

# La traiettoria della Circular Economy nel quadro del Green New Deal europeo

14 Maggio 2021

di Monica Cocconi

**Relazione al San Martino di Bari del 23 aprile 2021.**

## 1. PREMESSA

Nella traiettoria del Green New Deal europeo, che assume quali snodi centrali la transizione ecologica e digitale, appare fondamentale il tema del paradigma economico necessario a garantire competitività al sistema economico e sostenibilità all'ecosistema dinnanzi alle sfide globali del *climate change* e della ripresa dell'Unione dopo l'emergenza sanitaria. Per conseguire tali finalità, infatti, appare essenziale una profonda revisione del modello di sviluppo lineare coerente con la regolazione europea insita nel Pacchetto di direttive del 2018 sull'economia circolare, in particolare ci si riferisce alla dir. 851/2018, quale passaggio ineludibile della transizione ecologica.

In questo scritto si indagherà l'approccio metodologico necessario per comprendere il nuovo modello di sviluppo economico, si chiarirà la portata del mutamento da questo impresso al sistema economico e istituzionale e ci si interrogherà sullo statuto del diritto amministrativo dell'ambiente più adeguato a regolarlo. Infine ci si soffermerà sulle procedure decisionali e le necessarie sinergie fra soggetti e ambiti di intervento necessari per la sua affermazione e sui moduli operativi in cui maggiormente si esplica.

Il disegno tratteggiato dal Green New Deal conferma, nel complesso, l'inquadramento concettuale dell'economia circolare in una traiettoria molto più estesa della mera gestione dei rifiuti per divenire un tassello fondamentale della Strategia industriale europea, utile a generare valore e ad attrarre investimenti. Viene dunque ribadito come il nuovo modello investa l'intero processo industriale di progettazione e di produzione di beni e interessi dunque tutte le sue filiere, fin dalla selezione delle materie prime, scelte in virtù del loro possibile riutilizzo. La progettazione di beni che si pongano compiutamente nel segno della durabilità e della riparabilità rappresenta infatti, a monte, la vera cifra per il successo del nostro Paese nella sua implementazione.

Il vantaggio competitivo dell'Italia proprio nell'ambito del design industriale giustifica la sua collocazione al primo posto nel Rapporto per l'economia circolare anche nel 2021 e in quello Symbola-Unioncamere nell'utilizzo circolare del legno d'arredo e nell'agricoltura sostenibile.

In tal modo riceve conferma e assume concretezza la definizione più accreditata dell'economia circolare, ossia quella della Fondazione Ellen Mac Arthur: «*la circular economy è un'economia industriale concettualmente rigenerativa che riproduce la natura nel migliorare ed ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera*».

Non è un caso che il Piano di azione per l'economia circolare del marzo 2020 precisi che «una transizione progressiva, ma irreversibile, verso un sistema economico sostenibile, è un elemento imprescindibile della nuova Strategia industriale dell'Unione»<sup>[1]</sup>. Tale inquadramento concettuale appare essenziale per comprendere come un'evoluzione in senso circolare del sistema economico, agevolata e favorita dall'accrescimento della connettività generata dalla transizione digitale, produca molti mutamenti nel modo tradizionale di concepire, nel quadro del sistema economico ed istituzionale, il rapporto fra economia e ambiente e di interpretare la stessa evoluzione della nostra Costituzione economica, all'art. 41, comma 3.

## 2. IL NECESSARIO APPROCCIO METODOLOGICO.

L'approccio metodologico necessario ad analizzare il nuovo paradigma economico emerge da come le istanze ambientali e circolari vengono integrate nella traiettoria delle politiche pubbliche europee, disegnata a partire dal Green New Deal per l'uscita dell'Unione europea dall'emergenza sanitaria e l'avvio verso la ripartenza sociale ed economica.

Il conseguimento del Next Generation Eu richiede in effetti che, oltre al *focus* della digitalizzazione e della transizione ecologica, tutti i progetti (nessuno escluso) rispettino il «principio (paretiano) di miglioramento» *green* o del «*do not substantial harm*» (ovvero migliorino su almeno una delle sei dimensioni ambientali senza peggiorare sulle altre). Il decisore politico dovrà pertanto calcolare gli effetti delle politiche europee sulle sei dimensioni ambientali definite dalla tassonomia dell'Unione Europea: adattamento e mitigazione climatica, inquinamento dell'aria, uso dell'acqua, circolarità del processo economico e impatto sulla biodiversità. Esige, da parte del giurista, una necessaria interdisciplinarietà.

Lo studio della transizione ecologica richiederà dunque, da parte del giurista, l'umiltà di uscire dai propri confini disciplinari e, al tempo stesso, l'ardire di percorrere sentieri nuovi. Occuparsi di economia circolare vuol dire infatti, per uno studioso di scienze giuridiche, associare le proprie specifiche competenze giuridiche ed economiche con conoscenze, almeno in linea generale, correlate alle scienze naturali, alle caratteristiche e alla natura delle diverse fonti di energia, all'impatto delle diverse scelte di produzione e di consumo sull'ecosistema e sulla biosfera<sup>[2]</sup>.

Esiste peraltro un'unità oggettiva del sapere, rispetto alla quale tutte le varie scienze non sono altro che il prodotto di un'unica attività dell'intelletto umano; nella ricerca scientifica, peraltro, accanto alla sempre più accentuata diffusione dei settori specialistici, è emersa contemporaneamente la necessità di integrare i diversi settori della conoscenza al fine di avere una visione unitaria e comprensiva dei problemi complessi analizzati dai molteplici punti di vista specialistici.

La necessaria proiezione in senso interdisciplinare dell'approccio metodologico, tuttavia, non produce in alcun modo una marginalità della scienza del diritto amministrativo e, più in generale, della scienza giuridica nell'analisi di tali tematiche. Scriveva G. D. Romagnosi che «tutte le scienze si danno mano scambievolmente», aggiungendo che «niuna forse ve n'ha in cui maggiore debba sentirsi l'alleanza quanto in quella del diritto e dell'utilità sociale». Tale minorità appare scongiurata soprattutto per come si dispiega, nella regolazione europea della circolarità, la relazione fra la razionalità propria della scienza economica e quella della scienza giuridica.

La tendenziale separatezza che aveva caratterizzato, dalla seconda metà degli anni Ottanta, tale rapporto, aveva generato in effetti un progressivo dominio dei metodi e dei meccanismi della razionalità economica, rafforzata dall'interpretazione rigida e formalistica delle regole europee, sui vincoli finanziari a carico degli Stati membri.

Tale predominio viene gradualmente superato, soprattutto nella regolazione europea insita nel quadro del Green New Deal, non tanto attraverso la sostituzione delle categorie concettuali tipiche della scienza economica, alcune delle quali, come quello di utilizzo efficiente delle risorse, di competitività e di analisi costi-benefici, preservano in realtà la loro centralità nel nuovo disegno istituzionale. Il *quid novi* consiste piuttosto nella loro proiezione necessaria e irrinunciabile verso il conseguimento di valori di natura solidaristica e sociale. La transizione ecologica dell'Unione è infatti chiamata a caratterizzarsi anche come un'evoluzione giusta, ossia pienamente coerente con i valori solidaristici della tradizione costituzionale europea.

### **3.LE RADICI E LE ALI. LA PORTATA DEL MUTAMENTO IN ATTO.**

Il tema dell'insostenibilità del modello lineare, caratterizzato dalla nota sequenza: «*Take, make, dispose*», non è certo nuovo, né appare dunque del tutto originale l'accento posto di recente, da un autorevole gruppo di studiosi, sulla conseguente necessità di ripensare i rapporti fra economia e ambiente.

Fin dal Rapporto del 1972 su «I limiti allo sviluppo», commissionato al Massachusetts Institute of Technology dal Club di Roma, l'urgenza di ripensare il modello di sviluppo veniva fondato sul timore di un esaurimento delle risorse naturali e sulla conseguente necessità di preservarne i livelli ecologici minimi. A ben vedere si trattava di una proposta di revisione che, pur evocando i limiti del modello lineare, si muoveva tuttavia all'interno della sua stessa logica e razionalità, che in realtà non veniva del tutto sconfessata.

Un avvicinamento più marcato al paradigma concettuale dell'economia circolare, seppur con l'utilizzo del

sostantivo di economia ciclica, avviene in seguito con il Rapporto di Walter Stahel «*Potential for substitution manpower for energy*» consegnato nel 1976 alla Commissione Europea e successivamente pubblicato come volume. Stahel propone di estendere il ciclo di vita dei prodotti, di riconsiderare il valore dei rifiuti, di estendere la responsabilità delle imprese anche alla fase post vendita, di favorire una transizione verso un'economia che offra servizi più che prodotti, promuovendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché un incremento dell'occupazione.

Di lì a breve vengono conati i termini di «*Ecologia industriale*» e di «*Simbiosi industriale*» dal fisico statunitense Robert Ayres: ovvero si comprende che il sistema industriale (tecnosfera) è parte del metabolismo della biosfera e che ogni aspetto della tecnosfera ha la sua controparte nella biosfera. In altri termini la tecnosfera è chiamata ad imitare il funzionamento della biosfera, capace di utilizzare in modo efficiente energia e risorse: l'obiettivo è la valorizzazione delle risorse con la creazione di cicli chiusi che ridiano vita ai rifiuti trasformati in nuova materia.

Il discorso pubblico sulla necessaria transizione verso la circolarità del sistema economico si colloca compiutamente nel sentiero tracciato da Stahel che non attiene ai limiti allo sviluppo industriale imposti dall'istanza ambientale; al suo interno la fase conseguente il *take* e il *make* non è infatti il *dispose* ma un possibile riutilizzo dello scarto nel processo produttivo.

In realtà gli studi di settore sono oggi univoci nell'affermare che il rischio di insostenibilità del sistema non consiste tanto nell'esaurimento delle risorse naturali non rinnovabili, almeno nel breve periodo. La relativa criticità consiste, piuttosto, nella pressione derivante dalla crescente domanda di materie prime, non bilanciata dalla presenza di risorse facilmente accessibili che non pongano problemi sul versante della sicurezza geopolitica.

La prospettiva appare dunque quella, logicamente differente, di una ridefinizione del modo di progettazione e di produzione industriale che in qualche misura renda superflua la stessa evocazione dell'ambiente quale limite allo sviluppo industriale poiché ne è in qualche modo alternativa. Il tema dell'esaurimento del capitale naturale viene dunque messo in ombra dall'individuazione di soluzioni tecniche tali da consentirne un utilizzo senza sprechi né dispersioni.

La logica in realtà è quella di un paradigma in cui le istanze ambientali, integrate nella ridefinizione stessa del processo industriale, convergano e non si contrappongano a quelle correlate alla competitività economica e all'occupazione. In tale prospettiva non solo tali istanze non si configurano quali limiti allo sviluppo industriale ma divengono dei veri e propri *driver* del progresso economico e sociale. La transizione verso la circolarità si caratterizza dunque quale passaggio fondamentale verso un'ecoinnovazione di processo e di prodotto, di nuovi programmi di ricerca e sviluppo, di un'accelerazione del progresso tecnologico.

Com'è stato rilevato<sup>[3]</sup>, in tale prospettiva assume un significato innovato la stessa Costituzione economica, laddove il comma 3 dell'art. 41, traduce i limiti all'iniziativa economica in fattori propulsivi e positivi della sua stessa produttività ed efficienza.

L'affermarsi del nuovo paradigma, infatti, è alimentato da e può accrescere a sua volta la disponibilità di maggiori posti di lavoro. Infatti, per implementare l'economia circolare servono settori ad elevata intensità e qualificazione che porteranno le aziende ad incrementare l'offerta di lavoro con un impatto positivo sull'occupazione sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. Le nuove professioni e competenze *green* e *circular*, come mostra il citato Rapporto Greenitaly di Symbola-Unioncamere, si sono caratterizzate nel nostro Paese per un elevato livello scolastico e professionale degli occupati, nonché per una maggiore stabilità del rapporto di lavoro rispetto alle occupazioni tradizionali

Tale necessaria sinergia fra ambiente/circularità e maggiore competitività del sistema economico europeo è esplicitata molto chiaramente dalla Commissione europea nella Comunicazione Europa 2020 laddove, nel delineare il quadro dell'economia sociale di mercato per il XXI secolo, si mira a conseguire un modello economico in cui l'utilizzo più efficiente delle risorse e la riduzione dell'impatto ambientale degli scarti industriali debba coniugarsi con l'accrescimento del progresso economico.

#### **4. LO STATUTO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO DELL'AMBIENTE NELLA TRANSIZIONE CIRCOLARE.**

Nella regolazione europea dell'economia circolare il diritto amministrativo dell'ambiente assume un ruolo rilevante non tanto per un'innovazione dei suoi strumenti operativi quanto per il loro utilizzo contestuale e congiunto. Soprattutto nel disegno del Green New Deal si assiste ad un deciso cambio di passo rispetto al passato nell'uso dei modelli di intervento dei poteri pubblici. L'intervento dello Stato diretto a porre limiti (*command and control*) e quello riconducibile all'approccio cd. dell'*adaptive management*, che mira ad incentivare e ad orientare il mercato verso la sostenibilità ambientale, non sono solo compresenti ma anche coordinati in un disegno sistemico di politica pubblica condiviso e coerente.

L'azione dei poteri pubblici si affianca a quella dei soggetti privati condizionando le loro attività, modificando i loro obiettivi, rafforzando le loro capacità tecniche, mettendo a disposizione nuovi investimenti condizionati al conseguimento di finalità stabilite dai soggetti pubblici. Tali finalità non sono solo ambientali ma investono anche la Strategia industriale dei Paesi e il rafforzamento della loro coesione sociale. Il ruolo dei pubblici poteri in realtà non si limita solo a correggere i fallimenti del mercato, ma assume principalmente una direzione coerente a soddisfare lo stesso disegno del Green New Deal, in funzione non solo di promozione ma anche d'innovazione; l'economia circolare va infatti oggi necessariamente coniugata con l'innovazione tecnologica. Potremmo dunque parlare, oltre che di Stato promotore, di Stato innovatore.

Ai tradizionali strumenti di natura reputazionale, economica e finanziaria si affiancano strumenti paritetici, come il partenariato pubblico-privato per l'innovazione e strumenti pedagogici, sia sul fronte della formazione del settore pubblico che su quello della sensibilizzazione di quello privato.

#### **6. I CARATTERI DELLE PROCEDURE DECISIONALI: INTERCONNESSIONE E CIRCOLARITÀ**

Il percorso decisionale a cui è affidata la transizione ecologica verso il nuovo paradigma di sviluppo assume una dinamica circolare e un modo di svolgimento strettamente interconnesso. Tale percorso scaturisce infatti dal basso, attraverso la sollecitazione della partecipazione della società civile, e in seguito investe le istituzioni a vari livelli, sia nella dimensione sovranazionale sia in quella subnazionale, che accolgono gli impulsi provenienti dai cittadini traducendoli in politiche pubbliche. I consumatori e le imprese infatti non sono meri destinatari del nuovo paradigma di sviluppo ma sono chiamati ad assumere un ruolo attivo quali protagonisti della transizione ecologica e industriale verso l'economia circolare. La partecipazione attiva dei consumatori e l'assunzione di responsabilità sociale delle imprese verso la transizione e la fiducia nella sua realizzazione sono elementi fondamentali del percorso intrapreso. Più nello specifico la responsabilità sociale d'impresa è un fattore emblematico dell'assetto corale e sistemico del nuovo modello di sviluppo.

La cifra dell'affermazione dell'economia circolare, all'interno del disegno del Green New Deal, è inoltre quella della profonda interconnessione di attori, di ambiti e di processi.

Anche tale metodologia non è nuova ma assai risalente. Già nell'Agenda 21, approvata nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo Sviluppo a Rio de Janeiro nel 1992, si era introdotto nella direttrice della sostenibilità ambientale un profilo di carattere sociale; si era infatti affermato che «requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile» è «l'eliminazione della povertà e una maggiore equità nella distribuzione delle risorse tra le popolazioni del mondo». Il principio iniziava così a reggersi, fin dall'origine su tre pilastri, ambientale, economico e sociale, da considerarsi mutuamente interdipendenti.

Una delle specificità dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, inoltre, è proprio la visione integrata delle azioni da intraprendere e degli obiettivi da conseguire per ridefinire il nuovo modello di sviluppo. Le sfide globali che si impongono, infatti, esigono, anche per la Commissione europea, l'abbandono o l'insufficienza di politiche e di meccanismi di governo settoriali, a vantaggio di un approccio più integrato e sistemico. Non può non richiamarsi, in tale prospettiva, la Nuova Agenda strategica dell'Unione Europea 2019-2024, che ha individuato tra le priorità dell'UE quella di costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero.

Si tratta di un processo di mutamento che investe contestualmente l'azione dei pubblici poteri nell'ambito

ambientale, economico e sociale all'interno dei quali lo sfruttamento delle risorse, il piano degli investimenti e la direzione dello sviluppo tecnologico dovranno avvenire in sinergia. Coeso dovrà pertanto essere l'impegno dei tanti attori istituzionali e sociali a cui il legislatore impone di attivarsi per promuovere la realizzazione del nuovo modello di sviluppo.

## **DALLA TUTELA DELLA CONCORRENZA ALLA CONCORRENZA SOSTENIBILE.**

L'intervento dei poteri pubblici non segue, in realtà, in tale disegno, una logica ostativa delle dinamiche della concorrenza nel mercato ma anzi integra le istanze ambientali e circolari nello stesso funzionamento della concorrenza e del mercato che dunque potrebbe qualificarsi, come peraltro è stato rilevato<sup>[4]</sup> come «concorrenza ambientale e sostenibile». Questo è avvenuto ad esempio nell'ambito del *green procurement*, che da strumento di contabilità pubblica può divenire, grazie alle clausole sul ciclo di vita, negli artt. 95 e 96, e l'obbligo di rispetto dei Criteri ambientali minimi, un fattore propulsivo di un modo di progettazione e di produzione di manufatti più sostenibili e quindi della circolarità del sistema economico. Con l'esplicitazione, nell'art. 34, comma 3, del nuovo Codice (D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) de «i criteri di sostenibilità energetica e ambientale», si introduce in effetti l'obbligo di inserire nella documentazione progettuale e di gara un contenuto minimo costituito dalle specifiche tecniche e dalle clausole contrattuali contenute nei Criteri ambientali minimi. Tali criteri, in veste di elementi premianti, vengono considerati anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95, comma 6).

Un ruolo centrale, nell'orientare gli appalti pubblici verso obiettivi di sostenibilità, è inoltre costituito dai criteri di aggiudicazione, ossia quello dell'offerta economicamente vantaggiosa (art. 96, comma 6) e dell'introduzione dei cd. costi del ciclo di vita (art. 95, secondo comma e art. 96, primo comma, lett. b). Attraverso il nuovo approccio valutativo fondato sul ciclo di vita, in cui sono inclusi sia i costi interni sia quelli imputabili ad esternalità ambientali, purché monetizzati e controllati, possono infatti superarsi i limiti di competitività sul mercato delle imprese, messe in tal modo in grado di investire nell'innovazione per divenire più sostenibili.

Anche la politica energetica europea è stata orientata a contrastare il *climate change* attraverso un'iniziativa di promozione dell'energia rinnovabile e dell'efficienza energetica che mirava a favorire il progresso economico dissociandolo dal ricorso all'energia convenzionale; la stessa Direttiva n. 28 del 2009 ma, più di recente, la Comunicazione Energia 2020 e lo stesso *Green New Deal* mirano a favorire un funzionamento del mercato integrato dell'energia pervaso dalla direzione di una decisa transizione energetica verso le fonti rinnovabili.

---

<sup>[1]</sup> Si v. COM (2020) 98 final, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, dell'11 marzo 2020.

<sup>[2]</sup> Anche il governo inglese, ormai extra-Ue, ha affidato a uno dei più noti economisti mondiali, Partha Dasgupta, il compito di redigere un rapporto dove i modelli economici e le scelte di policy sono completamente ridefinite partendo dall'assunto dell'integrazione del sistema economico nell'ecosistema.

<sup>[3]</sup> F. De Leonardis, *Editoriale de Il diritto dell'economia*, n. 3/2019.

<sup>[4]</sup> E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. Ec.*, n. 1/2019, 493-529