

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2025

SCILLA VERNILE

*L'affermazione del principio di circolarità e il suo impatto sull'attività
delle pubbliche amministrazioni in vista della sostenibilità*



ISSN 2239-964X

SCILLA VERNILE*

L'affermazione del principio di circolarità e il suo impatto sull'attività delle pubbliche amministrazioni in vista della sostenibilità

SOMMARIO: 1. *Spunti introduttivi: l'economia circolare come alternativa sostenibile all'economia lineare e l'inadeguatezza di un paradigma meramente economico.* – 2. *Tracce del principio di circolarità.* – 2.1. *L'ordinamento europeo.* – 2.2. *L'ordinamento nazionale.* – 2.3. *L'ordinamento regionale.* – 3. *L'opportunità dell'affermazione di un principio giuridico di circolarità per orientare legislatore e amministrazioni verso la sostenibilità.* – 4. *L'impatto del principio di circolarità sull'attività delle pubbliche amministrazioni.* – 5. *Conclusioni.*

1. Spunti introduttivi: l'economia circolare come alternativa sostenibile all'economia lineare e l'inadeguatezza di un paradigma meramente economico

Almeno a partire dagli anni '70 del secolo scorso, l'attenzione alla questione ambientale, intesa qui, semplicisticamente, come l'impatto delle attività umane sugli ecosistemi naturali, è andata sempre più crescendo sul piano internazionale, europeo e, non di meno, nazionale. In tale contesto, il modello dell'economia lineare (caratterizzato dalla sequenza estrazione, produzione, consumo, smaltimento), affermatosi con la rivoluzione industriale tra XVIII e XIX secolo, è entrato in crisi, mostrando tutti i suoi limiti al cospetto della finitezza delle risorse naturali e della loro imprescindibilità per l'esistenza umana. Inizia così a proporsi il passaggio a un nuovo modello economico, quello dell'economia circolare¹, con l'obiettivo di incrementare la produttività delle risorse², estendendo

* Professoressa associata di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano Bicocca. E-mail: scilla.vernile@unimib.it.

¹ Cfr., però, F. BOCCHINI, *Gestione dei rifiuti ed economia circolare nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 3, 2022, p. 1805, per alcune tracce di economia circolare precedenti addirittura all'affermazione del paradigma dell'economia lineare con la rivoluzione industriale.

² D. BIANCHI (a cura di), *Economia circolare in Italia. La filiera del riciclo asse portante di un'economia senza rifiuti*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018, p. 12, individua tra i principi cardine del paradigma dell'economia circolare almeno la necessità di utilizzare in maniera esaustiva le risorse, l'estensione della responsabilità dei produttori per l'intero ciclo di vita dei prodotti e gli investimenti in innovazione, per rendere più duraturi i prodotti e favorirne la riutilizzabilità.

il più possibile la vita utile dei prodotti per realizzare il c.d. *decoupling* (disallineamento) tra crescita economica e impatto sulle risorse naturali³.

Sebbene, infatti, l'economia circolare ricomprenda una pluralità di fenomeni, essa innanzitutto pone l'attenzione sulle modalità di utilizzo delle risorse, che devono essere impiegate al massimo delle loro potenzialità⁴, nel modo più efficiente possibile. Il modello circolare è, dunque, ben sintetizzato dalle famose quattro "R": "riduzione", "riutilizzo", "riciclo", e "recupero" (le famose quattro "R"), cui si aggiungono almeno le ulteriori parole chiave "riparazione", "ricondizionamento", "condivisione" e "prestito", nonché "innovazione"⁵. La ricerca tecnico-scientifica, del resto, riveste un ruolo cardine nello sviluppo di soluzioni circolari, al fine di ottenere il massimo rendimento da ogni risorsa, eventualmente incoraggiando la possibilità di fruirne in maniera condivisa e incentivando la cultura della manutenzione e della riparazione⁶, per superare quella "usa e getta".

³ Esistono diverse definizioni di economia circolare: tra le più famose vi è quella della Ellen MacArthur Foundation, secondo la quale l'economia circolare consisterebbe in «a systems solution framework that tackles global challenges like climate change, biodiversity loss, waste, and pollution. It is based on three principles, driven by design: eliminate waste and pollution, circulate products and materials (at their highest value), and regenerate nature. It is underpinned by a transition to renewable energy and materials. Transitioning to a circular economy entails decoupling economic activity from the consumption of finite resources. This represents a systemic shift that builds long-term resilience, generates business and economic opportunities, and provides environmental and societal benefits». Secondo M. DALLOCCHIO-L. GORI-E. TETI, *I modelli di business dell'economia circolare*, in *Microfinanza*, n. 33/2021, p. 38, l'espressione è, tuttavia, precedente al "manifesto", essendo stata coniata nel 1990 da Pearce e Turner. Utile, ai fini di una migliore comprensione, appare pure la definizione di economia circolare contenuta all'interno dell'art. 2, par. 1, 9), del richiamato reg. Ue 2020/852, ai sensi del quale si tratta di «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».

⁴ Cfr. M. AMISANO, *Un esempio di economia circolare applicata: i problemi giuridici legati al ripascimento degli arenili ed un tentativo di soluzione (vera o apparente)*, in *Riv. giur. ed.*, n. 1/2023, p. 17 e ss., per il quale alla base dell'economia circolare vi sarebbero le teorie dell'economia ambientale, che si propone di coniugare la crescita economica con un uso sostenibile delle risorse, soprattutto attraverso il ricorso all'innovazione per consentirne un uso più efficiente. Pure il modello dell'economia circolare, dunque, inizia con l'acquisizione delle materie prime, che, tuttavia, devono poi diventare materie prime secondarie ed essere reimmesse nel ciclo produttivo.

⁵ L. GIANI, *Spunti per la costruzione di una "cultura dell'innovazione" negli appalti in sanità*, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2018, p. 205. ss.

⁶ Si v. in proposito la dir. 2024/1799/Ue, c.d. *right to repair* o "R2R" directive, adottata, sulla scia di quanto fatto per diverse tipologie di elettrodomestici e prodotti di elettronica di consumo con il reg. Ue 2021/341, su proposta della Commissione del 22 marzo 2023, Comunicazione COM(2023) 155

La prospettiva è apertamente propositiva: lo scopo non è esclusivamente di ridurre l'impronta umana, ma di valorizzarne gli effetti positivi⁷, facendo sì che i sistemi produttivi emulino gli ecosistemi naturali e la loro capacità rigenerativa⁸, "sfruttando" le opportunità della diversità⁹. Il sistema economico circolare dovrebbe autorigenerarsi¹⁰, contenendo l'impatto delle attività antropiche sull'ambiente, pur senza arrestare la crescita.

Le potenzialità dell'economia circolare, quale alternativa al modello lineare per contrastare il fenomeno del depauperamento delle risorse naturali e ridurre l'impatto ambientale, sono, infatti, molteplici. Innanzitutto, perché, trattandosi di un paradigma almeno originariamente economico, fa leva su ragioni di convenienza che pure si traducono in effetti positivi per l'ambiente¹¹. Si superano le contrapposizioni tra tutela ambientale e sviluppo economico¹², favorendo

final. Il "diritto alla riparazione" implica la diffusione di indici di riparabilità, ossia punteggi che consentano al consumatore di decidere se convenga o meno acquistare un bene anche in base alla durata stimata e alla riparabilità, nonché la possibilità per il consumatore di accedere facilmente a informazioni come la disponibilità dei pezzi di ricambio, il costo medio delle componenti che si possono sostituire e i tempi approssimativi raccomandati per la consegna e la riparazione. Peraltro, le case produttrici dovrebbero impegnarsi a rendere leggibili e accessibili le istruzioni per smontare e riparare i prodotti.

⁷ In tal senso, si v. M. BRAUNGART-W. McDONOUGH, *Dalla culla alla culla: come conciliare tutela dell'ambiente, equità sociale e sviluppo*, Blu Edizioni, Torino, 2003.

⁸ Si v. ancora il contributo alla definizione di economia circolare della Ellen MacArthur Foundation, che chiarisce come si tratti di «un'economia industriale concettualmente rigenerativa e riproduce la natura nel migliorare ed ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera».

⁹ M. DALLOCCHIO-L. GORI-E. TETI, *I modelli di business dell'economia circolare*, cit., richiamano i tre postulati da cui, nel 2002, Braungart e McDonough hanno introdotto il concetto di economia circolare: «il primo: ciò che è scarto per un essere vivente, è cibo per un altro; il secondo: i viventi crescono grazie all'energia che ricevono dal sole: impiegando energie rinnovabili e pulite, l'uomo può salvaguardare il suo benessere e la salute dell'ambiente; infine il terzo: al pari della natura, capace di adattarsi ad ogni ecosistema, l'uomo è chiamato ad accettare la diversità ed a coglierne le opportunità, valorizzandole».

¹⁰ E. SCOTTI, *Poteri pubblici sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econom.*, n. 1/2019, p. 493 e ss., spec. p. 509, sottolinea come l'economia circolare sia fondata sulla chiusura dei sistemi economici, su un percorso chiuso, privo di esternalità ambientali, che consente di superare la questione della scarsità delle risorse attraverso l'idea di un loro utilizzo senza sprechi e dispersioni.

¹¹ Cfr. D. BEVILACQUA, *L'economia circolare, il Green Deal e i poteri pubblici*, in M. COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare. Regole, principi, modelli*, Franco Angeli, Milano, 2023, p. 45 e ss., spec. p. 47, per il quale l'economia circolare non va incentivata soltanto perché meno inquinante o impattante sugli ecosistemi, ma perché, «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».

¹² M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Dir. econom.*, n. 3/2019, p. 113 e ss., spec. p. 129, per la quale «l'avvento di un'economia circolare risponde ad una logica esplicitamente

innovazione e occupazione¹³ e ponendo le basi per una trasformazione industriale (oltre che necessariamente culturale¹⁴), capace di internalizzare le esigenze di salvaguardia ambientale in quelle di sviluppo, nell'ambito di un'economia comunque competitiva¹⁵.

E in effetti le potenzialità dell'economia circolare per fini di tutela ambientale consistono proprio nella capacità di coniugare le istanze economiche con quelle ambientali, almeno fin quando gli operatori economici che adottano soluzioni circolari, più sostenibili, ottengano dei ritorni economici. Sennonché, vero è che quando si auspica il passaggio dall'economia lineare a quella circolare il piano è evidentemente quello macroeconomico. Tuttavia, affinché le attività imprenditoriali siano rese effettivamente circolari è necessario che ciò si traduca in una convenienza sul piano microeconomico: in altri termini l'impresa che implementa una soluzione circolare deve poterne trarre un vantaggio entro un arco temporale per la stessa rilevante.

Viste in tale prospettiva le misure circolari non appaiono sempre foriere di vantaggi per le imprese, anzi molto più spesso impongono costi più elevati.

Si pensi, ad esempio, ai sistemi di responsabilità estesa del produttore (*Extended Producer Responsibility*, *EPR*)¹⁶, basati sulla internalizzazione dei costi delle esternalità negative, per cui i produttori sono tenuti a gestire o quantomeno a sostenere i costi della fase finale del bene. Costi che i produttori potrebbero cercare

economica e industriale (e non più unicamente di tutela ambientale)».

¹³ S. CAVALIERE, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, p. 930 e ss.

¹⁴ Per F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in questa *Rivista*, n. 1/2020, p. 50 e ss., spec. p. 67, il cambiamento culturale è radicale «perché riguarda non singoli segmenti ma l'intero sistema: si passa dalla progettazione all'*ecodesign*; si passa dal prezzo al costo; si passa dal prodotto alla filiera; si passa dal ragionamento di breve periodo alla programmazione».

¹⁵ Comunicazione della Commissione "L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare", del 2 dicembre 2015, COM(2015) 614 *final*.

¹⁶ Su tali sistemi, D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 93 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Codice dell'ambiente, regolazione dei rifiuti e concorrenza nella nuova stagione dell'economia circolare*, in questa *Rivista*, 1, 2022, p. 60 e ss., spec. p. 69; ID., *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 217 e ss.; ID.-S. MICONO, *L'economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (E.P.R.): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in *Apertacontrada.it*, 22 dicembre 2017; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2020, p. 96 e ss.; G. AMENDOLA, *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n. 116/2020*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'amb.*, n. 1/2021, p. 1 e ss.; D. BONATO, *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR*, *I Quaderni di EconomiaCircolare.com*, 2021.

di ridurre, migliorando le capacità prestazionali e la durabilità dei propri prodotti¹⁷, ovvero, almeno in parte, compensare con i ricavi derivanti dall'eventuale recupero dei rifiuti, ma che, in ogni caso, vengono imposti, almeno quando si tratti di sistemi obbligatori, a prescindere dalla capacità di quegli stessi operatori di trarne vantaggi, con l'obiettivo di aumentare le percentuali di riciclaggio e recupero dei rifiuti ed ottenere, nel lungo periodo o, comunque, complessivamente nell'ambito del sistema produttivo, un risparmio di risorse.

Ancora, la produzione di materie prime secondarie tramite processi *end of waste*¹⁸, che consentono di trasformare rifiuti in risorse nuovamente utilizzabili nei processi produttivi, pure valorizzando la capacità innovativa dei privati e comportando un vantaggio economico e ambientale nella misura in cui si recupera un rifiuto e si ottiene una nuova risorsa, assai spesso implica costi molto più elevati di quelli necessari per l'acquisito di materie prime vergini.

Più in generale, si può sostenere che le misure circolari, intendendo per tali, ampiamente, tutte quelle che consentono un più efficiente uso dei beni, tra cui almeno l'eco-design¹⁹ e, quindi, da una produzione tale da rendere i prodotti plurifunzionali e duraturi, riparabili e facili da disassemblare, i servizi di assistenza durante la vita utile del prodotto, le forme di uso condiviso e non esclusivo, nonché il riciclaggio e recupero dei rifiuti, talvolta sono accompagnate da un risparmio economico immediato per l'operatore che le pone in essere, talaltra, invece, generano costi per gli operatori, tenuti comunque ad adottarle, ad esempio, o perché obbligati in quanto appartenenti a una certa categoria, come nel caso dei richiamati sistemi EPR obbligatori, o perché vogliono partecipare proficuamente a una gara pubblica ove la soluzione circolare sia imposta dalla *lex specialis* di gara, magari in virtù di specifici criteri ambientali minimi (CAM) vigenti (*infra*, par. 4).

Tutte queste misure, dunque, pure procurando un vantaggio in termini di risparmio di risorse per la collettività (per le generazioni sia attuali che future), si

¹⁷ Perché il produttore annovererà quei costi tra quelli sostenuti per realizzare il prodotto e renderlo disponibile sul mercato, al pari delle materie prime, dell'energia, della manodopera, ecc., incidendo, dunque, sul prezzo cui sarà offerto. Di conseguenza, «Per minimizzare l'impatto sui prezzi dei prodotti e scongiurare effetti recessivi sulla domanda è essenziale che i regimi EPR siano gestiti con un approccio industriale e sistemico orientato all'eccellenza». Così, D. BONATO, *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR*, cit., p. 34.

¹⁸ G. BAROZZI REGGIANI, *Ambiente, rifiuti, principio di legalità*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, p. 2 e ss.; G. BIASUTTI, *Autorizzazioni ambientali ed end of waste*, in *Federalismi.it*, n. 29/2020, p. 17 e ss.; A. DEPIETRI, *Residui di produzione e bioeconomia: un'analisi dei principali driver dell'economia circolare*, in *Federalismi.it*, n. 6/2023, p. 41 e ss.

¹⁹ Cfr. il reg. UE 2024/1781 del 13 giugno 2024.

traducono in specifici costi per i singoli operatori. Costi che troverebbero una più completa giustificazione in un principio giuridico di circolarità che, incidendo a monte sull'attività di legislatore e amministrazioni, si riflette inevitabilmente sulle attività dei privati.

Se così è, appare opportuno domandarsi se all'interno dell'ordinamento vi siano indici della vigenza o comunque dell'opportunità di affermare un principio giuridico che risposti l'attenzione sul piano autoritativo, anziché sul mercato²⁰. Ciò anche in virtù del fatto che, sebbene le disposizioni più cogenti sulla circolarità si rinvenivano attualmente in via principale nel settore dei rifiuti²¹, le sue potenzialità ben possono essere valorizzate per fronteggiare altre "sfide" aventi implicazioni ambientali ed economico-sociali significative: tra le più attuali, la "lotta" al cambiamento climatico²², la transizione energetica, le misure di conservazione e ripristino della biodiversità e l'obiettivo del consumo di suolo-zero.

Non a caso i riferimenti espressi all'economia circolare o alla circolarità in termini di principio dell'ordinamento, come si dirà, sono contenuti pure all'interno di disposizioni aventi un raggio di azione più ampio della gestione dei rifiuti, confermandone la natura generale, applicabile a ogni fattispecie che sia rilevante per risparmiare risorse e promuovere la sostenibilità delle scelte attuali anche in favore delle generazioni che verranno. Nei prossimi paragrafi, pertanto, si esamineranno le principali disposizioni che sul piano europeo, nazionale e regionale contengono "tracce" del principio di circolarità.

2. *Tracce del principio di circolarità*

2.1. *L'ordinamento europeo*

²⁰ M. COCCONI, *La nuova politica industriale europea verso un modello di crescita circolare e rigenerativo*, in ID. (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare. Regole, principi, modelli*, Franco Angeli, Milano, 2023, p. 25 e ss., spec. p. 42, chiarisce che «Il metodo della transizione industriale verso la circolarità evidenzia, in questa fase, il passaggio da strumenti di mero orientamento del mercato alla definizione di regole sempre più generali e vincolanti, affidate ad una *governance* in cui tende a prevalere l'anima sovranazionale attraverso un rafforzamento del ruolo della Commissione e, più in generale, dell'intervento dei poteri pubblici che si esplica anche attraverso rinnovate forme di pianificazione».

²¹ Cfr. D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, cit.

²² Basti in proposito richiamare il reg. UE 2021/1119.

Riferimenti espressi all'economia circolare o alla circolarità in termini di principio si trovano a livello europeo sia in atti di *hard law* che di *soft law*²³. Quanto ai primi, è interessante notare come i riferimenti espressi al principio dell'economia circolare o della circolarità, come anticipato, si rinvengano in atti normativi che intervengono su questioni diverse o più ampie dalla mera gestione dei rifiuti. Si pensi, per un esempio relativo a una materia specifica, ma altra dai rifiuti, alla direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili (si v. *considerando* 21 e art. 28, par. 6) e alla direttiva 2023/1791/UE sull'efficienza energetica (si v. *considerando* 92 e art. 3, par. 5, lett. a).

Di carattere più generale è, invece, il reg. UE 2023/2772 del 31 luglio 2023, che integra la dir. 2013/34/UE sui principi di rendicontazione di sostenibilità (ESRS) e che chiarisce che la dichiarazione sulla sostenibilità deve essere altresì funzionale a consentire di comprendere «i piani e la capacità dell'impresa di adeguare la propria strategia e il proprio modello aziendale per allinearsi ai principi dell'economia circolare, tra cui, in via non limitativa, la riduzione al minimo dei rifiuti, il mantenimento del massimo valore dei prodotti, materiali e altre risorse e la promozione di un uso efficiente degli stessi nella produzione e nel consumo»²⁴. Più interessante è, però, la definizione dei *principi dell'economia circolare*: nella Tabella II recante le definizioni dei termini usati negli ESRS si chiarisce che «i principi dell'economia circolare europea sono: *i.* utilizzabilità; *ii.* riutilizzabilità; *iii.* riparabilità; *iv.* smontaggio; *v.* rifabbricazione o ricondizionamento; *vi.* riciclaggio; *vii.* reimmissione nel ciclo biologico; *viii.* altre potenziali modalità di ottimizzazione dell'uso del prodotto o del materiale».

Rispetto agli atti di *soft law*, merita un cenno particolare il Piano d'azione per l'economia circolare adottato dalla Commissione europea nel 2020²⁵, in cui è lo stesso paragrafo introduttivo a evidenziare che «l'applicazione dei *principi dell'economia circolare* nell'insieme dell'economia dell'UE potrebbe aumentarne

²³ Cfr. P. PASSAGLIA, "Transition by Law" vs. "Transition by Plan": una prospettiva di diritto comparato per lo studio dell'economia circolare, in *Federalismi.it*, n. 14/2023, p. 180 e ss.

²⁴ Ancora un riferimento espresso a principi dell'economia circolare è contenuto al par. Obbligo di informativa E5-5 – Flussi di risorse in uscita e al sottoparagrafo Prodotti e materiali, in cui si richiamano i "principi circolari", tra cui durabilità, riutilizzabilità, riparabilità, smontaggio, rifabbricazione, ricondizionamento, riciclaggio, rimessa in circolo attraverso il ciclo biologico o ottimizzazione dell'uso del prodotto o del materiale attraverso altri modelli aziendali circolari. E ancora un ulteriore richiamo ai principi circolari si ha nel sottoparagrafo Rifiuti, nonché ai principi dell'economia circolare nella sezione Obbligo di informativa E5-1 – Politiche relative all'uso delle risorse e all'economia circolare.

²⁵ COM(2020) 98 *final*.

il PIL di un ulteriore 0,5% entro il 2030». Il Piano prosegue poi con riferimenti a specifici settori, richiamando in proposito talvolta i principi dell'economia circolare, talaltra i principi di circolarità, senza una chiara (o consapevole) distinzione.

In particolare, a pag. 4, a proposito della progettazione di prodotti sostenibili, si chiarisce che il quadro della progettazione ecocompatibile deve applicarsi alla più ampia gamma possibile di prodotti e rispettare i *principi della circolarità*. Ancora, a pag. 12, a proposito della necessità di garantire edifici sostenibili, si fa riferimento alla promozione dei *principi di circolarità* lungo l'intero ciclo di vita degli edifici e a tutte quelle misure volte a migliorare la durabilità e l'adattabilità dei beni edificati in linea con i *principi dell'economia circolare* per la progettazione degli edifici. Principi cui si richiedeva si conformasse anche l'iniziativa "Ondata di ristrutturazioni", pure prevista nell'ambito delle politiche anticipate dal *Green Deal*²⁶.

Interessante poi notare che tali riferimenti non sono contenuti esclusivamente in atti di portata generale, come il Piano d'azione per l'economia circolare, ma sono presenti anche a livello settoriale, pure in ambiti diversi dalla gestione dei rifiuti. Non potendoli censire, si riporta ad esempio la Strategia europea per le foreste per il 2030, in cui si afferma che «Il rispetto dei *principi dell'economia circolare* è anch'esso importantissimo»²⁷ e che, pertanto, «Seguendo il concetto del ciclo di vita e i *principi della circolarità*, le imprese edili dovrebbero considerare i grandi vantaggi delle costruzioni in legno nei loro premi di rischio e nei loro modelli imprenditoriali»²⁸.

Ad ogni modo, se le previsioni finora richiamate qualificano espressamente l'economia circolare o la circolarità in termini di principio, non si può tacere che ve ne sono molte altre, tra gli atti di *hard* e *soft law*, di taglio generale o settoriale, che pure non menzionando principi, si riferiscono all'economia circolare e alla circolarità come a un obiettivo cui l'ordinamento europeo deve tendere e conformarsi.

2.2. L'ordinamento nazionale

²⁶ Comunicazione dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 *final*.

²⁷ Nell'ambito del par. 2, "Sostenere le funzioni socioeconomiche delle foreste per la prosperità delle aree rurali e promuovere una bioeconomia forestale entro limiti di sostenibilità".

²⁸ Cfr. par. 2.1, "Promuovere una bioeconomia forestale sostenibile per i prodotti del legno di lunga durata".

A livello nazionale è possibile riproporre la distinzione già fatta sul piano europeo tra atti di *hard* e *soft law*. Movendo stavolta dalla seconda tipologia, almeno un cenno merita la Strategia nazionale per l'economia circolare, approvata con decreto dell'allora Ministro della transizione ecologica (oggi dell'ambiente e della sicurezza energetica) del 24 giugno 2022, n. 259²⁹, in attuazione di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e, in particolare, dall'all. I recante gli “*Operational Arrangements between the Commission and Italy*”, sottoscritti in data 22 dicembre 2021³⁰. Nel testo si ritrovano diversi richiami ai *principi dell'economia circolare*: pag. 44, a proposito dello stretto collegamento tra il reg. EMAS³¹ e l'economia circolare³²; pag. 45, sui nuovi modelli di business, dove si chiarisce che «perseguire i *principi dell'economia circolare* rappresenta un'opportunità per creare nuovi modelli d'impresa»; pag. 62, con riguardo all'*eco-design*³³; pag. 87, sull'estensione dei *principi dell'economia circolare* al mare e alla sua “economia”³⁴; pag. 89, sul rapporto tra agricoltura ed economia circolare e, in particolare, sull'importanza della bioeconomia per la valorizzazione dei rifiuti e dei residui biologici per la produzione di bioprodotto innovativi³⁵.

²⁹ La Strategia fa seguito alla pubblicazione, in data 7 dicembre 2017, del documento “Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e di posizionamento strategico”.

³⁰ Nel campo “*further specification*” associato alla Milestone nella Missione 2, Componente 1 (M2C1-1) si legge della necessità di aggiornare la Strategia nazionale per l'economia circolare del 2017.

³¹ Reg. Ue 1221/2009 del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

³² In particolare, si chiarisce che «nel 2015 la Commissione Europea ha pubblicato il rapporto “*Moving towards a circular economy with EMAS*”, che mette in evidenza lo stretto collegamento tra il Regolamento EMAS e l'Economia Circolare. L'obiettivo di tale documento è quello di dimostrare che le organizzazioni che sono in possesso di una registrazione EMAS operano secondo i principi dell'economia circolare».

³³ Si legge che il «*Il design* implica lo sviluppo di prodotti che rispettino il più possibile i *principi dell'economia circolare*».

³⁴ Si v. a tal proposito la l. 17 maggio 2022, n. 60, recante “Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare”, c.d. legge “SalvaMare”.

³⁵ Soprattutto, si chiarisce che «Anche l'agricoltura gioca un ruolo cruciale nello sviluppo di un'economia circolare. I *principi dell'economia circolare* e quelli della bioeconomia, infatti, sono complementari riguardo ai temi del risparmio delle materie prime adoperate, della valorizzazione dei rifiuti e dei residui biologici anche attraverso la produzione di bioprodotto innovativi come *bio-based* chimici, plastiche e fertilizzanti, della riduzione dell'inquinamento ambientale e dello sviluppo sociale ed economico».

Sul piano degli atti normativi immediatamente vincolanti, un riferimento esplicito ai principi o al principio dell'economia circolare o di circolarità è contenuto in diversi testi, innanzitutto con riferimento alla gestione dei rifiuti. Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" e convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, all'art. 40-ter in materia di semplificazioni per le attività di recupero dei materiali metallici chiarisce che tali attività devono essere improntate ai *principi dell'economia circolare*. Ancora, un richiamo espresso a un *principio di economia circolare* è contenuto nell'art. 5 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Segnatamente, nella definizione dei meccanismi di incentivazione, si precisa che «possono essere previste misure per integrare i ricavi conseguenti alla partecipazione al mercato elettrico, a favore di impianti a fonti rinnovabili che continuano ad essere esercitati al termine del periodo di diritto agli incentivi, con particolare riguardo agli impianti a fonti rinnovabili con costi di generazione legati ai costi di approvvigionamento del combustibile, tenendo conto della necessità di contenimento dei costi secondo logiche di efficienza e comunque nel rispetto di un *principio di economia circolare* e della disciplina in materia di aiuti di Stato».

Senza pretesa di completezza, dalla ricerca svolta emerge che non sono moltissime le disposizioni che si riferiscono espressamente all'economia circolare o alla circolarità in termini di principio, sebbene anche a livello nazionale sia valida l'osservazione per cui le espressioni impiegate dal legislatore per riferirsi all'economia circolare o alla circolarità confermino che si tratta di una direzione verso la quale l'intero ordinamento deve volgere³⁶, riconoscendole una valenza superiore a una mera regola³⁷, ad avviso di chi scrive riconducibile a quella propria dei principi³⁸. Si pensi a quanto previsto dal co. 1 dell'art. 177 del d.lgs. n.

³⁶ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, n. 1/2017, p. 163 e ss.

³⁷ Si v. G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars Interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 2009, p. 131.

³⁸ Cfr. S. BARTOLE, *Principi generali del diritto – a) Diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 494 e ss., per il quale «adottando l'art. 12 disp. prel., il legislatore consente, se non impone agli interpreti di argomentare da tutti gli enunciati normativi presenti nel nostro ordinamento – almeno nei termini in cui la logica lo consente – principi ad essi riconducibili o in grado di giustificarli. E quindi operazionalmente, funzionalmente si inverte, per così dire, un'opinione che, di volta in volta, le vicende storiche potrebbero anche consentire di smentire quando, ad esempio, si potesse dimostrare che in fatto una certa disposizione è stata voluta di per sé sola, senza la contemporanea, consapevole (seppure anche solo implicita) adozione di un

152/2006, che, nel definire l'ambito di applicazione e le finalità della Parte IV del Codice dell'ambiente in materia di rifiuti, regolandole «per il passaggio a un'economia circolare», restituisce un'idea di “transizione”, implicando la necessità di un cambiamento più ampio, di una trasformazione orientata nella direzione della circolarità.

Certo, si tratta di una previsione settoriale, tuttavia, se è vero che la circolarità presenta una capacità espansiva, funzionale a garantire un migliore e più efficiente utilizzo delle risorse anche ove non si tratti di rifiuti, non si può escludere e, anzi, si può convintamente sostenere che le enunciazioni del fine della disciplina di una specifica materia possano assumere la portata di “principi”, per la natura propedeutica o programmatica che li caratterizza³⁹, e poi estendersi all'intero ordinamento. Il principio di circolarità consisterebbe, infatti, in un “principio informatore”, capace di guidare legislatore⁴⁰ e interpreti verso una certa direzione⁴¹.

Ne consegue che, anche a prescindere dal riferimento esplicito all'economia circolare o alla circolarità in termini di principio, la natura delle previsioni che vi danno attuazione e la vastità del loro raggio d'azione paiono confermare la vigenza di un “principio di circolarità” o comunque l'opportunità di una sua esplicita affermazione, come più spesso avviene a livello di ordinamento regionale, cui è dedicato il prossimo paragrafo.

2.3. L'ordinamento regionale

Un primo esempio di richiamo espresso al principio dell'economia circolare o meglio della circolarità nell'ambito della legislazione regionale è contenuto nella l.r. Emilia-Romagna 5 ottobre 2015, n. 253, recante “Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31”. Emblematico è il terzo comma dell'art. 1, che chiarisce che l'Emilia-Romagna assume il *principio dell'economia circolare*,

qualche relativo principio» (p. 518).

³⁹ *Ivi*, p. 498 e p. 517 ss.

⁴⁰ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, cit., p. 191.

⁴¹ N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 263 e p. 278: l'A., nel distinguere i principi in base alla loro funzione, fa riferimento a quella “direttiva”, «propria dei principi programmatici della Costituzione, i quali dovrebbero ispirare ed orientare l'opera del legislatore ordinario, e in generale tutti gli organi inferiori di produzione giuridica».

dettando al successivo art. 3, co. 8, misure per l'attuazione del medesimo principio con riguardo alla prevenzione, alla raccolta differenziata e al riuso dei rifiuti.

Il settore dei rifiuti è evidentemente quello maggiormente interessato, o meglio quello in cui si è raggiunto un più elevato grado di maturazione nel recepimento del modello circolare. Sempre nell'ambito della gestione dei rifiuti si collocano, infatti, sia la legge regionale campana n. 14 del 26 maggio 2016, che richiama espressamente i *principi dell'economia circolare*⁴², sia la l.r. 30 dicembre 2020, n. 45, della Regione Abruzzo, recante "Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti". Quest'ultima, all'art. 1, dopo avere riprodotto i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti sanciti dal Codice dell'ambiente all'art. 179, chiarisce al co. 3, che «La Regione, in conformità alla legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), assume il *principio dell'economia circolare* e promuove una gestione sostenibile dei rifiuti, riducendo la "impronta ecologica" di ognuno, tramite l'eliminazione degli sprechi e la reimmissione dei materiali trattati nei cicli produttivi, massimizzando nell'ordine, la prevenzione e riduzione dei rifiuti, il riuso dei beni a fine vita, le attività di riciclaggio dei rifiuti e riducendo gradualmente il loro smaltimento, secondo gli indirizzi delle nuove direttive europee in materia di economia circolare».

La legislazione regionale si mostra più "audace" di quella nazionale. Un riferimento espresso all'economia circolare in termini di principio è contenuto, infatti, anche all'interno della l.r. Calabria 20 aprile 2022, n. 10, in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali dell'ambiente, il cui art. 4 prevede che, ai fini di una gestione dei rifiuti che rispetti i principi fondanti il patto con le generazioni future, «la Regione assume propri i *principi dell'economia circolare*», rendendoli così principi dell'ordinamento regionale. Analogamente, la Regione Basilicata statuisce che «la Regione assume come proprio il *principio dell'economia circolare*» (art. 2, co. 5, l.r. 16 novembre 2018, di recepimento della Parte IV del Codice dell'ambiente).

⁴² Cfr. art. 2, in cui si legge che «La Regione Campania riconosce la validità dei *principi dell'economia circolare*, per cui i rifiuti di un processo di produzione e consumo circolano come nuovo ingresso nello stesso o in un differente processo dando vita ad un nuovo modello di produzione e consumo che mira alla eliminazione dei rifiuti, attraverso una progettazione innovativa di alto livello di materiali, riutilizzo delle merci, ricondizionamento del prodotto, rigenerazione dei componenti».

Tracce del principio di circolarità si trovano poi nella l.r. Friuli-Venezia Giulia del 22 febbraio 2021, n. 3, recante “Disposizioni per la modernizzazione, la crescita e lo sviluppo sostenibile verso una nuova economia del Friuli Venezia Giulia”. In particolare, l’art. 2, co. 3, dispone che l’amministrazione regionale «prosegue il percorso di sostegno a tutte le iniziative d’impresa secondo i *principi dell’economia circolare* e dello sviluppo sostenibile supportando l’intero sistema produttivo regionale, le filiere e i sistemi locali che lo compongono, al fine di accrescere l’attrazione e la competitività del sistema economico del Friuli Venezia Giulia concorrendo alla realizzazione della strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»⁴³. In senso analogo, si pone la l.r. Lombardia 8 novembre 2021, n. 20, recante la disciplina della coltivazione sostenibile di sostanze minerali di cava e per la promozione del risparmio di materia prima e dell’utilizzo di materiali riciclati. Ai sensi dell’art. 4, co. 1, «In attuazione dei *principi* dello sviluppo sostenibile, *dell’economia circolare*, nonché di quant’altro previsto all’articolo 1, comma 2, la Regione, le province, la Città metropolitana di Milano e i comuni promuovono lo sviluppo delle energie rinnovabili nelle aree di cava e l’uso efficiente delle materie prime di cava, nonché il riciclaggio e il riutilizzo dei materiali alle stesse alternative, al fine di ridurre il consumo di materie prime, sostenere lo sviluppo economico e ridurre le possibili incidenze negative sull’ambiente».

Procedendo con la disamina delle disposizioni regionali che contengono un riferimento espresso all’economia circolare in termini di principio, assume rilievo la l.r. Lazio 14 luglio 2021, n. 11⁴⁴, che, «in conformità agli indirizzi, ai

⁴³ Disposizioni più di dettaglio appaiono quelle contenute nella l.r. Friuli-Venezia Giulia 22 febbraio 2021, n. 3, il cui Capo II è significativamente rubricato “Economia circolare”. Con particolare riguardo all’economia del legno, l’art. 79, co. 2, lett. c), prevede che la Regione è autorizzata a incentivare le iniziative aziendali di sostenibilità e circolarità della produzione, anche attraverso l’utilizzo o la trasformazione di materie prime di origine vegetale coltivate in regione in aggiunta o alternativa al legno. L’erogazione di tali incentivi avviene secondo le modalità stabilite con il Regolamento “SviluppoImpresa” adottato con Decreto del Presidente della Regione 3 dicembre 2021, n. 199. La disciplina è interessante nella parte in cui introduce espressamente il paradigma dell’economia circolare nella fase a monte della produzione, ferma restando l’importanza di applicarne i principi nelle politiche di gestione dei rifiuti che devono mirare, innanzitutto, alla loro prevenzione (la stessa Regione, infatti, con la l.r. 20 ottobre 2017, n. 34, ha dettato la “Disciplina organica della gestione dei rifiuti e dei principi di economia circolare”). Importanti riferimenti all’economia circolare si rinvengono, inoltre, nella più recente l.r. 17 febbraio 2023, n. 4, recante “Disposizioni per lo sviluppo sostenibile e la transizione ecologica del Friuli Venezia Giulia”.

⁴⁴ Ancorché non richiami l’economia circolare in termini di principio, appare più significativa nel ribadire la necessità di una transazione verso l’economia circolare la l.r. Lazio 24 febbraio 2022, n. 2,

principi, alla normativa europea e statale vigente in materia di ambiente e di *economia circolare*», disciplina le modalità di istituzione dei distretti logistico-ambientali, al fine di (i) prevenire e ridurre la produzione e la pericolosità dei rifiuti attraverso il miglioramento dei cicli produttivi, la riduzione e il recupero degli scarti di lavorazione mediante il loro impiego, ai sensi degli artt. 184-*bis* e 184-*ter* del Codice dell'ambiente, la riduzione degli imballaggi, l'immissione nel mercato di materiali interamente riciclabili, nonché favorendo il riuso dei prodotti, aumentandone la durata di funzionamento; (ii) favorire l'incremento della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, il recupero dei rifiuti inerti provenienti da demolizioni nel campo edilizio e impiantistico, la raccolta e il riciclaggio nonché lo smaltimento dei rifiuti speciali negli impianti più vicini al luogo di produzione per ridurre la movimentazione; (iii) promuovere una politica integrata di gestione dei rifiuti coerentemente a quanto previsto dal Piano regionale di gestione dei rifiuti, attraverso la realizzazione di impianti di potenzialità dimensionata al fabbisogno del distretto; (iv) favorire la trasparenza per migliorare la partecipazione dei cittadini e degli enti locali, tramite la pubblicazione, ove acconsentita, dei progetti di sviluppo del distretto logistico-ambientale. Sulla medesima scia si pone pure la Regione Marche, che all'art. 1, co. 1, della l.r. 1° agosto 2019, n. 27,

recante "Disposizioni per la promozione della formazione, dell'occupazione e dello sviluppo nei settori della *Blue economy*", che, nel promuovere lo sviluppo del sistema produttivo regionale della *blue economy*, definisce quest'ultima «un modello economico circolare, sostenibile e innovativo di produzione e consumo che, in sinergia con l'ecosistema acquatico, valorizzi attività e risorse collegate al mare, ai fiumi, ai laghi e alle coste del territorio regionale». La legge insiste particolarmente sull'importanza di coordinare il sistema formativo con quello occupazionale, così da sfruttare le nuove opportunità di lavoro collegate all'economia circolare, e rimette a uno specifico Programma triennale della *Blue economy* l'individuazione degli specifici interventi da avviare. Più nel dettaglio, tali interventi comprendono, ai sensi dell'art. 5, co. 2, i progetti di ricerca volti all'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto che riducano l'impronta ambientale, gli investimenti in processi e prodotti innovativi nelle micro, piccole e medie imprese (PMI) finalizzati a ridurre l'incidenza della plastica sull'ambiente acquatico, i progetti per la creazione e lo sviluppo di imprese innovative, la realizzazione di attività fieristiche finalizzate al trasferimento di conoscenze e tecnologie a livello intersettoriale, nazionale e internazionale, i progetti di sensibilizzazione culturale a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino, fluviale e lacustre, anche mediante la promozione del consumo sostenibile del pesce derivante dalla filiera ittica locale, ad esempio nelle mense scolastiche, e, infine, i progetti di promozione degli interventi di raccolta della plastica in mare da parte delle imprese ittiche. Previsioni, dunque, anche al di fuori della stretta materia dei rifiuti, anch'essa comunque chiaramente orientata alla promozione di forme di economia circolare, come si evince dalle "Finalità" (art. 1) della l.r. Lazio 3 ottobre 2019, n. 19, concernente le pratiche di compostaggio aerobico di rifiuti organici.

concernente la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica, dichiara l'intento di dare attuazione ai "*principi della economia circolare*"⁴⁵.

Particolarmente interessante è poi la Regione Umbria che fa riferimento ai principi dell'economia circolare per promuovere istanze solidaristiche. Con la l.r. 14 novembre 2017, n. 16, recante "Interventi regionali per la promozione delle attività di donazione e distribuzione a fini di solidarietà sociale di prodotti alimentari, non alimentari e farmaceutici", la regione Umbria ha previsto, infatti, all'art. 1, co. 1, lett. b), che tra le finalità perseguite vi è quella di «ridurre gli sprechi e la produzione di rifiuti, in conformità ai *principi di economia circolare* di cui alla normativa vigente, in ciascuna della fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, farmaceutici e dei prodotti non alimentari di cui all'articolo 4, comma 3».

Infine, merita un cenno la Regione Toscana, che, sebbene non faccia riferimento espresso all'economia circolare o alla circolarità in termini di principio, ha chiarito la necessità di transitare verso l'economia circolare all'interno dello Statuto regionale, fonte, come noto, relevantissima nel dettare i principi fondamentali dell'ordinamento delle singole regioni⁴⁶. In particolare, l'art. 4 dedicato alle "Finalità principali", come modificato dalla l. stat. 15 gennaio 2019, n. 4, recante emblematicamente, "Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare", precisa, al co. 1, lett. *n-bis*), che la Regione Toscana persegue, tra le finalità prioritarie, «la promozione dell'economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l'estensione del ciclo di vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili».

3. L'opportunità dell'affermazione di un principio giuridico di circolarità per orientare legislatore e amministrazioni verso la sostenibilità

Dall'esame delle disposizioni europee, nazionali e regionali che si riferiscono espressamente all'economia circolare o alla circolarità in termini di principio, emerge con evidenza che non si tratta di un paradigma esclusivamente

⁴⁵ Significativo anche il richiamo «ai principi della Unione europea, con particolare riferimento alla economia circolare ed alla gerarchia nella gestione dei rifiuti», contenuto nell'art. 1 della l.r. 18 febbraio 2020, n. 4, "Norme in materia di compostaggio della frazione organica dei rifiuti nella Regione Marche".

⁴⁶ G. GARDINI, *L'organizzazione politica delle regioni*, in ID.-C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 163 e ss., spec. p. 172.

economico, in altre parole che la sua concreta attuazione non può essere lasciata alle dinamiche di mercato. Pure dovendosi ribadire, infatti, che le potenzialità dell'economia circolare come strumento di tutela ambientale derivano in gran parte proprio dalla capacità di coniugare esigenze ambientali con istanze economiche, si è già detto di come, dal punto di vista delle singole imprese, non sempre le soluzioni circolari si traducano in un vantaggio economico, anzi comportando spesso costi ben più considerevoli pure a fronte di benefici collettivi in termini di risparmio di risorse.

Pertanto, si ritiene che la circolarità vada perseguita anche quando non immediatamente conveniente per gli operatori economici, pure quando si traduca in oneri aggiuntivi. Il paradigma economico, allora, quantomeno nella prospettiva microeconomica, si è detto, perde di valore o comunque si rivela insufficiente per una effettiva transizione.

È qui che emerge l'importanza di un principio giuridico, che rimetta in gioco il ruolo innanzitutto del legislatore, ma anche delle pubbliche amministrazioni per guidare tale transizione e renderla effettiva anche tramite, evidentemente, strumenti autoritativi. Pure in assenza di un profitto individuale, la misura circolare può e deve⁴⁷ essere imposta nella misura in cui si traduce in un risparmio di risorse in favore della collettività, attuale e "futura", nel solco dell'art. 9 Cost. che impone di considerare nelle scelte di oggi gli interessi delle generazioni di domani.

Se tali riflessioni sono valide, è necessario immaginare nuove e più incisive forme di indirizzamento, in linea con il riformato art. 41 della Costituzione⁴⁸. L'intervento pubblico assume un ruolo fondamentale⁴⁹, in previsione di un

⁴⁷ Cfr. S. VALAGUZZA, *L'ambiente da valore a principio (costituzionale)*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4/2022, p. 1009 e ss., spec. p. 1029, per la quale «ulteriore pungolo all'azione dello Stato si ritrova nelle integrazioni apportate all'art. 41 Cost., che nella previsione volta a consentire di programmare e coordinare l'attività economica privata per finalità ambientali, struttura una ulteriore responsabilità pubblica derivante dalla legittimazione espressa ad intervenire anche laddove ciò potrebbe comportare una limitazione dei diritti costituzionalmente sanciti».

⁴⁸ Per M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, n. 1/2008, p. 121 e ss., la Corte costituzionale «non esclude affatto l'instaurazione di un compiuto sistema di mercato, ma anzi guarda proprio in quella direzione, sottolineando la dimensione evolutiva e storica dei processi economici. Da queste sentenze emerge una consapevolezza dell'importanza dell'intervento pubblico per la maturazione dei mercati che racchiude in sé anche il riconoscimento di un'autonoma rilevanza positiva del mercato per l'interesse generale».

⁴⁹ Cfr. E. MAITRE EKERN-C. DALHAMMAR, *Towards a hierarchy of consumption behaviour in the circular economy*, in *Maastricht Journal of European Law*, n. 3/2019, p. 394 e ss. Cfr. Anche D.

cambiamento profondo⁵⁰ e sistemico⁵¹, che, senza trascurare l'importanza delle naturali dinamiche di mercato, richiede un contributo propositivo e correttivo di chi è chiamato a gestire tale cambiamento⁵², facendo sì che avvenga in modo graduale⁵³.

Del resto, anche le politiche europee si mostrano più interventiste⁵⁴, costringendo il mercato a confrontarsi con interessi di carattere ambientale e sociale⁵⁵. Le diverse "crisi", da quella ambientale a quella energetica, senza trascurare quelle geopolitiche, sembrano condurre a una nuova stagione dell'intervento pubblico nell'economia⁵⁶, favorita dalle modifiche al co. 3 dell'art.

BEVILACQUA, *L'economia circolare, il Green Deal e i poteri pubblici*, in M. COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare*, cit., p. 45 e ss., spec. p. 47.

⁵⁰ A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, p. 32 e ss., spec. p. 49.

⁵¹ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici*, cit.

⁵² Come chiarito da L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Cedam, Padova, 1992, p. 419, si tratta di polarizzazioni «(programmazione e mercato, pubblico e privato, regolazione e deregolazione) che sono tali più sul piano delle ideologie che sul piano della realtà».

⁵³ Così M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia*, cit., per la quale «la Corte (ndr: costituzionale) non si pone mai nell'ottica di una pregiudiziale esclusione del mercato, ma anzi sottolinea sempre una direzione evolutiva di sviluppo e maturazione del mercato stesso. Ed è in quest'ottica di transizione che acquista senso la visione della Corte dell'intervento pubblico come fattore di mediazione e riequilibrio delle tendenze spontanee del mercato. Emerge in altri termini da queste sentenze una consapevolezza (affatto attuale) della necessità di tener conto della lunga durata dei processi di mercato, in quanto fenomeni adattativi, e di assicurarne la gradualità».

⁵⁴ A tal proposito, è utile segnalare il reg. Ue 2024/1735, c.d. *Net-Zero Industry Act*, adottato su proposta della Commissione – COM(2023) 161 *final* – per l'istituzione di un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni nette, riconducibile alle politiche del *Green Deal*.

⁵⁵ Così E. BRUTI LIBERATI, *Decarbonizzazione, costituzione economica europea e governance*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2021, p. 415 e ss., per il quale occorre, infatti, sempre tenere conto della previsione dell'art. 3, par. 3, TUE, contenente la formula «economia sociale di mercato fortemente competitiva», che assume, tuttavia, un'accezione diversa alla luce delle politiche europee avviate specialmente con il *Green Deal*. Secondo l'A., infatti, «la dimensione sociale dell'economia di mercato non sembra infatti limitata ai benefici effetti sul piano collettivo di un'economia efficiente e competitiva, ma sembra invece estendersi sino alla garanzia da parte dell'Unione della compatibilità dei meccanismi di mercato con interessi pubblici che trascendono largamente l'efficienza del sistema economico: sostenibilità ambientale del medesimo, ovviamente, ma in una certa misura, come si vedrà, anche quello alla sua sostenibilità sociale». Si v. anche M. COCCONI, *La nuova politica industriale europea verso un modello di crescita circolare e rigenerativo*, cit., p. 42, l'intervento dei pubblici poteri «sospinge lo svolgersi della concorrenza nel mercato ad includere e a perseguire con efficienza, attraverso la messa a disposizione di interventi pubblici, gli obiettivi di sostenibilità del *Green New Deal*. Le misure di disciplina del mercato assumono, in tal modo, la natura di autentiche politiche pubbliche, dirette a bilanciare e a perseguire interessi pubblici».

⁵⁶ F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2021, p. 1.

41 della Costituzione⁵⁷. Tuttavia, si è detto, non solo il legislatore, ma pure le pubbliche amministrazioni⁵⁸ svolgono un ruolo fondamentale in questo processo di transizione e, dunque, è all'impatto del principio di circolarità sull'attività delle pubbliche amministrazioni che sarà dedicato il prossimo paragrafo.

4. L'impatto del principio di circolarità sull'attività delle pubbliche amministrazioni

Ancorché non definito espressamente⁵⁹, il principio giuridico di circolarità⁶⁰ sembra, come visto, trovare già chiare tracce all'interno dell'ordinamento europeo, nazionale e regionale, ferma l'opportunità di una sua esplicita affermazione. Da ciò deriva, altresì, la necessità di adottarne le relative misure attuative, così come di rileggere nella sua luce gli strumenti vigenti⁶¹.

⁵⁷ F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, cit., p. 70.

⁵⁸ M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'"integrità ecologica" del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2022, p. 899 e ss.

⁵⁹ Nonostante i richiami, soprattutto regionali, al/ai principio/principi dell'economia circolare e/o della circolarità, sembra si possa sostenere che si rientri nell'ipotesi in cui «il principio generale è inespresso, ma desumibile dalle norme particolari (espresse o non) che ne sono derivate, in modo da potersi considerare come posto con la posizione di quelle». Così V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali dell'ordinamento*, saggio suddiviso in tre parti, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1941, p. 41 e ss., p. 157 e ss., p. 230 e ss, spec. p. 248.

⁶⁰ Sembra, infatti, che il principio di circolarità presenti le due caratteristiche messe in evidenza da R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, II ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 67 ss.: (i) che abbia carattere fondamentale, nel senso di dare fondamento/giustificazione assiologica (etico-politica) ad altre norme, senza richiedere, a propria volta, un fondamento assiologico perché si tratta di norme percepite come evidentemente "giuste" o "corrette"; (ii) che sia affetto da una certa indeterminatezza, sicché, tra l'altro, esige altre norme che gli diano attuazione in modi diversi e alternativi.

⁶¹ Assumono rilievo, almeno, la funzione costruttiva dei principi generali, ossia «il ruolo da essi svolto nella dinamica dell'ordinamento giuridico, di determinare, cioè, il modo d'essere di questo, nel suo insieme o in singole sue parti più o meno ampie» (247), quella interpretativa e quella programmatica rispetto al legislatore, «nel senso di porre l'esigenza di una sua ulteriore e più particolareggiata attuazione, o, almeno di una non contraddizione con l'ulteriore attività legislativa (in largo senso)» (249): V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali dell'ordinamento*, cit.

Segnatamente, occorre ripensare il ruolo delle pubbliche amministrazioni⁶², indispensabili⁶³ per un'effettiva transizione⁶⁴ verso la sostenibilità⁶⁵, in vista della quale il principio di circolarità si rivela un ulteriore, rilevantissimo, strumento.

Se, infatti, la sostenibilità, come chiarito dall'art. 3-*quater* del Codice dell'ambiente, consiste nel ricercare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse che sono state ereditate (sotto il profilo quantitativo e qualitativo), tra quelle che possono essere utilizzate e quelle da trasmettere alle generazioni future, il principio di circolarità, nella misura in cui tenta di "neutralizzare" l'effetto dell'utilizzo sulla disponibilità di risorse, perché un unico impiego non ne esaurisce quelli possibili, ma si consentono usi "successivi" e ulteriori (attraverso modalità varie: plurifunzionalità e riparabilità dei beni, grazie a una più attenta eco-

⁶² La soluzione dei problemi intergenerazionali va ricercata sul piano amministrativo più che su quello legislativo: F. FRACCHIA, *Decider(ci) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia, Dir. econom.*, num. spec., aprile 2023, p. 11 e ss.

⁶³ Secondo E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, cit., p. 512, «tutti gli strumenti regolatori sono peraltro implicati: dai tradizionali modelli di *command e control*, quali la definizione di standard, il controllo sul loro rispetto e l'applicazione di sanzioni in caso di violazione, ai più moderni strumenti di mercato, legati ad ecotassazioni o incentivi, a strumenti paritetici, come il partenariato pubblico-privato per l'innovazione, a strumenti pedagogici, sia sul fronte della formazione del settore pubblico e della sensibilizzazione del settore privato. Il nuovo paradigma è definito più che dagli strumenti dalla finalità, vale a dire promuovere un modello di sviluppo che, nelle visioni dominanti, rappresenta l'attuale sfida dei sistemi economici per poter proseguire nella crescita, nonostante l'emergenza della questione ambientale».

⁶⁴ ID., *Transizioni. Il punto di vista del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024: il richiamo alla transizione «si profila quale tentativo di rispondere all'esigenza umana di individuare un orizzonte di senso e un "criterio" per ordinare la realtà così complessa che ci tocca vivere, quanto meno con riferimento ai grandi problemi dell'attualità» (p. 8). Per l'A., in particolare, «la transizione è una "forma di funzione". In questa espressione di sintesi, il termine "funzione" indica l'attività (considerata nel suo insieme) svolta per raggiungere un obiettivo o, meglio, un insieme di obiettivi; il termine "forma" è invece usato per significare che la transizione è la forma giuridica – l'involucro – attraverso la quale la funzione può essere "osservata" nel corso del suo "farsi". Essa è la manifestazione esterna e giuridicamente rilevante di una funzione, ossia, per attingere al lessico luhmanniano, una "forma" dotata dell'attitudine di riunire in una sintesi varie operazioni comunicative tra di loro coordinate e unificate» (p. 44). Ancora, secondo l'A., «Impiegando siffatta prospettiva teorica, appare agevole e consequenziale definire la transizione, quale risposta alle crisi attuali, non solo come "forma della funzione", ma, anche e soprattutto, come una "forma di adempimento di responsabilità intergenerazionali", regolata da uno specifico insieme di norme alle quali sono assoggettati tutti gli attori, tutti i comportamenti e tutte le iniziative che, considerati congiuntamente, confluiscono nella funzione di cui la transizione è la forma» (p. 69).

⁶⁵ M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Lexambiente*, n. 1/2023, p. 2 e ss.

progettazione e all'estensione dei servizi di assistenza collegati al prodotto, riattribuzione di valore agli scarti, condivisione), fa sì che il consumo di risorse sia limitato «anche nell'interesse delle future generazioni»⁶⁶.

Fondamentale, allora, si è detto, il compito del legislatore, a ogni livello, ma pure quello delle pubbliche amministrazioni, specialmente ove dispongano di margini di discrezionalità, sicché il principio di circolarità diviene un ulteriore principio guida, la cui violazione incide pure sull'eventuale controllo giurisdizionale dell'eccesso di potere. Del resto, la circolarità può assumere diverse gradazioni, pertanto, quantomeno nell'ambito delle scelte discrezionali, spetta proprio all'amministrazione stabilire il grado più adatto alla fattispecie, da individuarsi tramite un'istruttoria procedimentale completa⁶⁷, che si traduca in una altrettanto completa motivazione. Ogni attività della pubblica amministrazione è, invero, interessata, da quella generale a quella puntuale, da quella autoritativa a quella contrattuale.

Per fornire, allora, una panoramica, ancorché rapida, di come il principio di circolarità andrebbe a incidere sulle attività delle pubbliche amministrazioni, è utile proporre alcuni esempi, muovendo dalla disciplina degli accordi di programma di cui all'art. 206 del Codice dell'ambiente⁶⁸, perché, nel riferirsi alla materia dei rifiuti, che, si è detto, costituisce quella in cui il livello della regolazione è più maturo, prevede espressamente che il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e le altre autorità competenti possano stipulare accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria, aventi ad oggetto: «a) l'attuazione di specifici piani di settore di riduzione, recupero e ottimizzazione dei flussi di rifiuti; b) la sperimentazione, la promozione, l'attuazione e lo sviluppo di processi produttivi e distributivi e di tecnologie pulite idonei a prevenire o ridurre la produzione dei rifiuti e la loro pericolosità e ad ottimizzare il recupero dei rifiuti; c) lo sviluppo di

⁶⁶ Nel solco dell'art. 9 Cost.

⁶⁷ Per F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice*, in *Dir. econom.*, n. 2/2024, p. 11 e ss., «è nel procedimento e nella ricchezza della sua istruttoria che gli interessi in gioco saranno valutati, ma dopo questo momento l'amministrazione potrà e dovrà effettuare le sue scelte in modo consapevole».

⁶⁸ Riconducibili al modello dell'art. 15, l. n. 241/1990: cfr. G. IACOVONE, *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4-5/2006, p. 189 e ss.; M. ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni "globali" e accordi di programma*, in *Dir. amm.*, n. 4/2012, p. 749 e ss. In giurisprudenza, cfr. Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 22 febbraio 2023, n. 460; Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 6 maggio 2022, n. 159; Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 443.

innovazioni nei sistemi produttivi per favorire metodi di produzione di beni con impiego di materiali meno inquinanti e comunque riciclabili; d) le modifiche del ciclo produttivo e la riprogettazione di componenti, macchine e strumenti di controllo; e) la sperimentazione, la promozione e la produzione di beni progettati, confezionati e messi in commercio in modo da ridurre la quantità e la pericolosità dei rifiuti e rischi di inquinamento; f) la sperimentazione, la promozione e l'attuazione di attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero di rifiuti; g) l'adozione di tecniche per il reimpiego ed il riciclaggio dei rifiuti nell'impianto di produzione; h) lo sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione dei rifiuti e delle sostanze pericolose contenute nei rifiuti; i) l'impiego da parte dei soggetti economici e dei soggetti pubblici dei materiali recuperati dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani; l) l'impiego di sistemi di controllo del recupero e della riduzione di rifiuti». Si tratta principalmente di misure circolari, cui si aggiunge la previsione dell'art. 206-ter, introdotto con il c.d. Collegato ambientale (l. 28 dicembre 2015, n. 211) alla legge di stabilità del 2016⁶⁹, che attribuisce la possibilità di stipulare i contratti di cui sopra «al fine di incentivare il risparmio e il riciclo di materiali attraverso il sostegno all'acquisto di materiali riciclati».

La figura dell'accordo di programma consente, peraltro, di sottolineare l'importanza della cooperazione, sia a livello istituzionale sia con i privati, in vista del conseguimento degli obiettivi di circolarità e sostenibilità. Con l'intento, da un lato, di ridurre la conflittualità politico-istituzionale favorendo la realizzazione degli interventi⁷⁰, dall'altro, di promuovere ricerca e innovazione tecnologica⁷¹, anche tramite una semplificazione degli oneri burocratici (art. 206, co. 3). Specie alla cooperazione con i privati, infatti, in virtù delle loro maggiori disponibilità economiche, è essenziale per raggiungere obiettivi più ambiziosi.

Ciò innanzitutto in quelle ipotesi che potrebbero dirsi di cooperazione "obbligatoria", perché le imprese non possono sottrarsi al rispetto del principio di circolarità ove si traduca in standard stabiliti in sede di regolazione o prescritti con l'esercizio del potere autorizzatorio⁷². Si pensi, ad esempio, alle autorizzazioni

⁶⁹ L. 8 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

⁷⁰ M. ANTONIOLI, *Consensualità e tutela ambientale fra transazioni "globali" e accordi di programma*, cit.

⁷¹ Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Decarbonizzazione, costituzione economia europea e governance*, cit., p. 427.

⁷² Cfr. J. VAN ZEBEN, *Governmental Environmental Action: Legal Bases and Restraints*, in K.R. RICHARDS-J. VAN ZEBEN (a cura di), *Policy Instruments in Environmental Law*, Edward Elgar, 2020,

disciplinate dal Codice dell'ambiente in materia di gestione dei rifiuti⁷³ e, in particolare, all'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero di cui all'art. 208⁷⁴, nonché, con portata più ampia, all'autorizzazione integrata ambientale regolata dal Titolo III-*bis* della Parte II, che sostituisce l'autorizzazione *ex* art. 208 ove nell'installazione si eserciti una delle attività indicate dall'all. VIII alla Parte II⁷⁵, che possono approvare processi *end of waste*⁷⁶, ossia, si ricordi, di trasformazione dei rifiuti in risorse, in materie prime secondarie aventi un loro valore economico e produttivo. Peraltro, al fine di favorire le imprese circolari, si potrebbero adottare misure di semplificazione amministrativa⁷⁷, se non addirittura individuare spazi di sperimentazione normativa⁷⁸ anche sostanziale⁷⁹.

p. 8.

⁷³ A. TORTORA, *Le autorizzazioni ambientali per la gestione dei rifiuti*, ESI, Napoli, 2014.

⁷⁴ Ai sensi del successivo art. 209, co. 1, «Nel rispetto delle normative comunitarie, in sede di espletamento delle procedure previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un impianto ovvero per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212, le imprese che risultino registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit, che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE o certificati Uni En Iso 14001, possono sostituire tali autorizzazioni con autocertificazione resa alle autorità competenti, ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

⁷⁵ Cfr. art. 208, co. 2, art. 213 e all. IX alla Parte II del Codice dell'ambiente, recante l'elenco delle autorizzazioni ambientali sostituite dall'AIA.

⁷⁶ Cfr. A. BARTOLINI, *Innovazione e diritto ambientale: il caso dell'End of Waste (EoW)*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, *Dir. econ.*, num. spec., aprile 2023, p. 27 e ss.; P. VERRI, *Il regime autorizzatorio end of waste, tra dato normativo e legittime tensioni verso la circular economy*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2019, p. 177 e ss.

⁷⁷ Cfr. M. RENNA, *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, n. 5/2009, p. 649 e ss.

⁷⁸ Cfr. D. ZETSCHE-R.P. BUCKLEY-D.W. ARNER-J.N. BARBERIS, *Regulating a revolution: from regulatory sandboxes to smart regulation*, in *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, n. 1/2017, p. 31 e ss.; W.G. RINGE-C. RUOF, *Regulating Fintech in the EU: the Case for a Guided Sandbox*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 11/2020, p. 604 e ss.; B.M. CREMONA, *RegTech 3.0: verso un Regulatory Sandbox Europeo?*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 3/2019, p. 547 e ss.; A. MERLINO, *Il Regulatory Sandbox. Una nuova prospettiva ordinamentale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; ID., *Il regulatory Sandbox e la teoria delle fonti*, in *Dir. pubbl. eur.*, n. 1/2022, p. 111 e ss.

⁷⁹ Si v. ad esempio quanto previsto dall'art. 36 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. Ai sensi del co. 2, «al fine di favorire la trasformazione digitale della pubblica amministrazione, nonché lo sviluppo, la diffusione e l'impiego delle tecnologie emergenti e di iniziative ad alto valore tecnologico, le imprese, le Università, gli enti di ricerca, pubblici e privati, e le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari di cui all'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, che intendono sperimentare iniziative attinenti all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione, possono

La cooperazione con i privati, però, è fondamentale anche quando “volontaria”, ove i privati si ripropongano di conseguire obiettivi di circolarità ulteriori a quelli “minimi” fissati dall’ordinamento⁸⁰. Ciò specie allorché si tratti di imprese, sebbene pure il ruolo dei consumatori sia determinante per orientare il mercato in senso “circolare”⁸¹, così come quello, più in generale, della cittadinanza attiva, restando centrale la partecipazione ai processi decisionali⁸², nonché la diffusione, da parte delle amministrazioni, di informazioni chiare e certe sul grado di circolarità delle attività poste in essere⁸³.

L’auspicato coinvolgimento, nel processo di transizione, di un’ampia platea di soggetti richiede, infatti, che gli stessi, spesso privi delle competenze necessarie, siano messi in condizione di comprendere l’effettiva portata degli interventi, così da collaborare in misura più utile alla individuazione e al conseguimento degli obiettivi di circolarità. La diffusione delle informazioni ambientali, dunque, per un verso, è logicamente propedeutica a una partecipazione consapevole; per altro verso, è di per sé utile per un cambiamento culturale essenziale, come lo è il “presidio” sulla correttezza delle informazioni.

presentare alla struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per la trasformazione digitale i relativi progetti, con contestuale domanda di temporanea deroga alle norme dello Stato, diverse da quelle di cui al comma 3, che impediscono la sperimentazione». Sennonché, ai sensi del co. 3 dell’art. 36, «Con l’autorizzazione di cui al comma 2 non può essere disposta in nessun caso la deroga di disposizioni a tutela della salute, dell’ambiente, dei beni culturali e paesaggistici ovvero di disposizioni penali o del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, né possono essere violati o elusi vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea o da obblighi internazionali». Nondimeno, si potrebbero elaborare *sandbox* regolamentari specifiche per i progetti circolari, che ammettano la deroga di disposizioni “sostanziali”.

⁸⁰ Cfr. M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. econom.*, n. 2/2019, p. 155 e ss., spec. p. 166.

⁸¹ F. TRIMARCHI BANFI, *Note sulle funzioni dei mercati nell’economia sociale di mercato*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4/2022, p. 979 e ss.

⁸² E. BRUTI LIBERATI, *Decarbonizzazione, costituzione economica europea e governance*, cit., p. 438.

⁸³ F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 180-181, per il quale il consumo critico fa sì che scelte tipicamente private assumano altresì una valenza pubblicitica. Di conseguenza, il ruolo dei soggetti pubblici dinanzi al consumo critico non può limitarsi alla produzione di regolamentazione o al riconoscimento della rappresentatività, ma deve comprendere interventi di informazione che, pure non incidendo sulla libertà dei consumatori, incentivino comportamenti virtuosi.

In tal senso, rileva innanzitutto la promozione dell'utilizzo delle certificazioni⁸⁴ per favorire la diffusione di informazioni qualificate⁸⁵ sul livello di compatibilità ambientale o meglio di circolarità di un prodotto o di un'attività. Non meno rilevanti sono le funzioni, attribuite in particolare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato⁸⁶, di controllo sulla veridicità delle informazioni commerciali per evitare che si traducano in mera "propaganda verde" (cd. *greenwashing*)⁸⁷.

Sempre con riguardo all'impatto del principio di circolarità sull'attività delle pubbliche amministrazioni, merita un cenno quella contrattuale per l'importanza di una domanda pubblica circolare. A tal proposito, occorre distinguere tra quello che potrebbe dirsi il contributo "obbligatorio" della stazione appaltante e quello facoltativo.

Il primo trova il suo fondamento nell'art. 57 del d.lgs. 36/2023, Codice dei contratti pubblici, che al co. 2 dispone, tra l'altro, che «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti

⁸⁴ A. BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in questa *Rivista*, n. 1-2/2012, p. 5 e ss.; M. DE ROSA, *Le certificazioni ambientali e la responsabilità sociale del territorio*, in *IANUS*, n. 2/2012, p. 2 e ss.

⁸⁵ Perché acclamate da un soggetto pubblico o comunque da un organismo abilitato e, dunque, attendibile, sulle caratteristiche, più in generale, ambientali, per quanto ci interessa, "circolari", di un prodotto o un servizio, con lo scopo di accrescere la conoscenza dei consumatori.

⁸⁶ Si v. il regolamento adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411, "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie".

⁸⁷ A tal proposito, si v. la dir. 2024/825/Ue del 28 febbraio 2024 sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde, mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione. La direttiva, che modifica la precedente dir. 2005/29/Ce, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, introduce, in particolare, la definizione di "asserzione ambientale". Ai sensi della "nuova" lett. o) dell'art. 2, par. 1, si intende tale, «nel contesto di una comunicazione commerciale, qualsiasi messaggio o rappresentazione avente carattere non obbligatorio a norma del diritto dell'Unione o nazionale, in qualsiasi forma, compresi testi e rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche, quali marchi, nomi di marche, nomi di società o nomi di prodotti, che asserisce o implica che un dato prodotto, categoria di prodotto, marca o operatore economico ha un impatto positivo o nullo sull'ambiente oppure è meno dannoso per l'ambiente rispetto ad altri prodotti, categorie di prodotto, marche o operatori economici oppure ha migliorato il proprio impatto nel corso del tempo».

e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica». In altri termini, ove siano vigenti criteri ambientali minimi (CAM) riferibili all'oggetto del contratto, l'art. 57 ne impone il rispetto, obbligando la stazione appaltante a inserirli nella disciplina di gara. Coerentemente, l'art. 83, relativo a bandi e avvisi, al co. 2, chiarisce che l'atto di indizione della procedura indica i CAM applicabili⁸⁸, pena, come sostenuto dalla giurisprudenza maggioritaria, il travolgimento del bando⁸⁹.

Ciò, peraltro, non esclude che le stazioni appaltanti possano prevedere, in maniera facoltativa, parametri più stringenti ovvero l'applicazione di CAM vigenti a beni o servizi diversi da quelli specificatamente oggetto dei decreti ministeriali⁹⁰, purchè gli eventuali requisiti ulteriori siano proporzionati e non discriminatori⁹¹,

⁸⁸ A tal proposito, è interessante richiamare la Delibera n. 309 del 27 giugno 2023 con cui ANAC ha approvato il primo bando tipo a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice. In particolare, per quanto qui interessa, il documento "Bando tipo n. 1 – Schema di disciplinare di gara", pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità, nel paragrafo intitolato "Premesse", si riferisce alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi in caso di servizi e forniture per i quali è vigente un decreto sui CAM e indica il *link* dove è possibile consultare i CAM adottati dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Nella Relazione illustrativa che accompagna lo schema di Disciplinare tipo si legge, infatti, che le premesse al disciplinare forniscono alcune informazioni generali sulla procedura di affidamento e sull'appalto, anche con riguardo all'applicabilità dei CAM, richiamando, appunto, le previsioni dell'art. 57 del Codice.

⁸⁹ Peraltro, secondo la giurisprudenza amministrativa, per considerare correttamente integrata dai CAM la *lex specialis* di gara, non sarebbe sufficiente un generico riferimento alle disposizioni vigenti, né il mancato richiamo all'interno della legge di gara potrebbe essere superato dall'occasionale rispetto dei CAM nell'offerta risultata aggiudicataria: il mancato recepimento dei CAM "travolge" la gara (Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773). Ciò, tuttavia, non comporta per gli operatori economici un onere di immediata impugnazione del bando eventualmente privo del necessitato rinvio ai CAM, trovando applicazione il consolidato principio secondo il quale la contestazione immediata è richiesta solo là dove le clausole del bando siano escludenti o impeditive, tali cioè da non consentire al concorrente di partecipare utilmente alla gara perché impositive di oneri manifestamente sproporzionati oppure perché rendono la partecipazione irragionevolmente difficoltosa o addirittura impossibile, imponendo condizioni negoziali eccessivamente onerose e non convenienti; diversamente, allorché la partecipazione alla gara sia comunque possibile, l'eventuale illegittimità della *lex specialis* per il mancato recepimento dei CAM può essere fatta valere soltanto contestualmente agli esiti della gara (Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701; 20 marzo 2023, n. 2795; 14 ottobre 2022, n. 8733; sez. V, 3 febbraio 2021, n. 972). Sul presidio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sull'effettiva introduzione dei CAM nella *lex specialis* di gara, S. VERNILE, "Nuovo" Codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/2023, p. 979 e ss.

⁹⁰ Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2019, n. 2344, con nota di P. MARTIELLO, *Criteri ambientali minimi e limiti al soccorso istruttorio*, 2019, in *Lamministrativista.it*.

⁹¹ Parere precontenzioso ANAC del 1° dicembre 2021, n. 786.

oltre che strettamente collegati all'oggetto dell'appalto⁹². Tali considerazioni consentono, allora, di procedere con un cenno al contributo facoltativo delle amministrazioni virtuose che ben potrebbero integrare la *lex specialis* di gara con misure circolari, sempre a condizione che siano pertinenti con l'oggetto del contratto e proporzionate⁹³.

Si pensi alle specifiche tecniche (regolate dall'art. 79 del Codice dei contratti pubblici), con la possibilità di richiedere pure una specifica etichettatura, fatta salva la prova dell'equivalenza⁹⁴, o ai punteggi premiali⁹⁵ per gli operatori che offrano prodotti più circolari. In altre parole, rilevano tutte quelle prescrizioni ulteriori che la stazione appaltante, nell'esercizio della sua discrezionalità, può introdurre per innalzare il livello di circolarità e quindi di sostenibilità del contratto.

Peraltro, il principio di circolarità, in materia di contratti pubblici esplicherebbe i suoi effetti in una fase ancora antecedente, quella della scelta della

⁹² Cfr. art. 10, co. 3, d.lgs. n. 36/2023.

⁹³ Cons. Stato, sez. III, 7 febbraio 2022, n. 805.

⁹⁴ Il punto 3 della Parte II-B dell'allegato II.5 prevede che, ove l'operatore economico dimostri di non avere la possibilità di ottenere l'etichettatura indicata nella disciplina di gara o un'etichettatura equivalente entro i termini richiesti, per motivi non imputabili al medesimo operatore, la stazione appaltante è tenuta ad accettare altri mezzi di prova, tra cui, ad esempio, una documentazione tecnica del fabbricante, che siano idonei a dimostrare che i lavori, le forniture o i servizi offerti soddisfino i requisiti dell'etichettatura prescritta o comunque i requisiti specifici indicati dalla stazione appaltante. Già da tempo, la Corte di giustizia ha chiarito, infatti, che, proprio al fine di favorire la massima partecipazione dei concorrenti, nel pieno rispetto del principio di concorrenza, costituisce una violazione del diritto europeo l'innalzare a specifica tecnica un'etichettatura, senza al contempo indicare le specifiche dettagliate alla stessa sottese, perché, in assenza di quell'indicazione, non sarebbe possibile comprendere quali esigenze la stazione appaltante intende soddisfare richiamando quella determinata etichettatura. Secondo la Corte, in particolare, «lungi dal costituire un formalismo eccessivo, l'obbligo in capo all'amministrazione aggiudicatrice di menzionare espressamente le caratteristiche ambientali dettagliate che intende imporre anche qualora utilizzi caratteristiche definite da un'ecoetichettatura è indispensabile per consentire ai potenziali offerenti di fare riferimento ad un documento unico e ufficiale, che promana dall'amministrazione aggiudicatrice stessa, e, quindi, non li assoggetta all'incertezza di una ricerca di informazioni e alle possibili modifiche nel tempo dei criteri relativi ad una qualsivoglia etichettatura» (Corte giust. Ue, 12 maggio 2012, C-368/10, Commissione vs. Paesi Bassi). Grava, dunque, sull'operatore economico l'onere di provare l'equivalenza delle caratteristiche della sua offerta e, tra i possibili mezzi di prova, questi dovrà prediligere quelli predisposti da soggetti terzi, come etichettature alternative o, si è detto, la documentazione tecnica del fabbricante, ferma restando la possibilità di ricorrere a qualsiasi mezzo idoneo a dimostrare la corrispondenza ai requisiti sottesi alla specifica etichettatura richiesta. Specularmente, la stazione appaltante potrà escludere l'operatore soltanto qualora ritenga che i mezzi di prova prodotti dall'operatore economico privo della prescritta etichettatura non siano idonei o sufficienti a dimostrare che l'offerta è comunque conforme ai requisiti richiesti (ANAC, Delibera 27 maggio 2020, n. 461).

⁹⁵ Cons. Stato, sez. III, 17 aprile 2018, n. 2317.

tipologia di contratto, posto che la transizione verso produzioni circolari sarebbe favorita da figure elaborate per ricercare soluzioni “nuove”. Ad esempio, potrebbe rivelarsi utile il partenariato per l'innovazione⁹⁶, che, presupponendo l'indisponibilità nel mercato di forniture, servizi e lavori rispondenti al bisogno della stazione appaltante, consente di definire, in fase negoziale, le caratteristiche funzionali, favorendo investimenti pure nei settori meno attrattivi.

E ancora, nell'ambito della contrattualistica pubblica, è indubbiamente espressione del principio di circolarità la necessità di tenere conto del “costo” (e solo in maniera residuale del prezzo) dei beni⁹⁷, che implica una valutazione che abbraccia l'intero ciclo di vita del prodotto, anticipando le considerazioni sulla fase di dismissione e, quindi, sull'incidenza delle modalità di smaltimento sul costo effettivo del bene.

5. Conclusioni

Le potenzialità della circolarità per affrontare le sfide ambientali, oltre che economiche e sociali del nostro tempo, ne mettono in luce le implicazioni intergenerazionali e l'attitudine, fondamentale, a generare vantaggi per le generazioni future, in linea con quanto sancito dall'art. 9 Cost. In particolare, il principio giuridico di circolarità, pur traendo spunto dal paradigma dell'economia circolare, avrebbe il pregio di puntare l'attenzione sui vantaggi di un consumo circolare delle risorse per la collettività anche a prescindere da risultati economici immediati per gli operatori interessati.

Del resto, le misure circolari spesso comportano maggiori costi per gli operatori: si pensi ai richiamati sistemi EPR che pungolano i produttori a ridurre i costi del “fine vita” offrendo prodotti più sostenibili⁹⁸ e riciclabili, ma che, almeno quando obbligatori, si traducono in soluzioni autoritative che prescindono da eventuali recuperi economici per gli operatori. In tal caso, i produttori non possono

⁹⁶ Cfr. C. PAGLIARIN, *Il partenariato per l'innovazione. La pubblica amministrazione e l'iniziativa privata per l'innovazione*, in ID.-C. PERATHONER-S. LAIMER (a cura di), *Contratti pubblici e innovazione. Una strategia per far ripartire l'Europa*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 137 e ss.

⁹⁷ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici*, cit.; F. FRACCHIA-S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, p. 1 e ss.

⁹⁸ Per A. FARÌ, *I modelli di attuazione della responsabilità estesa in Europa e in Italia*, in D. BONATO (a cura di), *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR, I Quaderni di EconomiaCircolare.com*, 2021, p. 71 e ss., spec. p. 73, quelle imposte dai sistemi EPR non sarebbero “obbligazioni di mezzi”, ma “obbligazioni di risultato”.

sottrarsi alla responsabilità, organizzativa e finanziaria o solo finanziaria, della fase di dismissione dei prodotti, sicché troverebbero una più completa giustificazione nel principio di circolarità. Nonostante, infatti, comportino oneri maggiori per le imprese, sono comunque idonei a generare vantaggi in una prospettiva intergenerazionale di sostenibilità⁹⁹.

Il principio di circolarità, dunque, legittimerebbe e promuoverebbe l'adozione di questa e altre misure, appunto, "circolari", a prescindere da vantaggi economici immediati per i singoli operatori, purché si traducano in uno strumento per risparmiare risorse nell'interesse delle generazioni future. Si tratta, infatti, di un principio/obiettivo che deve orientare, si è detto, sia il legislatore sia coloro che quegli strumenti sono tenuti ad applicare, specie ove si tratti delle pubbliche amministrazioni.

Nell'ultimo paragrafo si è avuto modo di sottolineare, infatti, come l'attività delle pubbliche amministrazioni non potrebbe che conformarsi al principio di circolarità per perseguire l'obiettivo ormai sancito dalla Carta costituzionale della sostenibilità, favorendo tale importante transizione¹⁰⁰. Del resto, nel momento in cui la sostenibilità viene a collocarsi tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (tramite il riferimento agli interessi delle generazioni future), la Repubblica, nella sua interezza, deve muoversi in quella direzione.

Affinché tali obiettivi siano cogenti, però, devono essere tradotti in misure circolari concrete e puntuali, anche quando "utili" esclusivamente per la collettività, in una prospettiva che risposta l'attenzione su profili autoritativi, ferma l'importanza di promuovere pure la cooperazione che si è definita volontaria per un più ampio coinvolgimento di ogni attore sociale per affrontare le sfide della sostenibilità.

⁹⁹ A. FARÌ, *I modelli di attuazione della responsabilità estesa in Europa e in Italia*, cit., p. 72, sottolinea che «appare piuttosto felice la definizione di responsabilità estesa del produttore elaborata dall'OCSE, che fa riferimento ad un "environmental policy approach", ossia ad una strategia complessa. L'OCSE coglie nel segno poiché, coerentemente con l'approccio non dogmatico dal punto di vista giuridico che caratterizza in genere le organizzazioni sovranazionali e, in particolare, l'OCSE, non intende il termine "responsabilità" in senso tecnico-giuridico, ma secondo un significato più ampio, quale obbligo (o, meglio, dovere) volto al conseguimento di obiettivi generali di carattere ambientale, gravante sui soggetti che meglio degli altri possono contribuire alla loro realizzazione perché da essi deriva la quota maggiore di esternalità negative in termini ambientali».

¹⁰⁰ Cfr. F. FRACCHIA, *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un quadro d'insieme*, in *Dir. econ.*, n. 2/2023, p. 247 e ss., spec. p. 273.

ABSTRACT

Scilla Vernile – *L'affermazione del principio di circolarità e il suo impatto sull'attività delle pubbliche amministrazioni in vista della sostenibilità*

Se l'economia circolare ha il merito di promuovere misure circolari capaci di coniugare istanze ambientali ed economiche, ove le soluzioni circolari comportino costi per gli operatori economici chiamati ad adottarle il modello economico entra in crisi, intervenendo allora un principio giuridico di circolarità che valorizzi gli strumenti di circolarità per la capacità di rendere più efficiente l'uso delle risorse e quindi risparmiarle nell'interesse delle generazioni future. Al fine di dimostrare l'opportunità di una affermazione espressa del principio di circolarità, il contributo si sofferma sulle "tracce" del principio che si rinvencono ai diversi livelli ordinamentali (europeo, nazionale e regionale), nonché sull'impatto che tale principio avrebbe sul ruolo del legislatore, ma soprattutto delle pubbliche amministrazioni in vista di una maggiore sostenibilità anche nell'ottica della previsione dell'art. 9 Cost. che impone di tenere conto, nelle scelte di "oggi", degli interessi delle generazioni di "domani".

PAROLE-CHIAVE: *economia circolare; principio di circolarità; sostenibilità; generazioni future; pubbliche amministrazioni.*

Scilla Vernile – *The affirmation of the principle of circularity and its impact on the activity of public administrations in the pursuit of sustainability*

Whether the circular economy has the merit of promoting circular measures capable of combining environmental and economic needs, the circular solutions often involve costs for the economic operators. In such scenario, it is worth to refer to a legal principle of circularity that enhances the circularity tools for the ability to make more efficient use of resources and therefore save them in the interest of future generations. In order to demonstrate the desirability of an expressed affirmation of the principle of circularity, the contribution focuses on the traces of the principle that are found at the different legal frameworks (European, national and regional), as well as the impact that this principle would have on the role of the legislator, but

especially of the public administrations in order to pursue the sustainability in light of the provision of art. 9 Cost., which requires to take into account the interests of future generations in the choices to be made today.

KEYWORDS: *circular economy; principle of circularity; sustainability; future generations; public administrations.*