di vista ambientale, è però quello della potenziale pericolosità del processo e del prodotto finale che ne deriva<sup>25</sup>. Si tratta di aspetti sui quali a poter intervenire è solamente il legislatore europeo oppure quello statale<sup>26</sup>, unici abilitati a stabilire delle soglie minime e massime per le concentrazioni di inquinanti potenzialmente pericolosi per la salute.

È quindi proprio l'assenza di una normativa completa che impedisce oggi, in molti casi, di poter proporre procedimenti innovativi della cessazione della qualifica di rifiuto. Esistono infatti appena nove tra regolamenti europei<sup>27</sup> e decreti ministeriali<sup>28</sup> che disciplinano puntualmente

---

23 Sono le direttive, tutte datate 30 maggio 2018, nn. 2018/849/UE, 2018/850/UE, 2018/851/UE e 218/852/UE, che modificano a loro volta le direttive su rifiuti (2008/98/CE), imballaggi (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), rifiuti elettrici ed elettronici (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/CE) e pile (2006/66/CE).

24 Si tratta di un costo, per vero, in termini non solo economici per chi produca il rifiuto, quanto soprattutto in termini ambientali: smaltire un rifiuto conferendolo in discarica significa, nei fatti, produrre un inquinante che cesserà di essere pericoloso per l'ambiente solo a distanza di molti e molti anni.

25 Barozzi Reggiani, 2018.

26 In virtù delle disposizioni costituzionali ed, in particolare, dell'art. 117, comma 1, lett. s), Cost. che in materia di ambiente riserva la potestà legislativa in via esclusiva allo Stato, pur nel rispetto del quadro delle disposizioni sovranazionali in materia. Amirante, 2012.

27 Si tratta del Regolamento 2011/333/UE su rottami metallici, del Regolamento 2012/1179/UE su rottami vetrosi e del Regolamento 2013/715/UE su rottami di rame.

28 Si tratta del d.m. 14 febbraio 2013, n. 22 su Combustibile Solido Secondario (CSS), del d.m. 28 marzo 2018, n. 69 su conglomerato bituminoso (fresato d'asfalto), del d.m. 15 maggio 2019, n. 62 su prodotti assorbenti per la persona (PAP), del d.m. 31 marzo 2020, n. 78 su gomma riciclata da pneumatici fuori uso (PFU), del d.m. 22 settembre 2020, n. 188 su carta e cartone e del d.m. 15 luglio 2022, n. 278 su inerti da costruzione e demolizione e altri rifiuti inerti di origine minerale.

il procedimento per la cessazione della qualifica di rifiuto di altrettanti materiali inquinanti. In tutti gli altri casi l'imprenditore resta nell'incertezza della legittimità della propria intuizione quanto ad un procedimento che potrebbe portare alla cessazione della qualifica di rifiuto, posto che l'unica via attraverso la quale è possibile essere autorizzati in casi non disciplinati dalle predette disposizioni è quella di ottenere una autorizzazione *ad hoc* caso per caso<sup>29</sup>. Nella quale, evidentemente, a seconda del luogo della richiesta, dunque della amministrazione coinvolta, si avranno parametri diversi o, financo, si potrà veder rigettata o alternativamente accolta una medesima istanza.

Dunque, un quadro normativo incompleto, cui fa da contrappunto una prassi amministrativa non prefigurabile nei propri esiti<sup>30</sup>, costituiscono barriere di accesso ai procedimenti *end of waste* per gli imprenditori. Tuttavia, a valle, questa situazione finisce pure con l'essere un elemento di criticità rispetto al raggiungimento degli obiettivi di economia circolare cui l'Italia si è vincolata a livello europeo entro il 2035.

#### 4. *END OF WASTE* E *SANDBOX*: UNA SFIDA POSSIBILE?

A questo punto è chiaro il tema che si pone: è possibile trovare degli strumenti di *deregulation* all'interno dei quali fare sperimentare ai privati possibili soluzioni per consentire il recupero dei rifiuti anche in caso di assenza di parametri di diritto positivo? O meglio, è possibile raggiungere quel minimo in più di prevedibilità e sicurezza che oggi non è garantito da una autorizzazione atipica, giocoforza vincolata ai mutevoli opinamenti dell'amministrazione di volta in volta adita dal privato che richiede di essere autorizzato al trattamento con un provvedimento *ad hoc*?

Purtroppo, in caso di lacuna normativa, ove si faccia questione di beni sensibili come l'ambiente, non viene lasciato spazio al privato per mettersi

---

<sup>29</sup> Il procedimento autorizzatorio dal contenuto atipico è disciplinato dall'art. 184-ter, del Codice dell'Ambiente, d.lgs. n. 152/2006, peraltro recentemente modificato ad opera del d.l. n. 77/2021, convertito con legge n. 108/2021.

<sup>30</sup> Per quanto poi, in effetti, il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale – SNPA, che è la rete che raggruppa le varie agenzie deputate alla protezione ambientale sparse sul territorio delle diverse regioni italiane, tenti con ISPRA di ricondurre a unità il sistema attraverso atti di indirizzo, accordi, circolari e documenti definitivi di buone prassi amministrative. Il limite intrinseco di questi tipi di atti, tuttavia, è l'incerta qualificazione in punto di teoria generale del diritto -anche se si esclude di poterli annoverare all'interno delle fonti del diritto- e, dunque, la non diretta vincolatività per le amministrazioni autorizzatrici. Cfr. Calamo Specchia – Lucarelli – Salamoni, 2021 e Foà, 2022.



alla prova in autonomia. Troppo importante, infatti, il bene giuridico tutelato<sup>31</sup> per porlo a repentaglio senza un controllo costante da parte dei pubblici poteri. Pertanto, senza un quadro minimo di base a livello statale, nemmeno le Regioni possono intervenire per mettere a sistema le varie iniziative imprenditoriali.

Tuttavia, una strada potrebbe ancora essere individuata attraverso la possibilità di definire *sandbox* generalizzate oggi prevista come detto dal d.l. n. 76/2020, art. 36. È ben vero, infatti, che la materia ambientale è specificamente esclusa dalla possibilità di sperimentazione. Non è tuttavia men vero che il tema dell'*end of waste*, proprio per i caratteri che si sono evidenziati, attinge pure ad altre competenze legislative, quali quelle della concorrenza e della innovazione tecnologica<sup>32</sup>. E dunque, diversamente inquadrando la questione, ossia ritenendo che la sperimentazione in *sandbox* attenga ad aspetti concorrenziali e non intacchi il bene-ambiente perché rispettosa di quelle regole base che comunque garantiscono la matrice ecosistemica, si potrebbe aprire la via a quei progetti-faro che il PNRR vuole fortemente incentivati nell'ambito degli obiettivi di economia circolare<sup>33</sup>. Insomma, ove l'intervento proposto dal privato non attenga alla deroga di norme minime di tutela ambientale, il procedimento di cessazione della qualifica potrebbe esser fatto rientrare nella ipotesi di *sandbox* generalizzata di cui al d.l. n. 76/2020.

## 5. SEGUE. IL TENTATIVO DI COLMARE CON LA PRASSI LE LACUNE NORMATIVE

Certo è che, ove invece non vi fossero nel caso di specie nemmeno dei requisiti minimi che si possano invocare per dimostrare che il procedimento non è pericoloso per l'ambiente -e verosimilmente questo avverrà la maggior parte delle volte, stante la complessità tecnica della normativa nella materia *de qua*- non vi sarà spazio per costruire una ipotesi di *sandbox* invocando competenze in tema di concorrenza, sviluppo tecnologico o di altro genere, posto che la tutela dell'ecosistema è considerata primaria e trasversale.

---

31 L'ecosistema, appunto, cfr. Rossi, 2021, in specie p. 20 ss.

32 Queste ultime, invece, possono pacificamente dare adito a ipotesi di sperimentazione da parte degli operatori economici, come in effetti in altri Stati è stato fatto. Cfr. Paracampo, 2019.

33 Missione 2, ambito di investimento 1.2 relativo appunto a «Progetti "faro" di economia circolare», che punta in particolare allo «sviluppo di tecnologie avanzate di riciclo meccanico e chimico delle plastiche rivolto anche al "marine litter"».

In questi casi, non potendosi invocare una modifica normativa che potrebbe arrivare troppo tardi né essendo pensabile che in termini brevi si arriverà alla emanazione dei decreti ministeriali contenenti i criteri *end of waste* che non sono stati prodotti negli ultimi dieci anni, la migliore via per garantire il recupero della prevedibilità dell'azione dei pubblici poteri necessaria all'investimento privato, è il potenziamento delle buone prassi amministrative tra le varie agenzie deputate alla tutela ambientale, direttamente coinvolte nelle autorizzazioni rilasciate *ad hoc* con un proprio parere obbligatorio e vincolante. Questo potrebbe essere fatto, ad esempio, attraverso lo sviluppo di accordi di diritto pubblico. Si tratta di intese che, pur non avendo forza normativa, sono però cogenti per le parti paciscenti, che si vincolano al relativo rispetto. Così essi consentono al privato di maturare un affidamento circa il fatto che l'amministrazione rispetterà quanto stabilito nell'intesa stipulata con le proprie omologhe, dunque che manterrà una prassi amministrativa costante nel tempo. Si potrebbero così financo creare a valle quei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto che mancano a livello europeo e nazionale<sup>34</sup>. A legittimare una tale prassi vi sarebbe proprio il Codice dell'ambiente, che nel consentire il rilascio di autorizzazioni *ad hoc*, prevede proprio la possibilità che la singola autorità amministrativa definisca unilateralmente dei criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto. Se l'amministrazione può dunque dettare nel caso concreto tali criteri, non vi è motivo per non ritenere che questa possa pure accordarsi con le proprie omologhe per fissare dei parametri generali che rendano complessivamente prevedibile la decisione amministrativa sul territorio nazionale.

Da questa opera di creazione di una buona prassi che parte dal basso, poi, il legislatore vedrebbe facilitato il compito di cristallizzare e sviluppare questi criteri. Insomma, la crisi in atto invita per prima la pubblica amministrazione -ed il pubblico funzionario- a cercare nel diritto vivente le soluzioni che consentano di superare le incertezze del tessuto normativo. Quello che non si può più fare è aspettare un intervento risolutore dal legislatore perché, secondo il brocardo *ex facto oritur ius*, questi arriva sempre tendenzialmente a cose fatte.

---

34 Ove tali criteri siano previsti proprio all'interno di una intesa generalizzata da stipularsi tra le varie agenzie preposte alla tutela dell'ambiente.

## BIBLIOGRAFIA

- AMIRANTE, VITTORIO DOMENICO. 2012. “Profili di diritto costituzionale dell’ambiente”, in Paolo Dell’Anno – Eugenio Picozza (eds), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Milano: Cedam.
- BAROZZI REGGIANI, GIOVANNI. 2018. “Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo *End of Waste*”, in *Federalismi.it*, n. 4, p.
- CALAMO SPECCHIA, MARINA – LUCARELLI, ALBERTO – SALAMONI, FIAMMETTA. 2021. “Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela”, in *Rivista AIC*, n. 1, p. 400-421.
- CARISSIMI, DANIELE. 2011. “Preparazione per il riutilizzo, riciclo, recupero: questo è il problema...”, in *Ambiente & Sviluppo*, p. 613-620.
- CATELANI, ELISABETTA. 2021. “Evoluzione del rapporto fra tecnica e politica. Quali saranno gli effetti in uno stato tecnologico?”, in *Osservatorio sulle fonti*, p. 382-392.
- CHIASSONI, PIERLUIGI. 1992. *L’analisi economica del diritto negli Stati Uniti*, Torino: Giappichelli.
- FABBRINI, FEDERICO. 2022. *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna: Il Mulino.
- FOÀ, SERGIO. 2022. “Le circolari amministrative nell’emergenza pandemica”, in *Federalismi.it*, n. 7, p. 92-102.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO. 1976. “I beni culturali”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 5.
- ITALIA, VITTORIO. 2020. *Le leggi: poche, brevi e chiare*, Milano: Key Editore.
- LINCIANO, NADIA – SOCCORSO, PAOLA. 2017. “*FinTech* e *RegTech*: approcci di regolamentazione e di supervisione”, in Paracampo, Maria Teresa (ed), *FINTECH. Introduzione ai profili giuridici di un mercato unico tecnologico dei servizi finanziari*, pp. 27 ss. Milano: Giappichelli.
- MELIS, GUIDO. 2018. *La macchina imperfetta*, Bologna: Il Mulino.
- MICOSSI, STEFANO. 2017. “Trent’anni di mercato interno europeo”, in AA.VV. (eds) *L’Italia nell’economia internazionale. Rapporto ICE 2016-2017*, pp. 79-87. Editore online su [www.ice.gov.it](http://www.ice.gov.it).
- MOLASCHI, VIVIANA. 2022. “L’economia circolare nel piano nazionale di ripresa e resilienza”, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1.
- PARACAMPO, MARIA TERESA. 2019. “Dalle *regulatory sandboxes* al *network* dei facilitatori di innovazione tra decentramento sperimentale e condivisione europea”, in *Rivista di diritto bancario*, n. 2, p. 219-236.
- RINGE WOLF-GEORG – CHRISTOPHER. “Regulating Fintech in the EU: the Case for a Guided Sandbox” in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, pp. 604-629.
- ROSSI, GIAMPAOLO (ed). 2021. *Diritto dell’ambiente*. Milano: Giappichelli.
- SIMONCINI, ANDREA. 2019. “L’algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà” in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, p. 63-89.
- URSINO, GIOVANNI. 2021. “Innovazione e regole. La partenza con handicap della sandbox italiana”, in *Il sole 24 ore*, 24 luglio, p. 12..