

2. L'ECONOMIA CIRCOLARE, IL *GREEN DEAL* E I POTERI PUBBLICI

Dario Bevilacqua

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. L'economia circolare come politica del *Green Deal* europeo. - 2.1. Il *Just transition fund* e la promozione "sociale" dell'economia circolare. - 2.2. Politica energetica ed economia circolare. - 2.3. Le autorità locali e il recupero degli scarti alimentari in un disegno circolare. - 2.4. La circolarità del riciclo di imballaggi: i cittadini, le aziende municipalizzate, il mercato. - 3. Il *Green Deal* europeo, la tutela ambientale e il ruolo dei poteri pubblici. - 4. L'economia circolare come politica pubblica. Vantaggi e inconvenienti. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

«Un'azienda agricola si realizza nel miglior senso della parola se può venir concepita come una specie di individualità a sé stante, come un'individualità conchiusa in sé stessa (...). Ciò significa che si deve avere la possibilità di trovare in seno all'azienda quanto è necessario per il suo funzionamento, compreso naturalmente il relativo bestiame (...). Questo permette di comprendere perché sia gli animali sia le piante debbano essere più o meno inseriti in questo ciclo di reciprocità»¹.

Nell'identificare le caratteristiche dell'agricoltura biodinamica Rudolf Steiner la descriveva come un organismo conchiuso e autosufficiente, che dispone – secondo un disegno circolare – di tutte le risorse necessarie a produrre, gestire gli scarti e reimpiegarli nel processo di produzione.

Al di là dell'approccio – a suo modo profetico – del fondatore del metodo biodinamico, quella agricola è la prima e più antica forma di economia

1. R. Steiner, *Impulsi scientifici-spirituali per il progresso dell'agricoltura*, Milano, Editrice Antroposofca, 2009.

circolare perché da sempre reimpiega una serie di scarti o sottoprodotti per produrne di nuovi, ma non è certo l'unica²: il modello produttivo che prevede il recupero dei materiali impiegati e la riduzione o eliminazione di scarti e rifiuti può essere adoperato in numerosi altri comparti, benché, a oggi, esso sia ancora poco diffuso. A riguardo, la stessa agricoltura ha assunto, ormai da alcuni decenni, le sembianze di un'industria, con un approccio lineare, ad alta intensità e ad alto consumo di risorse, che produce scarti non recuperabili, e non circolari³. A fronte di ciò, per come emerge da una sommaria analisi del funzionamento di questo e altri settori, appare evidente, oltre che necessario, il cambio di paradigma al centro della transizione ecologica oggi in divenire, che, in un mondo in cui le risorse naturali si presentano quanto mai finite, aspira a ridisegnare il sistema produttivo secondo un approccio definito circolare, nel senso di capace di recuperare e reimpiegare scarti e risorse, senza consumarli in modo definitivo. Come è stato da più parti evidenziato, anche in questo volume, l'economia circolare costituisce un'opportunità e una sfida per il modo di produrre di oggi e di domani.

2. Se si prende come riferimento la “*Strategia nazionale per l'economia circolare*”, adottata in Italia dall'allora Ministero per la transizione ecologica con DM n. 259 del 24 giugno 2022 (testo disponibile al sito: https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PNRR/SEC_21.06.22.pdf), si vede che gli ambiti economici di riferimento sono numerosi ed eterogenei: gestione dei rifiuti; bioeconomia e uso delle risorse idriche; strumenti finanziari; edilizia; energia; ecc.

3. Sul tema si rinvia a A. Kimbrell (ed.) *Fatal Harvest. The tragedy of industrial agriculture*, Island Press, San Raphael (California), 2002; P. Bevilacqua, *Il cibo e la terra. Agricoltura, ambiente e salute negli scenari del nuovo millennio*, Roma, Donzelli, 2018. A tal riguardo, si osserva che il modello agro-industriale ha, in questi decenni in cui si è sviluppato, aumentato in modo considerevole le rese dei raccolti. Ma, come intuibile, con un ingente consumo di risorse e di suolo e con l'alterazione degli *habitat* naturali e la riduzione della biodiversità: se compariamo la sola produzione mondiale del grano tra il 1950 e il 1985, per esempio, emerge che essa è cresciuta del 250%, ma nello stesso periodo gli input energetici che l'hanno resa possibile sono aumentati del 5000% (D.A. Pfeiffer, *Eating fossil fuels. Oil, Food and the coming crisis in agriculture*, New Society Publishing, Gabriola Island, 2006, p. 7). Senza considerare l'enorme consumo di acqua, che fa dell'agricoltura la più grande dissipatrice di risorse idriche a scala globale. Sul punto, tra i tanti: L.R. Brown, *Piano B 4.0. Mobilitarsi per salvare la civiltà*, Prefazione di L. Napoleoni, Milano, Edizioni Ambiente, 2010 p. 79 ss. Infine, come detto, l'agricoltura industriale mostra la sua “linearità” nell'impatto che essa ha sul suolo, che viene impoverito e sterilizzato dalla concimazione chimica, dall'uso dei diserbanti, con una distruzione della sostanza organica, che predispone il suolo a processi di erosione e desertificazione (L.R. Brown, *Un mondo al bivio. Come prevenire il collasso ambientale ed economico*, Edizione italiana G., Bologna (a cura di), Milano, Edizioni Ambiente, 2011, p. 70).

A tal proposito, richiamando autorevole dottrina, si vuole qui insistere sul fatto che un tale approccio economico non si riduce a un mero recupero degli scarti, per esempio nel settore dei rifiuti⁴, ma costituisce invece un modello che, nel rigenerare e riciclare materiali ed energie impiegate, «affronta le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione e il cui scopo non è semplicemente quello di investire di più nella tutela dell'ambiente ma invece quello di spingersi verso la rigenerazione»⁵. Per questo, seguendo ancora questa visione, nell'economia circolare l'ambiente non è un limite o un costo, ma «un vero e proprio *driver* dello sviluppo economico e istituzionale»⁶. Di qui, il sistema produttivo in parola non è semplicemente un metodo da incentivare perché meno inquinante o per contribuire alla salvaguardia degli ecosistemi, ma costituisce un cambio di paradigma nella tutela ambientale: tale approccio – non a caso al centro di molti progetti di transizione ecologica – nel preservare l'ambiente, non ostacola e anzi favorisce la produzione di ricchezza e crescita economica, eliminando o riducendo il consumo di risorse e diminuendo i costi senza ridurre la produzione.

A fronte di ciò, nondimeno, il mercato non basta: la conversione dei metodi produttivi secondo una visione circolare solo raramente proviene in modo spontaneo dagli operatori economici, giacché i costi iniziali di riconversione o per il recupero di prodotti e risorse sono piuttosto alti e a questi si devono aggiungere gli investimenti in ricerca, nonché i rischi di fallimento insiti in settori e attività innovative. A tal proposito, risulta decisivo e determinante il ruolo svolto dallo Stato o, per meglio dire, dai poteri pubblici (sovranzionali, nazionali e subnazionali), giacché la realizzazione di un tale sistema economico-produttivo non solo dipende da atti di natura legislativa con funzione di definizione, disciplina e agevolazione, o da limiti e standard, ma ha altresì bisogno di un intervento pubblico di

4. In tal senso F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. verso uno stato circolare?* in «Diritto amministrativo», XXV, Fasc. 1, 2017, p. 166. Sul tema, oltre ai lavori citati nel testo e ai contributi contenuti nel volume, si rinvia a Id. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2019; G. Pauli, *Blue economy 2.0*, Edizioni Ambiente, Milano, 2015; M. Cocconi, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, cit.; M. Meli, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in «Riv. crit. dir. priv.», 2017. In chiave critica si veda P.I. Armino, *Le false lusinghe dell'economia circolare*, in T. Drago - E. Scandurra (a cura di), *Cambiamento o catastrofe? La specie umana al bivio*, Roma, Castelvecchi, 2022, in particolare a p. 99 ss. ove si evidenzia la contraddizione tra un modello così ambizioso e la necessità di far crescere il pil.

5. G. Pauli, *Blue economy 2.0*, cit., p. 30.

6. F. de Leonardis, *Economia circolare*, cit., p. 169.

natura programmatica, di regolazione diretta, di promozione e incentivo, nonché di investimento nelle infrastrutture.

Il percorso appena delineato, come detto, ha come attori fondamentali le istituzioni e le autorità amministrative dell'Unione europea, degli Stati e dei territori locali e riceve un decisivo impulso dalla strategia innescata dall'Unione europea con la Comunicazione che ha lanciato il progetto del *Green Deal* (GDE)⁷. Questa si inserisce all'interno di una visione più ampia e ancora in evoluzione, che consiste in un progetto sistemico e multidimensionale che si basa sulla combinazione tra intervento pubblico e iniziative private al fine di rivedere le priorità nelle scelte sulla produzione di beni e sulla fornitura di servizi secondo una visione dell'economia orientata alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile⁸. Quindi tesa a ridurre le emissioni di CO₂ e il surriscaldamento climatico, a tutelare la biodiversità e gli ecosistemi, a proteggere la salute umana, animale e vegetale e, al contempo, a favorire lo sviluppo socioeconomico, a individuare nuovi settori di investimento e ad aumentare la ricchezza e il benessere generale⁹.

7. Il GDE è stato adottato con una Comunicazione della Commissione europea: *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Si tratta di un documento di 116 punti che impegna i Paesi dell'Unione a mettere in moto «interventi ambiziosi per far fronte al cambiamento climatico e alle sfide ambientali, allo scopo di limitare il riscaldamento globale a 1,5° C ed evitare una perdita massiccia di biodiversità». I vari obiettivi sono poi elencati in una tabella allegata alla Comunicazione, con delle scadenze temporali per la loro attuazione https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication-annex-roadmap_en.pdf, 2. Sul tema è utile consultare la pagina web predisposta dall'Ue, testo disponibile al sito: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_it.

8. Il tema dello Sviluppo sostenibile è molto discusso, sin dal noto Rapporto Brundtland (*Il nostro futuro comune*), del 1987, che lo definisce come «lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri» (World Commission On Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford Paperbacks, 1990). Nei decenni successivi la letteratura sul tema è divenuta molto copiosa e variegata. Senza essere esaustivi, si rinvia a E. Tiezzi - N. Marchettini, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?*, Roma, 1999; G. Guido - S. Massari, *Lo sviluppo sostenibile. Ambiente, risorse, innovazione, qualità. Scritti in memoria di Michela Specchiarello*, Milano, 2013; J.D. Sachs, *The Age of Sustainable Development*, Columbia University Press, 2014; R. Sebastiani, *Corporate Sustainability e competitività delle imprese. Lo sviluppo sostenibile come opportunità per un nuovo modo di fare impresa*, Milano, 2013; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010. Si veda infine S. Nespore, *la scoperta dell'ambiente. Una rivoluzione culturale*, Roma, Laterza, 2020, p. 99 e ss. e *passim*.

9. La scelta dell'espressione *Green New Deal* (GND) si deve a un preciso riferimento al *New Deal* attuato negli Stati Uniti dal presidente Franklin Delano Roosevelt fra il

Al centro della visione del *Green Deal* vi è proprio un'economia che non esaurisca le risorse naturali a disposizione e che sia quindi in grado di rispettare i limiti ecologici; ma la capacità del sistema di rispettare tali limiti non si fonda solo sulla compressione di libertà, su divieti e sanzioni e nemmeno solo su incentivi e strumenti di mercato, ma soprattutto su un mutamento radicale delle modalità di produrre, trasportare e consumare beni e servizi e può ritenersi possibile esclusivamente mediante l'utilizzo di strumenti giuridici volti a promuovere e a realizzare in concreto un tale modello socio-economico. Sono le politiche e le misure pubbliche che possono portare a compimento il GND, convertendo numerose attività economiche e sociali alla sostenibilità ambientale, coniugando l'esigenza di ridurre l'inquinamento con quella di favorire lo sviluppo, limitando l'intrapresa economica e al contempo incentivandola secondo finalità e percorsi innovativi.

Tale approccio, quindi, si attaglia perfettamente alla promozione dell'economia circolare, che diviene infatti uno strumento-obiettivo delle politiche del *Green Deal* europeo. Quest'ultimo costituisce il punto di osservazione principale della presente indagine, per verificarne le possibili conseguenze nel breve e nel lungo periodo dell'amministrazione pubblica dell'economia circolare. Il lavoro è organizzato come segue.

1933 e il 1939 per porre rimedio agli effetti della grande crisi nel periodo 1929-1932. Sul tema si segnala, tra gli altri: K.K. Patel, *Il New Deal. Una storia globale*, Volume 39 di La biblioteca, Torino, Einaudi, 2018; *Lessons from the New Deal. Hearing before the subcommittee on economic policy of the committee on banking, housing, and urban affairs united states senate one hundred eleventh congress. First session on what lessons can congress learn from the new deal that can help drive our economy today*, MARCH 31, 2009, Printed for the use of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, Available at: <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/senate05sb.html> e J. Milton Carson, *The Constitution and the New Deal: Address of James M. Carson of Miami, Florida, Before the Birmingham Forum, Birmingham, Alabama, December 16, 1935, Together with a Transcript of Forum Proceedings Following Mr. Carson's Speech*, William S. Hein & Company, 2018.

Con riferimento alla letteratura sul GND, già in crescita, si rinvia a: J. Rifkin, *Un Green New Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Milano, Mondadori, 2020; N. Chomsky e R. Pollin, *The Climate Crisis and the Global Green New Deal: The Political Economy of Saving the Planet*, Verso Books, 2020; Id., *Minuti contati. Crisi climatica e Green New Deal globale*, Ponte delle Grazie, 2020; A. Pettifor, *The Case for the Green New Deal*, Verso Books, 2019; Id., *Il Green New Deal. Cos'è e come possiamo finanziarlo*, Fazi Editore, 2020; A.A. Asici & Z. Bunul, *Green New Deal: A Green Way out of the Crisis?*, MPRA Paper 49553, University Library of Munich, Germany, 2012; A. Bongardt and F. Torres, *The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model*, in *Journal of Common Market Studies*, 1, vol. 60, 2022.

Nei primi paragrafi (§§ 2 e ss.) si prendono in esame alcuni esempi relativi a come si affermi questo nuovo modello economico, in special modo con riferimento allo sviluppo della transizione ecologica europea e al ruolo esercitato da istituzioni e amministrazioni nella realizzazione delle produzioni circolari. Successivamente (§ 3) l'attenzione si concentra sulla capacità del *Green Deal* di promuovere, sviluppare e affermare il modello economico in parola. Nel § 4 l'economia circolare è considerata come una vera politica pubblica, con i suoi vantaggi e inconvenienti. In sede conclusiva (§ 5), si vede che la promozione dell'economia circolare genera sia opportunità sia rischi, giacché da un lato le funzioni di incentivo e di limite richieste alle amministrazioni producono un rafforzamento di queste ultime in termini di organizzazione, qualità e formazione dei dipendenti; dall'altro vi è il rischio di *regulatory-failures*, di perdite di efficienza e di un'eccessiva dipendenza dal contributo dei poteri pubblici che potrebbero danneggiare gli obiettivi di crescita economica e/o non risultare efficaci nel perseguimento delle finalità di tutela ambientale.

2. L'economia circolare come politica del *Green Deal* europeo

L'art. 2, n. 9 del Regolamento Ue 2020/852, concernente la tassonomia degli investimenti sostenibili¹⁰, definisce l'economia circolare come «un sistema economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle altre risorse nell'economia è mantenuto il più a lungo possibile, migliorandone l'uso efficiente nella produzione e nel consumo, così da ridurre l'impatto ambientale del loro uso, riducendo al minimo i rifiuti e il rilascio di sostanze pericolose in tutte le fasi del loro ciclo di vita, anche mediante l'applicazione della gerarchia dei rifiuti».

Questa definizione è coerente e in linea con la politica economica del *Green Deal* europeo, che, combinando in via reciproca economia e ambiente, tutela degli ecosistemi e meccanismi per creare crescita e profitti, include, come si dimostrerà subito, la promozione e lo sviluppo dell'economia circolare. Ma vi è di più: non solo quest'ultima è uno dei vari strumenti indicati dalle politiche del GDE per realizzare la transizione ecologica, ma lo stesso programma politico della Commissione è in più circostanze richiamato dalle norme che disciplinano l'economia circolare. Ne costituisce un esempio la «*Strategia nazionale*» adottata in Italia il 24

10. Regolamento (Ue) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, 22/06/2020, L. 198/13.

giugno 2022, la quale fornisce una definizione di economia circolare coerente con quella, già citata, del Regolamento tassonomia¹¹. Inoltre, nel richiamare in più occasioni il GDE, lo definisce come “una nuova visione dell’economia e dello sviluppo fondata sulla sostenibilità” e “l’unico modo con cui potremo rispondere alla richiesta di futuro che ci arriva dalle nuove generazioni”¹².

Infine, occorre altresì citare il “*Nuovo Piano d’Azione per l’economia circolare*” dell’Ue, contenuto in una Comunicazione della Commissione¹³, nella quale si delinea una razionalizzazione del quadro normativo, garantendo l’ottimizzazione delle nuove opportunità derivanti dalla transizione e presentando una serie di iniziative collegate tra loro, destinate a istituire un quadro strategico per l’economia circolare, accelerando il cambiamento richiesto proprio dal *Green Deal* europeo¹⁴.

A conferma di quanto detto e rinviando ai §§ 3 e 4 l’analisi problematica di tali concetti, nei successivi paragrafi si presentano alcuni casi di applicazione concreta di economia circolare, che, pur concernendo settori diversi, mostrano alcuni tratti comuni e si collocano, a vario titolo, nel percorso di riforma radicale previsto e definito con il *Green Deal*. Tra gli elementi condivisi ai diversi tipi che si presentano, il ruolo decisivo dei poteri pubblici nella promozione, nello sviluppo e nella realizzazione della stessa economia circolare si rivela di particolare interesse per il suo carattere intrusivo: l’economia circolare non è solamente disciplinata e regolata da norme di natura pubblicistica, ma si afferma grazie a un’attività di indirizzo, promozione e sostegno diretto e concreto operato da istituzioni europee, statali e sub-statali. Questo intervento è quindi irrinunciabile ma è al contempo non privo di rischi, benché lo stesso incarni uno degli aspetti caratterizzanti lo stesso GDE.

11. «Un nuovo modello di produzione e consumo volto all’uso efficiente delle risorse e al mantenimento circolare del loro flusso nel Paese, minimizzandone gli scarti, costituisce una sfida epocale che punta all’eco-progettazione di prodotti durevoli e riparabili per prevenire la produzione di rifiuti e massimizzarne il recupero, il riutilizzo e il riciclo per la creazione di nuove catene di approvvigionamento di materie prime seconde, in sostituzione delle materie prime vergini», MASE, *Strategia nazionale per l’economia circolare*, cit., p. 8.

12. Ivi, p. 20.

13. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11.3.2020, COM(2020) 98 final, testo disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0098&from=EN>.

14. Ivi, p. 3.

2.1. Il Just transition fund e la promozione “sociale” dell’economia circolare

Il Fondo per una transizione giusta (JTF) – istituito con Regolamento Ue 2021/1056¹⁵ – ha lo scopo di consentire a ogni regione e alle singole persone di affrontare gli effetti negativi (sotto il profilo sociale e occupazionale) della “transizione verso gli obiettivi 2030 dell’Unione per l’energia e il clima e un’economia climaticamente neutra dell’Unione entro il 2050”¹⁶. Tale approccio consta di una serie di azioni volte a compensare le perdite di coloro che dal processo di riforma previsto con le politiche del *Green Deal* hanno più da perdere che da guadagnare¹⁷. A fronte di ciò, l’Ue ha messo in conto una serie di misure compensative, con la precisa finalità di controbilanciare le perdite derivanti dall’attuazione del GDE: creando nuovi posti di lavoro; offrendo corsi di formazione legati alle nuove attività promosse dalla transizione; contribuendo con investimenti e altre misure assistenziali.

Tra le misure di intervento, l’art. 8, comma 2, lett. j) del citato Regolamento 2021/1056 prevede che lo stesso fondo sostenga, *inter alia*, «investimenti per il potenziamento dell’economia circolare, anche mediante la prevenzione e la riduzione dei rifiuti, l’uso efficiente delle risorse, il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio». Il meccanismo di sostegno economico in parola stabilisce che l’Ue e gli Stati si attivino per svolgere azioni a favore di soggetti privati, promuovendo attività economiche con funzioni di supporto e aiuto di natura redistributiva e compensativa, ma in linea con

15. Regolamento (Ue) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il *Fondo per una transizione giusta*.

16. *Ibidem*, art. 1. Si veda anche l’obiettivo del fondo, indicato all’art 2: «in conformità dell’articolo 5, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (UE) 2021/1060 il JTF contribuisce al singolo obiettivo specifico di consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione verso gli obiettivi 2030 dell’Unione per l’energia e il clima e un’economia climaticamente neutra dell’Unione entro il 2050, sulla base dell’accordo di Parigi».

17. A titolo di esempio, si deve ritenere che nel breve periodo un passaggio dalle energie fossili a quelle rinnovabili produrrebbe perdite di posti di lavoro per molte unità di personale del settore. «L’effetto sociale della transizione verso la neutralità climatica si collega principalmente all’occupazione, con conseguenze dirette sul sostentamento delle famiglie, all’esclusione sociale e a serie implicazioni di genere. Per quanto riguarda i settori in declino nell’UE, quasi 237.000 persone lavorano in attività legate al carbone, circa 10.000 lavorano in attività per l’estrazione della torba e circa 6.000 operano nel settore dello scisto bituminoso. Anche numerosi altri lavori indiretti dipendono dalla catena del valore dei combustibili fossili», Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della commissione sui piani territoriali per una transizione giusta*, Bruxelles, 23.9.2021 SWD(2021) 275 final.

il processo di transizione ecologica, ancorché occupandosi con priorità degli aspetti sociali da questa interessati. Nondimeno, esso è altrettanto funzionale a promuovere tale transizione – con un effetto condizionante di natura indiretta –, perché scongiurando, limitando e attutendo gli scompensi negativi di quel processo serve a superare dissenso e scetticismo verso di essa, che sono tra i principali ostacoli alla sua riuscita, sia sotto il profilo della collaborazione diffusa, sia per l’efficacia delle politiche e degli investimenti programmati.

Per questo tipo di intervento si ricorre al sistema della pianificazione nazionale approvata dall’Ue: gli Stati membri adottano i propri Piani territoriali per una transizione giusta (ai sensi dell’art. 11 del Reg. Ue n. 2021/1056¹⁸) e i relativi programmi della politica di coesione, in base all’allegato D delle rispettive relazioni per paese nell’ambito del semestre europeo del febbraio 2020¹⁹. Il meccanismo per una transizione giusta affida quindi alla discrezionalità delle autorità domestiche il compito di stabilire le priorità e i settori di intervento, di definire le politiche e di disporre misure e strumenti (tra cui quello dell’economia circolare), tutti finalizzati a evitare che il cambiamento innescato dal *Green Deal*, come in passato in seguito alla deindustrializzazione, possa danneggiare il modo significativo individui, comunità o territori ritenuti fragili.

Lo strumento brevemente descritto fornisce almeno due indicazioni importanti.

In primo luogo, costituisce una conferma di quanto sia centrale l’economia circolare nel progetto del GDE: quest’ultimo la adopera come una misura pubblica – tra le tante – per la realizzazione di tale percorso, quindi come strumento per diminuire l’inquinamento e i rifiuti e, al contempo, per creare crescita e benessere diffuso. A riguardo, infatti, le politiche in parola non si limitano a introdurre meccanismi compensativi e redistributivi per rimediare alle possibili conseguenze negative della transizione,

18. «Gli Stati membri redigono, insieme alle autorità locali e regionali pertinenti dei territori interessati, uno o più piani territoriali per una transizione giusta che riguardano uno o più territori interessati corrispondenti a regioni NUTS di livello 3, o loro parti, in conformità del modello di cui all’allegato II. Tali territori sono quelli maggiormente danneggiati dagli effetti economici e sociali della transizione, in particolare per quanto riguarda il previsto adattamento dei lavoratori o le previste perdite occupazionali nella produzione e nell’uso di combustibili fossili nonché le necessità di trasformazione dei processi produttivi degli impianti industriali con la più alta intensità di gas a effetto serra».

19. Come si legge in un Documento di lavoro della Commissione, “la gestione concorrente della politica di coesione garantisce alle autorità nazionali, regionali e locali nonché ai portatori di interessi di avere la *titolarità della strategia di transizione*” (corsivo aggiunto), Commissione Ue, *Documento di lavoro*, cit., p. 2.

ma intendono farlo con strumenti volti a creare nuova ricchezza e quindi nuove opportunità.

In secondo luogo, risulta determinante il ruolo dei poteri pubblici nel processo di trasformazione in parola: le autorità amministrative intervengono con azioni volte a scongiurare i contraccolpi economico-sociali che potrebbero generare recessione e incremento di disoccupazione e povertà, agendo quindi come ostacoli al processo transattivo che si intende portare a termine. In tale intervento, nondimeno, il modello seguito non si traduce nella mera attuazione di attività redistributive o di sussidio, ma, rispecchiando la linea del *Green Deal*, funzionalizza determinate attività economiche per creare sviluppo e crescita con investimenti e azioni che, riducendo il consumo di risorse, producono anche l'effetto di tutelare l'ambiente.

2.2. *Politica energetica ed economia circolare*

Il 7 dicembre 2017 è stato approvato il documento «Verso un modello di economia circolare per l'Italia – Documento di inquadramento e posizionamento strategico» elaborato dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Come si legge all'interno del «Piano nazionale integrato per l'energia e il clima» (PNIEC) per gli anni 2021-2030²⁰ tale «documento ha l'obiettivo di fornire un inquadramento generale dell'economia circolare nonché di definire il posizionamento strategico dell'Italia sul tema, in continuità con gli impegni adottati nell'ambito dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile e in sede G7: il tutto per delineare un quadro per passare dall'attuale modello di economia lineare a quello circolare, con un ripensamento delle strategie e dei modelli di mercato, anche per salvaguardare la competitività dei settori industriali e il patrimonio delle risorse naturali»²¹.

20. Il piano è stato predisposto dal Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero dell'Ambiente e sicurezza energetica) e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ora Ministero della mobilità sostenibile) ed è stato adottato in attuazione del Regolamento 2018/1999/UE, e inviato alla Commissione UE a gennaio 2020, al termine di un percorso avviato nel dicembre 2018. Il 16 giugno la Commissione europea ha adottato raccomandazioni specifiche sulla Proposta di PNIEC italiana. A dicembre 2019, il Piano è stato adottato in via definitiva, testo disponibile al sito: https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf.

21. Ivi, p. 21.

Nello stesso Piano si fa riferimento al fatto che a seguito dell'approvazione del *Green Deal* europeo, la nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019 prevede incentivi e agevolazioni che perseguiranno l'obiettivo di proteggere l'ambiente e favorire la crescita e l'economia circolare. Tra questi, due nuovi fondi di investimento, assegnati a Stato ed Enti territoriali per l'attivazione di progetti di rigenerazione urbana, di riconversione energetica e di incentivo all'utilizzo di fonti rinnovabili²².

Sempre nell'ottica dell'economia circolare, il PNIEC si propone di valorizzare i residui agricoli per l'energia da biomasse²³ e gli oli esausti per i biocarburanti²⁴. Ancora in tale direzione, il documento in parola stabilisce, con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, previa intesa in Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 28/8/1997, n. 281, i criteri, le condizioni e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni finanziarie (ad esempio di tipo fiscale) a sostegno di progetti di sviluppo finalizzati a un uso più efficiente e sostenibile delle risorse²⁵.

Anche queste politiche, qui brevemente descritte, ricomprese nel quadro più ampio di una pianificazione decennale nel settore energetico, mirano a adoperare la riconversione del modello produttivo per funzionalizzare l'attività economica a fini ecologici, secondo il disegno proprio del GDE. Si tratta, come visto, di azioni coerenti con il modello dell'economia circolare, giacché il settore dell'energie rinnovabili si basa sull'approvvigionamento da fonti inesauribili – come il solare e l'eolico – che si rigenerano anche dopo il loro indirizzo. Inoltre, è altrettanto evidente come gli investimenti privati in tale settore necessitino di incentivi e supporto di natura pubblicistica, che qui sono indicati all'interno di uno strumento di pianificazione nazionale, di natura vincolante e qualificabile come atto di alta amministrazione²⁶.

2.3. *Le autorità locali e il recupero degli scarti alimentari in un disegno circolare*

Nel 2015 il Comune di Milano ha promosso una sua *Food Policy* per rendere più sostenibile il sistema alimentare della città, nel quale il Co-

22. Ivi, p. 22.

23. Ivi, p. 58.

24. Ivi, p. 60.

25. Ivi, p. 207.

26. In tal senso F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, cit., p. 82.

mune ha assunto un ruolo di stimolo e facilitazione. Tra le tante iniziative facenti parte di tale progetto politico, spicca quella per combattere gli sprechi alimentari, che costituisce una politica di settore sviluppata attraverso l'ingaggio di diversi soggetti: attori locali; centri di ricerca; settore privato; fondazioni e altre figure sociali.

Tramite la condivisione del protocollo di intesa "ZeroSprechi", il Comune di Milano, Assolombarda e il Politecnico di Milano perseguono l'obiettivo di ridurre lo spreco di cibo e innovare le modalità di recupero degli alimenti da destinare agli indigenti, progettando e sperimentando un modello di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari basato su reti locali di quartiere. Il Comune ha individuato uno spazio pubblico non utilizzato all'interno di un Municipio e lo ha reso disponibile come *hub* del progetto per lo stoccaggio e la distribuzione degli alimenti recuperati alle *Onlus* del territorio. Il Politecnico di Milano ha elaborato uno studio di fattibilità della rete, monitorato l'operatività dell'*hub* e gli impatti generati dal progetto per 12 mesi, costruendo un modello logistico estendibile e replicabile in altri quartieri di Milano. Assolombarda ha coinvolto alcune aziende del territorio e ha promosso e condiviso con gli altri partner il bollino "ZeroSprechi". Banco Alimentare della Lombardia, vincitore del bando di assegnazione dell'*hub*, ha garantito la gestione operativa e quotidiana del modello elaborato dal Politecnico, recuperando le eccedenze alimentari e distribuendole alle strutture caritative partner del territorio²⁷.

L'iniziativa è circolare perché gli scarti dell'azione produttiva sono immessi in un mercato secondario e quindi recuperati, anche se non sono riutilizzati per nuove produzioni (ma trattandosi di alimenti per il consumo ciò sarebbe impossibile). Tuttavia, la coerenza con la circolarità e con la filosofia del *Green Deal* è ben visibile anche in altri aspetti: nel recuperare alimenti che andrebbero sprecati, infatti, non solo si crea un indotto con

27. Il progetto ha dato buoni frutti e ormai ha preso piede, con l'installazione di nuovi *Hub* anche in altri quartieri della città. Questi ultimi sono allestiti con una cella frigorifera per la gestione del cibo fresco, ma ospitano anche il cibo secco e confezionato. C'è poi una postazione amministrativa per la gestione dell'archivio e delle procedure. Per il trasporto viene utilizzato un furgone con cella frigorifera, che recupera le eccedenze dai supermercati (la mattina), stoccandole negli *Hub* per la redistribuzione alle *Onlus*. Nel pomeriggio si aggiunge un altro veicolo adibito al recupero delle eccedenze dalle mense aziendali, distribuite direttamente alle realtà *non profit*. Inoltre, nel progetto è previsto il "bollino ZeroSprechi", promosso da Assolombarda per dare visibilità alle imprese virtuose, che assumono un ruolo attivo nel processo e diffondere le buone pratiche e una cultura del dono del cibo e della riduzione dello spreco. Testo disponibile al sito: <https://www.comune.milano.it/documents/20126/23777004/Hub+di+quartiere+per+il+dono+del+cibo+contro+lo+spreco+alimentare.pdf/d428fff1-523d-f62c-7c72-770a7903bcbf?t=1579024664623>.

la filiera del recupero, ma si favorisce un ritorno di immagine alle imprese coinvolte – contribuendo quindi alla catena del valore – e si attua anche una politica sociale, che va a favore degli indigenti.

La soluzione pensata dal Comune di Milano, oltre a essere innovativa ed efficace²⁸, è interessante per due fattori: pone in essere un'attività economica di tipo circolare, perché recupera quelli che altrimenti sarebbero considerati degli scarti; si sviluppa con una sinergia tra poteri pubblici (locali e nazionali, di amministrazione attiva e di ricerca) e attori privati (imprenditoriali e individuali, come cittadini), sulla base di una normativa nazionale. Nel contesto descritto, soggetti pubblici e soggetti privati cooperano per la realizzazione di una serie di attività che vanno a soddisfare e a tenere insieme diversi interessi generali, potenzialmente confliggenti: il rilancio economico delle imprese; la riduzione dei rifiuti; la tutela degli indigenti. Questo, come visto, non sarebbe possibile senza un ruolo propulsivo e proattivo di due soggetti istituzionali: un Comune, per la sua competenza e capacità di intervento sul territorio, e un'università, in grado di studiare e valutare rischi, potenzialità e fattibilità del progetto.

2.4. *La circolarità del riciclo di imballaggi: i cittadini, le aziende municipalizzate, il mercato*

Il settore dei rifiuti appare come quello più consono per descrivere il funzionamento e i caratteri dell'economia circolare. Nondimeno, esso può essere preso in considerazione per illustrare due modelli antitetici e alternativi del recupero dei rifiuti da imballaggio: nel primo, la circolarità si basa sulla necessità dell'azione svolta dai pubblici poteri, che qui non si limitano a rendere possibile una filiera circolare e non lineare ma ne divengono l'attore principale – insieme ai cittadini nella loro generalità, *uti cives* – onde rendere possibile la realizzazione di questo approccio; nel secondo, invece, la circolarità è ancora più radicale ed effettiva perché si ha un recupero degli scarti e non un loro riciclo e perché l'intera filiera si sviluppa grazie all'azione di imprese e consumatori, senza il coinvolgimento dei poteri pubblici, che sono chiamati solo nella fase di avvio, per promuovere l'iniziativa.

28. Sinora ha permesso di salvare oltre 10 tonnellate di cibo al mese, assicurando in un anno un flusso di 260.000 pasti equivalenti, che hanno raggiunto 3.800 persone, grazie al contributo di 20 supermercati, 4 mense aziendali e 24 enti del Terzo settore, testo disponibile al sito: <https://www.secondowelfare.it/povert-alimentare/gli-hub-di-quartiere-di-milano-che-hanno-vinto-learthshot-prize/>.

Il settore preso in esame riguarda il recupero e il riciclo di imballaggi²⁹ – segnatamente di quelli plastici, di alluminio e vetro – in Italia. Tali prodotti, seppur molto inquinanti e difficili da smaltire, hanno due vantaggi: l'altissima riciclabilità e un discreto valore economico dei materiali di cui sono fatti. Nell'attuale sistema italiano la gestione degli imballaggi è disciplinata dal titolo II della Parte IV del Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/06). È prevista una tassa per tutti i produttori di imballaggi, nonché il coinvolgimento e la responsabilizzazione di utilizzatori e consumatori degli stessi. I produttori e gli utilizzatori hanno l'obbligo di consorzarsi, aderendo al Consorzio Nazionale Imballaggi (Conai) (*ex artt.* 223-224, d.lgs. 152/06 e successive modificazioni), se non lo fanno devono garantire di organizzare autonomamente la raccolta, il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti da imballaggio. I comuni, in seguito a un accordo siglato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e lo stesso Conai, si occupano della raccolta degli imballaggi (attraverso appositi cassonetti, detti differenziati) e rivendono gli imballaggi al Conai in base alla loro purezza. Il Consorzio, a sua volta, li rivende alle industrie che riciclano. Il compito dei cittadini è quello di trattare questi rifiuti in modo diverso dagli altri, separandoli a casa e buttandoli negli appositi contenitori pubblici.

Tale sistema è molto impegnativo sotto il profilo organizzativo: richiede un forte coinvolgimento dei vari utenti e della popolazione; necessita di una notevole campagna di informazione e sensibilizzazione; si presenta difficile da controllare e monitorare. Inoltre, pesa in modo significativo sulle strutture pubbliche degli enti locali, chiamate ad assolvere il servizio di raccolta e smaltimento. Il sistema «tassa-consorzio» ha dato sicuramente dei frutti; tuttavia, l'Italia è ancora agli ultimi posti in Europa per recupero e riutilizzo degli imballaggi³⁰. Molti Paesi europei, infatti, hanno adottato un sistema diverso, rivelatosi piuttosto efficace, basato sul deposito cauzionale.

Questo secondo modo di recuperare gli imballaggi disegna un percorso circolare diverso rispetto a quello adoperato in Italia e consistente in un recupero degli scarti, reso possibile anche grazie ad alcuni vantaggi offerti dalla tecnologia. A riguardo, infatti, nei Paesi che adottano tale sistema³¹

29. L'imballaggio è «il prodotto, composto di materiali di qualsiasi natura, adibito a contenere determinate merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, a proteggerle, a consentire la loro manipolazione e la loro consegna dal produttore al consumatore o all'utilizzatore, ad assicurare la loro presentazione, nonché gli articoli a perdere usati allo stesso scopo» (art. 218, lett. a), d.lgs 3 aprile 2006, n. 152).

30. A tali fini, è utile consultare i dati sui rifiuti prodotti citati da P.I. Armino, *Le false lusinghe dell'economia circolare*, cit., p. 95 e ss.

31. Tra gli Stati *leader* si può citare senz'altro la Norvegia, oltre agli altri Paesi scandi-

sono state introdotte le *Reverse Vending Machines* (RVMs): macchine in grado di riconoscere l'imballaggio primario, separarlo e restituire all'utente un *ticket* del valore del deposito pagato per il vuoto (per il quale vi è, infatti, un deposito consistente in un piccolo sovrapprezzo del bene). I macchinari per la restituzione sono collocati nei supermercati o in altri negozi al dettaglio e consentono di recuperare il deposito su bottiglie (vetro e plastica) e su lattine (alluminio) con la possibilità, per il cliente, di spendere la somma nello stesso negozio o di recuperare il denaro speso in origine nell'acquisto del prodotto, relativo al valore dell'imballaggio.

Con tale sistema non si richiede alcuno sforzo particolare al consumatore, se non quello di perseguire i propri interessi economici, rientrando in possesso di una somma che altrimenti perderebbe; il recupero è perfetto (gli imballaggi sono separati e quindi sono "puri"); il venditore al dettaglio è incentivato a contribuire per un ritorno di immagine, per fidelizzare il cliente e per ottenere, a sua volta, un guadagno nella vendita degli imballaggi alle imprese che li riciclano. A loro volta i produttori non devono farsi carico della gestione dell'imballaggio che, essendo concepito come una risorsa e non come uno scarto, quindi come bene avente un valore per i soggetti che lo posseggono, viene gestito e rivenduto dagli stessi utilizzatori, ossia i dettaglianti. Al contempo, le amministrazioni pubbliche sono sgravate dal costo di recuperare e trasportare i rifiuti in questione, con un alleggerimento della macchina amministrativa e dei relativi costi.

Secondo il disegno dell'economia circolare è interessante notare come, tra i due brevemente descritti, il secondo sistema presenti un grado di efficienza ed efficacia decisamente maggiore rispetto al primo, consentendo un recupero effettivo e più utile dei "materiali di scarto" e realizzando un processo economico puro, esclusivamente fondato sui vantaggi economici e le scelte razionali degli attori coinvolti, nel quale i poteri pubblici avrebbero solo un ruolo di promozione. Di qui, se nel primo modello esaminato le amministrazioni sono direttamente coinvolte nel processo di recupero dei rifiuti, come soggetti integrati nella filiera, che si compone di attività sia pubbliche sia private; nel secondo il sistema si alimenta autonomamente, senza il bisogno di un intervento esterno.

I due sistemi descritti rappresentano in modo palese modelli di economia circolare, coerenti con la filosofia del *Green Deal* europeo pur essendo antecedenti alla sua adozione. Nondimeno, la differenza di efficienza dei due approcci considerati rende evidente come lo stesso

navi. Nell'Unione Europea il fenomeno è molto diffuso in diversi stati: in Germania, ad esempio, dal 1° gennaio 2002 il riciclaggio di imballaggi avviene tramite deposito cauzionale su tutti i materiali.

progetto del GDE sia chiamato – con un intervento da parte dei poteri pubblici sovranazionali, statali e locali – a promuovere e avviare il metodo di recupero basato sul deposito cauzionale che, pur risultando più efficiente, non viene attivato spontaneamente in molti ordinamenti giuridici continentali, tra cui quello italiano. Questo approccio, peraltro, lascia intravedere la temporaneità dell'intervento pubblico, che, una volta che il sistema sia avviato secondo un disegno circolare, lascerebbe libero il mercato.

3. Il *Green Deal* europeo, la tutela ambientale e il ruolo dei poteri pubblici

Gli esempi analizzati nei precedenti paragrafi hanno rivelato alcuni elementi peculiari dell'economia circolare e del suo rapporto con il progetto del *Green Deal* europeo.

In primo luogo, l'economia circolare è uno strumento e, al contempo, un obiettivo: la transizione ecologica deve puntare a creare modelli produttivi di questo genere sia perché essi sono strumentali a preservare l'ambiente sia perché consentono la tutela degli ecosistemi secondo un approccio che non limita – ma condiziona e orienta – la crescita e la ricerca del profitto. Questa duplicità è propria del *Green New Deal* e della sua visione innovativa: la tutela dell'ambiente non è un freno all'intrapresa privata, ma è una funzionalizzazione – di matrice pubblicistica – di quest'ultima, che viene indirizzata e supportata a produrre secondo modelli ecologicamente compatibili. In tal senso, infatti, l'economia circolare è in linea con il *Green Deal* perché consiste in una politica per rilanciare lo sviluppo e la crescita e, al contempo, tutelare l'ambiente riducendo il consumo di risorse, materiali e scarti.

In secondo luogo, si è visto il ruolo decisivo dei poteri pubblici, sia nel normare tale modello, sia nel promuoverlo in concreto, anche se, al contempo, questo approccio non è esclusivo, giacché l'economia circolare può anche svilupparsi senza il contributo delle amministrazioni e su iniziativa meramente privata, come dimostrato dal sistema di recupero degli imballaggi adottato in Nord-Europa. Tuttavia, giacché sistemi economici che si alimentano con la convenienza commerciale e necessitano solo di regole di funzionamento sono piuttosto rari o poco sviluppati, l'economia circolare viene promossa con interventi pubblici intrusivi: con pianificazioni e finanziamenti a sostegno di settori e soggetti svantaggiati dalla transizione ecologica; con strumenti di regolazione e condizionamento tesi a promuo-

vere e incentivare l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili; con un'azione diretta nel porre in essere alcune fasi del recupero di scarti, altri materiali o rifiuti, rendendo così possibile la realizzazione concreta della filiera circolare. A riguardo, l'azione delle amministrazioni non mira a sostituirsi a quella dei privati, ma – come detto – a funzionalizzarla attraverso collaborazioni, *partnership*, accordi e attività comuni.

In terzo luogo, l'azione dei pubblici poteri ha interessato livelli di *governance* e strumenti regolatori diversi ed eterogenei. Quanto ai primi, il JTF è finanziato dall'Europa, che ne definisce gli obiettivi, le entità e le condizioni per usufruirne, lasciando poi alla pianificazione statale il compito di attuare in concreto gli interventi di sostegno; la promozione del modello circolare nel PNIEC è il frutto di una politica programmatica nazionale, che si inserisce nel più ampio quadro della *governance* europea dell'energia³²; le azioni contro gli sprechi alimentari e per il recupero degli imballaggi vedono un ruolo decisivo affidato agli enti locali. Con riferimento agli strumenti, invece, si nota che coesistono sistemi di finanziamento sottoposti a condizionalità; pianificazioni generali e per obiettivi; attività di ricerca, promozione e investimento a carico di enti pubblici; svolgimento di servizi forniti in via diretta da enti amministrativi o da aziende municipalizzate.

I tre elementi peculiari, comuni agli esempi descritti, sono tra loro collegati, perché proprio il *Green Deal* si fonda sul ruolo preponderante e invasivo dei poteri pubblici, nell'indirizzare, orientare e promuovere scelte, investimenti e attività dei privati, con il coinvolgimento dei vari livelli di governo competenti a intervenire. Proprio perché attraverso tale approccio si intende realizzare un nuovo equilibrio tra tutela dell'ambiente e convenienza economica e tra perseguimento di profitti individuali e limiti pubblici all'impresa, la realizzazione di questa combinazione e convergenza di obiettivi ha bisogno dell'azione promotrice e attiva di istituzioni e amministrazioni.

32. Si fa riferimento al Regolamento (Ue) n. 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 *sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima* e costituisce quindi la norma di riferimento per l'intero settore, che stabilisce l'orientamento, le linee guida e anche le modalità di azione, disciplinando il sistema di pianificazione multilivello, che mette in combinazione i Piani nazionali integrati per l'energia e il clima – PNIEC (art. 3 e artt. 4 e ss.) e gli approcci dettati dall'Unione (art. 4 e artt. 11; 13; 17 e ss.). La norma delinea la cornice entro cui viene organizzata la politica energetica del continente, che pure prevede competenze ascritte al centro e altre devolute agli Stati e, secondariamente, anche agli enti territoriali; stabilisce “la base legislativa” (*considerando* n. 1); individua obiettivi ambiziosi che mirano a trasformare il sistema energetico europeo, per massimizzarne la produttività, mantenendolo sostenibile.

Di qui, si registra un cambio di paradigma rispetto al passato, segnatamente negli ultimi anni: l'intervento pubblico a tutela dell'ambiente non si limita a vietare, controllare e punire e nemmeno si fa da parte (a favore di un mercato autoregolantesi), ma si spinge fino a promuovere, incentivare, indirizzare e conformare l'attività economica verso obiettivi predefiniti dalle istituzioni. Il *Green Deal*, quindi, si afferma come una pianificazione ragionata e *mission-oriented*³³, da attuarsi in una prospettiva di medio e lungo periodo, elaborando una strategia diretta a creare una trasformazione duratura della società, sulla base di una problematica che non ha i caratteri dell'urgenza, ma che è sufficientemente decifrata nei suoi effetti potenziali³⁴ e che richiede un necessario cambio di passo sul piano delle attività private e pubbliche.

Se in passato si è parlato di Stato regolatore e, più di recente, di Stato promotore³⁵, ora l'intervento pubblico progettato con il *Green Deal* può

33. L'approccio *mission-oriented* è stato definito come quello che richiede di «decidere la direzione che vogliamo imprimere all'economia e poi mettere i problemi che devono essere risolti per ottenere quel risultato al centro del nostro modo di progettare il sistema economico. Significa realizzare politiche che catalizzano gli investimenti, l'innovazione e la collaborazione tra un'ampia varietà di attori dell'economia, coinvolgendo sia le imprese sia i cittadini», M. Mazzuccato, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Roma, Laterza, 2021, p. 9. Sul tema, della stessa autrice Id., *Mission oriented innovation policies: Challenges and Opportunities*, in *Industrial and Corporate Change*, XVII, 2018, 5, p. 803 e ss. e *Think piece: "a mission-oriented approach to building the entrepreneurial state"*, Paper Commissioned by Innovate UK-Technology Strategy Board November 2014, T14/165, testo disponibile al sito: <https://www.gov.uk/government/news/long-term-growth-innovations-role-in-economic-success>; e F. Wittman et al., *Governing varieties of mission-oriented innovation policies: A New Typology*, in «Science and Public Policy», 48, 2021, p. 727 e ss., che fornisce una definizione analoga a p. 728: «*Mission-oriented Innovation Policies intend to direct research and innovation activities towards social needs. As such MOIPs are nested in the on-going paradigm shift in research and innovation policy towards addressing the so-called challenges of our time*». Stabilendo un'analogia e prescindendo dalla letteratura recente, si vuole richiamare la "programmazione per obiettivi", ricostruita da Massimo Severo Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 627; Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1989, p. 292, che poi trova successiva realizzazione in concreto con l'intervento di misure legislative e attuative.

34. R. Brancati, *Ripresa e resilienza? Opportunità e insidie delle nuove politiche industriali*, Roma, Donzelli, 2022, p. 116 e ss. e 123 mette in evidenza la differenza di efficacia tra politiche pubbliche industriali per fronteggiare crisi improvvise e politiche pubbliche industriali basate su un disegno e pensate come strumenti di indirizzo per orientare l'attività economica a fini di sviluppo.

35. «Soprattutto a seguito della crisi economica e finanziaria del 2008 si è sviluppato, dunque, un intervento pubblico specificamente volto a catalizzare le competenze e i capitali privati di operatori economici e di investitori istituzionali su progetti e investimenti d'interesse pubblico, caratterizzati da un orizzonte temporale di lungo termine. In questa

tradursi nell'espressione «Stato conformatore», perché i poteri pubblici non sono più meri regolatori e garanti dei diritti, ma si spingono a *conformare* le attività dei privati, condizionati nel modo di produrre beni e servizi mediante l'uso di strumenti giuridici di varia natura: di incentivo, limitazione e pianificazione economica. Nondimeno, questa nuova forma di programmazione pubblica è organizzata secondo un disegno originale, che va oltre i modelli più recenti: i poteri pubblici non realizzano monopoli, né alterano il gioco della concorrenza e nemmeno condizionano la gestione capillare delle imprese, ma, seguendo una missione di valore pubblico, adottano piani, individuano politiche, determinano obiettivi, sostengono investimenti e pongono in essere misure condizionanti per favorire, promuovere e consolidare un diverso modello di produrre ricchezza basato su attività ecologicamente compatibili.

4. L'economia circolare come politica pubblica. Vantaggi e inconvenienti

La già citata *Strategia nazionale per l'economia circolare* costituisce un documento di programmazione che dispone una serie di strumenti di natura pubblicistica finalizzati alla realizzazione di tale modello produttivo. Come si legge nel testo in parola, esso è concepito come un programma pubblico, «all'interno del quale sono individuate le azioni, gli obiettivi e le misure che si intendono perseguire nella definizione delle *politiche istituzionali* volte ad assicurare un'effettiva transizione verso un'economia di tipo circolare»³⁶ (corsivi aggiunti). Lo stesso documento si articola poi in numerosi riferimenti legislativi nazionali ed europei; in descrizioni di nozioni teoriche, di provvedimenti e progetti già in corso; in nuove misure da adottare, entro il termine del 2035.

prospettiva, l'intervento dello Stato che promuove gli investimenti dei privati (Stato "promotore") si differenzia dallo Stato "imprenditore", che agisce in economia gestendo direttamente specifiche attività di mercato, dallo Stato «regolatore», che stabilisce in modo terzo e indipendente le regole di specifici settori di mercato e, infine, dallo Stato «finanziatore» o «investitore», che realizza gli investimenti, finanziando direttamente infrastrutture e opere pubbliche principalmente a valere su risorse del bilancio pubblico», S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma, Laterza, 2021 p. 46. In tal senso si v. anche A. Tonetti, *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, n. 5 e il volume di F. Bassanini - G. Napolitano - L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore. Indagine sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia di fronte alle crisi e alle trasformazioni del XXI secolo*, Bologna, il Mulino, 2021.

36. MASE, *Strategia nazionale per l'economia circolare*, cit., p. 8.

Già da queste prime parole, il testo citato si palesa come una pianificazione pubblica per obiettivi, che deve definire apposite politiche istituzionali e da svilupparsi in un periodo medio-lungo. Di più, la stessa strategia aggiunge che essa si propone di: «definire i nuovi strumenti amministrativi e fiscali per potenziare il mercato delle materie prime seconde, affinché siano competitive in termini di disponibilità, prestazioni e costi rispetto alle materie prime vergini»; «agi[re] sulla catena di acquisto dei materiali (Criteri Ambientali Minimi per gli acquisti verdi nella Pubblica Amministrazione), sui criteri per la cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste*), sulla responsabilità estesa del produttore e sul ruolo del consumatore, sulla diffusione di pratiche di condivisione e di “prodotto come servizio”»; costituire «uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica» e definire «una roadmap di azioni e di target misurabili da qui al 2035»³⁷.

La *Strategia* italiana, come le disposizioni contenute nelle politiche europee³⁸, fa della promozione dell'economia circolare una politica pubblica a sostegno di attività produttive private, che devono essere o diventare ecologicamente compatibili e da realizzarsi mediante misure attuative di vario tipo: strumenti amministrativi e fiscali per potenziare il mercato; influenza nella scelta dei materiali e nella qualificazione dei rifiuti; diffusione di buone pratiche; attività strumentali, di ricerca e di verifica per la realizzazione di nuovi progetti.

Le politiche di promozione e sviluppo dell'economia circolare, che divengono quindi una missione, un obiettivo appannaggio dei poteri pubblici, emergono anche – come anticipato – dagli esempi esaminati *supra* (ai § 2.1 e ss.): il *Just Transition Fund* che deve intervenire per attuare e compensare alcuni effetti negativi della transizione ecologica non si limita a effettuare investimenti, predisporre formazione e ricollocazione dei disoccupati o erogare aiuti, ma prevede anche la promozione di sistemi di economia circolare; così il PNIEC non dispone solo incentivi e strumenti per promuovere le energie rinnovabili o il risparmio energetico, ma, nel settore di riferimento, favorisce l'affermazione di modelli economici circolari; nell'ambito dei rifiuti il recupero dei materiali di scarto costituisce quella fase mediana senza la quale non si produce un loro riutilizzo, di qui, se questa non risulta conveniente, è effettuata da soggetti pubblici. L'azione di istituzioni e amministrazioni si traduce in finanziamenti sottoposti a condizionalità, investimenti diretti e indiretti che si combinano con divieti

37. *Ibidem*.

38. Si veda ancora il citato *Piano d'azione* della Commissione europea, segnatamente alle pp. 2-7 e 18-21.

e sanzioni, progetti innovativi e contributi alla ricerca e sviluppo e di assistenza tecnica, che sarebbero troppo onerosi per i privati, investimenti infrastrutturali e strategici, che ne generano altri.

Tuttavia, come detto, l'economia circolare è anche uno strumento, perché lì dove si realizza si può ottenere produzione economica di beni o servizi che riduce o annulla lo spreco di materiali e risorse o la produzione di rifiuti. Le politiche che hanno l'obiettivo di promuovere e realizzare queste forme produttive le adoperano come misure per rendere effettiva la transizione ecologica. Ne consegue un intervento pubblico non meramente indirizzato alla tutela di interessi pubblici intesi come fini, ma adoperato come strumento attraverso cui modificare un modello economico-produttivo in coerenza con determinati interessi pubblici e con finalità di promozione e conformazione delle scelte imprenditoriali private. A riguardo, si osserva che l'intervento del pubblico ha un ruolo di impulso e sostegno ed è potenzialmente destinato a ritirarsi o a scomparire nel lungo periodo, come dimostra il caso del recupero di imballaggi tramite deposito cauzionale. Nondimeno, esso appare ancora indispensabile per promuovere, realizzare e affermare in modo duraturo l'economia circolare.

La promozione di un nuovo modo di produrre diviene quindi una politica pubblica *mission-oriented* e complessa, cui conseguono opportunità, ma anche rischi e costi da sostenere: la "regolazione conformatrice" può innescare circuiti virtuosi di economie circolari e sostenibili, ma potrebbe non essere in grado di pianificare i nuovi modelli di produzione ecologicamente compatibili e pesare in modo non sopportabile sulle casse pubbliche. A tal riguardo, occorre valutare sia come cambia la struttura pubblica di riferimento, che funzioni esercita e come, sia la capacità di sostenere una tale attività, in termini di efficienza e di efficacia, quindi anche con riferimento alla verifica dell'*outcome*, sia, infine, che prospettive ha questo nuovo modello amministrativo nel lungo periodo.

Il sistema di governo pubblico dell'economia circolare, con finalità di promozione di quest'ultima e di funzionalizzazione e indirizzo di scelte e investimenti degli operatori privati in coerenza con gli obiettivi della transizione ecologica, necessita di un sistema amministrativo in grado di spendere adeguatamente e assegnare imparzialmente le risorse disponibili; di governare il comparto di riferimento secondo un efficiente riparto delle competenze tra i vari organismi coinvolti; di assumere scelte di rilevanza economica che si rivelino sia imparziali, corrette ed efficienti, sia efficaci sul piano della tutela ambientale e della crescita.

Sussiste, quindi, soprattutto a livello nazionale, il problema di riuscire a costituire un adeguato apparato istituzionale preposto a tale compi-

to, caratterizzato da complessità, flessibilità ed *expertise* elevata. Questo aspetto, se in passato è stato causa di inefficienze e di scarsa efficacia delle misure a tutela dell'ambiente, nella messa in opera del GND rischia – considerando l'ambiziosità di tale piano – di produrre effetti negativi anche sul piano dello sviluppo socioeconomico. Appare quindi utile ragionare sulle capacità delle amministrazioni di attuare la transizione, su una loro evoluzione e sull'assegnazione chiara e definita delle competenze, concentrando l'attenzione sia sui soggetti deputati alle attività di pianificazione – e quindi a quelle che da esse derivano, di autorizzazione, controllo e sanzione – sia su *come* queste attività vengono svolte.

Ne consegue che all'interno delle varie amministrazioni sussiste la necessità di migliorare la formazione e la qualità di personale³⁹ e mezzi esistenti. In aggiunta, la complessità del GND suggerisce anche delle innovazioni ulteriori sul piano organizzativo, per cui la rigidità organizzativa dei Ministeri costringerebbe questi ultimi a svolgere un ruolo di coordinamento e di raccordo, con funzioni trasversali che poggiano sia sulle valutazioni scientifiche dell'impatto ambientale, sia su quelle – evidentemente appartenenti ad altre discipline – relative all'impatto sociale ed economico di determinate decisioni.

Oltre all'aspetto organizzativo, sussiste inoltre la problematica relativa all'attività che le amministrazioni sono chiamate a svolgere per l'attuazione del *Green Deal*. In tal senso la sfida è chiaramente molto ambiziosa, perché richiede strutture pubbliche efficienti, trasparenti, che sappiano bilanciare meccanismi di *accountability* con il ricorso a valutazioni tecniche di organismi indipendenti, che sappiano scegliere rapidamente, ma anche in modo efficiente e optando per le soluzioni più efficaci.

39. A tal proposito, ad esempio, se si considera la necessità di avere un apparato amministrativo all'altezza delle ambizioni del GND si possono richiamare, in chiave critica, le considerazioni svolte sia da Benedetto Cimino (*Il completamento del percorso di dequalificazione del pubblico concorso*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 1, 2022, p. 17 e ss.), con riferimento ai sistemi di reclutamento per il PNRR che accelerando le procedure tolgono qualità agli strumenti di selezione, sia da Miriam Allena - Michele Trimarchi (*La costituzione «dimenticata». Il principio del concorso pubblico* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2021, p. 379 e ss.), in merito allo scarso (o cattivo) impiego dello strumento concorsuale per assumere il personale delle pubbliche amministrazioni, tanto a oggi le qualifiche e le competenze delle singole unità appaiono decisamente inadeguate alle esigenze di efficienza ed efficacia cui sono chiamate le stesse amministrazioni: «il 62 per cento dei dipendenti pubblici possiede soltanto un diploma di scuola media superiore, il 4,2 per cento una laurea e circa il 34 per cento una laurea magistrale o titolo di studio superiore. Segno che i concorsi pubblici per lungo tempo non hanno attratto – o comunque non sono stati in grado di selezionare – lavoratori con competenze superiori alla media della popolazione» (Ivi, p. 381).

5. Conclusioni

L'indagine svolta ha messo in luce come l'economia circolare sia centrale – come strumento e al tempo stesso come obiettivo – nel progetto del *Green Deal* europeo e come la stessa costituisca un inevitabile riflesso dell'azione di istituzioni e poteri pubblici (sovranzionali, nazionali e subnazionali), chiamati non solo a disciplinare, incentivare e promuovere questo modello, ma anche a renderlo possibile e affermarlo nei territori.

In merito a quest'ultimo aspetto, le autorità amministrative si affiancano agli attori privati, condizionando le loro attività, creando partenariati, modificandone gli obiettivi e favorendo nuovi investimenti, subordinati al raggiungimento di determinate finalità da esse stesse stabilite. Di più: l'ambiente non è da combinarsi con lo sviluppo alla ricerca di un compromesso, né è un costo da far sostenere all'operatore privato o alla collettività, ma è «un'opportunità di vero e proprio profitto per le imprese: si può allora parlare con ragione significativamente di 'ambiente per lo sviluppo'». Qui il rapporto tra ambiente e sviluppo diventa una sinergia: crescendo la tutela dell'uno aumenta la tutela dell'altro e viceversa⁴⁰. Sebbene l'ingerenza pubblica in economia si traduca il più delle volte in un conflitto o meglio in una composizione di conflitti⁴¹, con il modello dell'economia circolare l'intervento dei poteri pubblici non mira a dirimere un conflitto tra ambiente e crescita economica, ma a realizzare invece un'armonia e una funzionalizzazione reciproca per cui l'ambiente diviene lo strumento della crescita.

Questo disegno, come anticipato, è ancora in evoluzione e si appresta a dare vita, nel corso dei prossimi anni, all'attuazione di un vasto progetto pianificatorio, regolatorio e di trasformazione del sistema socioeconomico. Nel rinviare a futuri lavori, l'analisi e la valutazione dell'attuazione del modello descritto, si ribadiscono gli effetti di tale orientamento – non privi di elementi problematici – sulle pubbliche amministrazioni.

In primo luogo, si registra un rafforzamento di poteri discrezionali e di amministrazione diretta in capo alle pubbliche autorità, segnatamente quelle domestiche. Queste riguadagnano la capacità di incidere, condizionare e limitare le azioni dei privati, funzionalizzandole e indirizzandole verso interessi generali, sulla base di un disegno programmatico definito a livello europeo ma con la possibilità di scegliere quali misure adottare

40. F. de Leonadis, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in «Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente», n. 1, 2020, p. 65.

41. M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 8 ss.

e con quale intensità e con esse spingersi a determinare le strategie imprenditoriali degli operatori. Si registra quindi un riassetto di poteri decisionali che vede coinvolti sia le istituzioni pubbliche e le autorità domestiche, sia quest'ultime e i privati: in tale processo, non è scontato che si trovi, agevolmente e rapidamente, un equilibrio funzionale agli obiettivi da raggiungere.

In secondo luogo, la necessità di una presenza maggiore e strategica dei poteri pubblici in dinamiche sino a oggi affidate al mercato e alla negoziazione tra privati comporta modifiche e innovazioni anche in capo alle pubbliche amministrazioni, sul piano funzionale – con l'attribuzione di nuovi poteri e competenze; su quello organizzativo – con la nascita di nuovi enti e l'affermarsi di strutture di coordinamento e collegamento; sul piano dell'attività – con una maggiore attenzione al rispetto delle garanzie e all'efficacia dell'*outcome* delle singole amministrazioni. La riguadagnata centralità, l'allargamento delle competenze a diverse materie e l'intensità degli interventi delle amministrazioni pubbliche possono favorirne la riforma con potenziali miglioramenti; ma, al contempo, possono essere altresì causa di incremento eccessivo di funzioni e strutture o acuire alcuni difetti che appartengono endemicamente alla burocrazia.

Infine, le mutazioni delle amministrazioni non conducono solo a cambiamenti organizzativi o in merito all'attività svolta, ma costringono le stesse autorità pubbliche a innalzare il livello della qualità del personale e delle politiche da deliberare. Il ruolo, già decisivo, delle amministrazioni diviene più ambizioso e influente nello sviluppo socioeconomico della società. Nondimeno, sussiste comunque il rischio che casi di *maladministration* o l'incapacità di innovare e creare opportunità di crescita si traducano in un duplice fallimento regolatorio: con danni sia per la tutela ambientale, sia per lo sviluppo economico.

Di qui, si ha conferma di come quello dell'economia circolare – e più in generale del *Green New Deal* – sia un settore e un ambito di intervento strategico, dal cui sviluppo dipenderà anche l'evoluzione del sistema amministrativo nazionale e di quello europeo dei prossimi anni, nonché le direzioni e le scelte del mondo economico-produttivo.