

# SCRITTI IN MEMORIA DI GLADIO GEMMA

a cura di

SALVATORE ALOISIO - ROBERTO PINARDI  
SIMONE SCAGLIARINI



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2023 - G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO  
VIA PO 21 - TEL. 011-81.53.111  
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2362-5  
ISBN/EAN 978-88-921-7268-5 (ebook - pdf)

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# TRANSIZIONE ECOLOGICA ED ECONOMIA CIRCOLARE

*Sandra Antoniazzi*

SOMMARIO: 1. “Ecologia e cultura politica” di Gladio Gemma: l’attualità degli studi, la recente politica di transizione ecologica e la riforma dell’art. 9 della Costituzione che include “l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi”. - 2. Transizione ecologica ed economia circolare: un quadro complesso di tematiche interdisciplinari. - 3. In particolare, servizi pubblici di interesse economico generale ed economia circolare. - 4. Le direttive europee 2018 sulla gestione dei rifiuti. - 5. L’influenza diretta della politica ambientale europea e della relativa disciplina. - 6. La definizione di economia circolare nel nostro ordinamento. - 7. Il mercato dei servizi pubblici: gli enti locali e il nuovo “*purpose*” delle società di gestione. - 8. Conclusioni.

## 1. *“Ecologia e cultura politica” di Gladio Gemma: l’attualità degli studi, la recente politica di transizione ecologica e la riforma dell’art. 9 della Costituzione che include “l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi”*

Tra gli studi del Prof. Gladio Gemma l’ecologia è un tema di ricerca centrale nell’evoluzione dei diversi interessi per l’ambiente<sup>1</sup>, vissuto nell’impegno e nella passione civile a partire dalla fondazione a Modena negli anni Sessanta del Secolo scorso della “Lega per la difesa ecologica”, una delle prime associazioni per la tutela del patrimonio ambientale e naturale. Spesso la ricerca universitaria contemporanea si limita ad affrontare questioni concrete per considerazioni solo teoriche; il Prof. Gemma era diverso: s’impegnava a fondo e con rigorosa coerenza, osservando attentamente la realtà per indagare le cause dei problemi nel

---

\* Professore Associato di Diritto dell’Economia nell’Università di Roma Tor Vergata.

<sup>1</sup> G. GEMMA, *Ecologia e cultura politica*, in *Temì*, 2-3, 1973, p. 3 ss.; ID., *Problematica politico-costituzionale del Ministro per l’ambiente*, in *Temì*, 1-2, 1975, p. 1 ss.

ruolo di raro intellettuale sinceramente interessato a comprendere le questioni giuridiche, le istituzioni del convivere, le dinamiche del potere e delle decisioni, gli interessi dei cittadini e gli effetti sulla democrazia sostanziale. In quegli anni, si affermarono posizioni di “ecologia radicale” difficilmente inseribili nella dimensione giuridica, ma comunque significative per sensibilizzare l’opinione pubblica e promuovere una cultura ecologica<sup>2</sup>.

Infatti, “Il tema dell’inquinamento (dell’aria, dell’acqua, ecc.) diviene sempre più, anche nel nostro paese, motivo di interesse, intenso in certi casi, generico in altri, dei mezzi di informazione, delle forze politiche, dell’opinione pubblica. Anzi alla diffusione dell’interesse si accompagna, quale effetto collaterale, anche un atteggiamento di moda, tipico di chi tenta di essere in linea con i tempi, senza però sentire veramente lo spirito del tempo. Non v’è dubbio che, sotto diversi profili, perfino l’esistenza di una ‘moda’ ecologica può costituire un fenomeno positivo, perché, sia pur con forme e motivazioni deteriori, si rafforza il processo in corso e si potenzia, in un certo senso, il movimento. (...) Comunque, non è, ovviamente, sul problema della moda ecologica che va condotta la discussione, quanto sulle differenti reazioni che la presenza di uno squilibrio ecologico può comportare, o, anzi ha comportato”<sup>3</sup>.

Le dinamiche sono molto chiare già negli anni Settanta: “La crisi nei rapporti fra l’uomo e la biosfera può invece nascere quando il fenomeno, inizialmente fisiologico, della trasformazione della natura assume notevoli dimensioni e si traduce in una distruzione rilevante di risorse naturali”. In particolare, “La crisi tra uomo e biosfera è una crisi di smaltimento dei rifiuti<sup>4</sup> (...). La natura non riesce più, o si ritiene non

---

<sup>2</sup> Per comprendere il movimento di “ecologia radicale” e il contributo positivo “rivoluzionario” per il superamento delle politiche tradizionali e una nuova cultura della tutela dell’ambiente, si rinvia a G. GEMMA, *Ecologia e cultura politica*, cit., pp. 7-12, spec. pp. 12-13 e 17.

<sup>3</sup> G. GEMMA, *Ecologia e cultura politica*, cit., p. 3.

<sup>4</sup> L’Autore richiama G. NEBBIA, *Premesse culturali dell’attuale crisi ecologica*, in G. NEBBIA (a cura di), *L’uomo e l’ambiente*, Tamburini, Milano, 1971, pp. 28 ss., 44. Secondo l’Autore “sulla terra non si consuma niente, ma qualsiasi nostra azione crea dei rifiuti per cui propongo che la nostra sia chiamata, invece che società dei consumi, *società dei rifiuti*”. Per un quadro complessivo delle diverse tematiche collegate all’ecologia e discusse negli anni Settanta v. M.P. PAGNINI ALBERTI, P. NODARI (a cura di), *Temi di ecologia*, Cluet, Trieste, 1976, e in partic. v. M. SPECCHI, *Organismi e ambiente*, pp. 31-32. In seguito, il dibattito è stato approfondito da studi interdisciplinari v. ad es., M. TALLACCHINI, *Diritto per la natura, Ecologia e filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 1996; E. SORI, *La città e i rifiuti, Ecologia urbana dal Medioevo al primo Novecento*, il Mulino, Bologna,

riesca più, a depurare le scorie dell'attività umana, e, se permane anche sotto il profilo ecologico l'esigenza di una razionalità urbanistica, sussiste ormai un problema, più complesso, dell'eliminazione dei rifiuti nei cicli biologici al di fuori delle città o dei centri abitati. (...). Questi sono, in sintesi molto concisa, i connotati dell'attuale crisi ecologica: si produce sempre più per soddisfare bisogni non essenziali e si aumenta sempre più la massa dei rifiuti contaminati non depurabili. (...) È chiaro che questo è un discorso di tendenza, che vale se certe variabili come la cultura e la politica economica non muteranno il processo in corso<sup>5</sup>".

Nel "processo in corso", ormai da troppi anni, è in atto qualche cambiamento concreto per l'intervento dell'Unione europea: si è affermata un'impostazione moderna con soluzioni concrete, se pensiamo alla politica del *Green New Deal* per iniziativa della Commissione europea (2018/2019), all'economia circolare per la transizione ecologica e alle direttive del 2018 che riguardano la gestione dei rifiuti, recepite nei Paesi membri. Per far fronte a rilevanti problemi ambientali e ai cambiamenti climatici, da tempo esaminati da studi e da organizzazioni internazionali, l'Unione europea promuove e "impone" nuove soluzioni per l'esercizio delle attività economiche.

Nel nostro ordinamento, questa evoluzione culturale, giuridica e di politica ambientale ha un riscontro anche nell'art. 9 della Costituzione riformato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha riscritto la norma di principio: la Repubblica tutela non solo il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, ma anche "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". Inoltre, è coinvolto l'art. 41 della Costituzione nel senso che l'ambiente e la salute sono stati inseriti come limiti all'iniziativa economica privata, che può affermarsi liberamente a condizione di non causare danni a questi beni primari.

La riforma si inserisce nel percorso più ampio di riconoscimento di un diritto di protezione dell'ambiente nella prospettiva della transizione ecologica come nuova azione di governo che deve promuovere non solo soluzioni di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile, ma anche adeguate politiche energetiche. Quindi, la transizione ecologica comporta l'integrazione di politiche che riguardano la protezione della bio-

---

2001; M. MANCARELLA, *Il diritto dell'umanità all'ambiente, Prospettive etiche, politiche e giuridiche*, Giuffrè, Milano, 2004.

<sup>5</sup> G. GEMMA, *Ecologia e cultura politica*, cit., p. 4.

diversità, la mobilità, le risorse energetiche e l'economia in senso ampio; per questo panorama complesso di interventi per i quali l'UE ha esteso l'infrastruttura giuridica, si propone un quadro di riflessioni generali su questioni già note negli anni Settanta.

I recenti orientamenti derivano non solo dalle tendenze del diritto ambientale dell'UE, ma anche da specifici impegni adottati in sede internazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici. Il dibattito sull'opportunità della riforma costituzionale è incentrato su posizioni divergenti: da un lato, è ritenuta un intervento formale di integrazione della norma che non comporterà cambiamenti significativi, mentre dall'altro è valorizzata come punto di partenza che attiverà un ripensamento con nuovi equilibri tra i principi e gli interessi pubblici primari per garantirne la supremazia, visione realistica considerando che la novella è inserita nella parte della Costituzione dedicata ai principi; occorrerà, quindi, attendere la futura evoluzione interpretativa<sup>6</sup>.

## *2. Transizione ecologica ed economia circolare: un quadro complesso di tematiche interdisciplinari*

Il modello europeo di transizione ecologica, che include le strategie dell'economia circolare, da cui la nota disciplina del 2018 sui rifiuti, non si limita a prevedere norme recepite negli ordinamenti interni, ma è espressione della recente e più ampia politica europea del *Green New Deal* promosso e diffuso a partire dal dicembre 2019, dopo una fase di dibattito in sedi internazionali e di orientamento degli Stati membri, come evoluzione delle competenze europee in materia di tutela del-

---

<sup>6</sup> V. M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, 25 agosto 2021, in *Forum. Quad. cost.*, 2021, p. 285 ss.; ID., *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, 2022, p. 351 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 2022, p. 15 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, 28 febbraio 2022; in *ApertaContrada*, 2022, p. 1 ss.; F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, 8 luglio 2022, in *DPCE online*, 2022, p. 1085 ss.; G. DEMURO, *I diritti della Natura*, Editoriale, 23 febbraio 2022, in *Federalismi*, 6, 2022, p. IV ss.; per l'influenza del *Green New Deal* europeo sulla riforma costituzionale v. M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, 21 settembre 2022, in *Federalismi*, 24, 2022, p. 183 ss.

l'ambiente e del clima<sup>7</sup>, ma con obiettivi ulteriori, incidendo profondamente sulle finalità dell'UE e sul processo di integrazione, soprattutto con riferimento alla *governance* economica e agli strumenti di solidarietà tra Stati. Sono imposte misure incisive per l'esercizio delle attività economiche, al fine di ridurre l'impatto sul territorio con molteplici implicazioni che coinvolgono l'ambiente e il clima e, in particolare, si rinvia al Reg. (EU) 30 giugno 2021, n. 1119 che innova la *European Climate Law*<sup>8</sup>.

Il *Green New Deal* rientra come programma nel *Next Generation EU*, che supera le misure monetarie non convenzionali e di assistenza agli Stati membri adottate durante la crisi finanziaria del 2008-2010, per politiche e programmi comuni che intendono modificare le azioni per una delineata prospettiva politica del futuro, vincolante per le istituzioni e gli ordinamenti interni<sup>9</sup>.

Emergono, quindi, rilevanti conseguenze per l'ordinamento interno e le attività economiche che devono essere esercitate secondo finalità di sostenibilità ambientale e le collegate discipline; ad es. è coinvolta la materia dei servizi pubblici locali, disciplinata dal recente d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, espressione di una riforma assai dibattuta che ha interessato tutti i governi italiani dell'ultimo decennio e alla fine realizzata dall'ex-Governo Draghi per gli impegni con la Commissione europea nell'ambito del PNRR. Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali conferma l'applicazione del mercato concorrenziale, di altri principi generali europei e di regole più chiare di organizzazione e di riparto delle competenze<sup>10</sup>. La riforma era rimasta "in sospeso"<sup>11</sup> dal

---

<sup>7</sup> Per approfondimenti v. E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 59, 2022, p. 19 ss.; M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 170 ss.

<sup>8</sup> Con la seguente finalità "establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) 401/2009 and (EU) 2018/1999 (European Climate Law).

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione europea, "*The European Green Deal*", COM (2019) 640, punto 1.

<sup>10</sup> V., ad es., artt. 2 (definizioni), 3 (principi generali di servizio pubblico locale), 5 (meccanismi di incentivazione delle aggregazioni) e artt. 14 e 15 sulla scelta delle modalità di affidamento della gestione (a terzi, a società mista, a società *in house*, e, per i servizi diversi da quelli a rete, in economia o ad aziende speciali *ex art.* 114 T.U.E.L.). Anche se le disposizioni richiamano principi già noti e alcuni profili innovativi, si aprirà un intenso dibattito per la fase applicativa, soprattutto in relazione a soluzioni di gestione radicate da tempo, ad es. riguardo alla proroga delle concessioni con i rigorosi divieti imposti dalla Commissione europea.

2016, anche se hanno comunque operato i principi europei per i servizi di interesse economico generale. Sono, quindi, coinvolte le competenze degli enti locali, in fase di ripensamento<sup>12</sup>, e nuovi indirizzi di politica industriale delle società di gestione dei servizi con una rafforzata attenzione per l'utilizzo e il risparmio delle risorse e la compatibilità con misure di tutela dell'ambiente.

Il paradigma dell'economia circolare supera i confini dell'azione amministrativa riferita ai servizi pubblici, gestiti in forma diretta o indiretta mediante concessioni a imprese nel rispetto di regole a tutela dell'ambiente, e include l'intero processo industriale di progettazione e produzione di servizi. Il modello economico "ecologico" s'inserisce nella politica industriale, in quanto orienta e attrae investimenti, generando valore economico e benessere ambientale e sociale; un modello che non può essere confinato nell'ambito della salvaguardia dell'ambiente in senso stretto, ma include necessariamente profili sociali, culturali, educativi e finanziari insiti nella ridefinizione complessiva della politica industriale interna.

L'uso efficiente delle risorse è giustificato da primarie ragioni ambientali per ridurre il loro consumo e il conseguente impatto sul territorio; di conseguenza, l'economia circolare è, allo stesso tempo, un obiettivo dei piani industriali e del mercato competitivo. In realtà, il modello era noto già negli anni Settanta del Secolo scorso anche se in una prospettiva di ecologia radicale che imponeva la riduzione della produzione e il contenimento del reddito come "sistema di produzione non inquinante e la creazione di una economia di riciclo con conseguente netta riduzione del benessere materiale e ... limitazione della libera utilizzazione dei suoi beni"<sup>13</sup>.

In effetti, le innovazioni legislative dell'UE riguardano i problemi della sostenibilità al di là della semplice conservazione del territorio, dato che l'obiettivo non è solo quello di prevedere maggiori investimenti

---

<sup>11</sup> Il Testo Unico in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale non è stato promulgato nel 2016 per l'intervento della Corte costituzionale 25 novembre 2016, n. 251 v. S. Antoniazzi, *Società miste e servizi pubblici locali. Esperienze nazionali e modello europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 291 ss.

<sup>12</sup> Nel 2020 è stato costituito un gruppo di studio per la modifica dell'ordinamento degli enti locali nominato dal Ministro dell'Interno per la stesura di uno specifico disegno di legge delega. Alcune modifiche sono state introdotte dalla l. 12 aprile 2022, n. 35 e dalla l. 30 giugno 2022, n. 84 a cui si rinvia.

<sup>13</sup> S. MANSHOLT, *Una nuova dimensione per la politica europea*, in *Mondo operaio*, 1972, p. 36, Autore citato dal Prof. Gemma nell'articolo che è qui richiamato, p. 6, nota 14.



per la tutela dell'ambiente, ma di orientare verso nuove attività di rigenerazione; quindi, in sintesi, l'ambiente diventerebbe un vero e proprio "motore" dello sviluppo economico. La programmazione dell'economia circolare è soggetta a continui studi e adattamenti per soluzioni gradualmente illustrate in numerosi atti e documenti pubblicati nel sito istituzionale della Commissione Europea tra il 2019-2023.

È così necessario superare il tradizionale schema di rapporto tra imprese, territorio e consumatori, dato che si sono aggiunte strategie per l'ambiente che coinvolgono le imprese, gli utenti e il regolatore del settore, sulla base del diritto europeo e di regole di *soft law*. In questo contesto, si evolve il percorso del nostro ordinamento e il possibile ruolo dei soggetti pubblici e privati nella graduale attuazione della transizione ecologica nella prospettiva di soluzioni di partenariato e di un nuovo *purpose* delle società pubblico-private di dimensioni adeguate al fine di garantire l'innovazione tecnologica.

### 3. *In particolare, servizi pubblici di interesse economico generale ed economia circolare*

I servizi pubblici di interesse economico generale (ad es., i principali: acqua, elettricità, gas e gestione dei rifiuti) riguardano risorse inquadrate anche nel concetto di beni comuni<sup>15</sup>, nell'attuale contesto di emergenza economica e ambientale per i quali si prospetta l'obiettivo-missione del riutilizzo delle risorse. Il concetto di bene comune potrebbe essere esteso al settore dei rifiuti, se si considera che il riutilizzo dei materiali comporta positive conseguenze ambientali con evidenti vantaggi per i cittadini e non solo come benefici economici, ma di benessere complessivo.

---

<sup>14</sup> Si rinvia agli atti e ai documenti della Commissione europea a partire dal 2019 ad oggi, reperibili in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>15</sup> C. FELBER, *L'economia del bene comune. Un modello economico che ha futuro*, Tecniche nuove, Milano, 2012, p. 17, e in lingua originale v. ID., *Die Gemeinwohl-Ökonomie*, Deuticke im Paul Zsolnay Verlag, Wien, 2010 e 2012; M. PASSALACQUA, *Economia del bene comune e gestione dei servizi di pubblica utilità*, 29 giugno 2015, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org); M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; J. TIROLE, *Economia del bene comune*, Mondadori, Milano, 2017, p. 213 ss.; A. SIMONATI, *The (Draft) European Charter of the Commons - Between Opportunities and Challenges*, in *Central European Public Administration Review*, 2018, p. 91 ss., <https://doi.org/10.17573/cepar.2018.2.05>.

Inoltre, la prospettiva si estende se si considerano i soggetti – pubblici e privati – coinvolti nella gestione e nel riuso: le amministrazioni, le imprese e la comunità dei cittadini. Per i soggetti interessati occorre superare i conflitti per una necessaria collaborazione e condivisione delle scelte, differenziando i ruoli e le fasi di partecipazione.

L'economia circolare potrebbe, infatti, favorire l'emergere di più occasioni di partecipazione, in quanto prevede un ruolo sempre più attivo dei componenti della comunità. Tuttavia, è necessario distinguere chiaramente questo modello dalla c.d. "economia collaborativa"<sup>16</sup> che può diventare un'economia sociale, basata su relazioni sociali e doveri di solidarietà. Anche la nozione di "economia della società" è diversa e può essere ricondotta a un contesto in cui gli individui sono legati da un interesse generale che definisce una dimensione soggettivamente pubblica, che va oltre i diritti e gli interessi dei singoli e riguarda la collettività<sup>17</sup>.

La politica ambientale europea e la disciplina che introduce nuove regole per la gestione dei rifiuti e modalità di produzione-gestione-riutilizzo – direttive (UE) n. 849-850-851-852/2018 c.d. "Pacchetto economia circolare" – incidono direttamente sui sistemi nazionali, in quanto tenuti al recepimento.

Un'interessante conseguenza è lo sviluppo di *Green Finance* e il coinvolgimento del sistema bancario europeo; si pensi agli obiettivi verdi della Banca centrale europea<sup>18</sup>, della Banca europea per gli investimenti e della Banca europea per il clima. Il Regolamento (UE) 18 giugno 2020, n. 852, un atto giuridico importante per comprendere la transizione ecologica, riguarda la finanza sostenibile, un settore assai indagato e promosso da diversi enti pubblici e privati per lo sviluppo dell'economia circolare<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> V. E. CARBONELL PORRAS (dir.), L. DE LA TORRE MARTÍNEZ (coord.), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Iustel, Madrid, 2022.

<sup>17</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015; M. PASSALACQUA, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso di aree industriali dismesse*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields, Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 13 ss.

<sup>18</sup> Si rinvia a ECB, "Greening the financial system", 2 December 2019, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu). Per approfondimenti v. C. ZILIOLI, M. IOANNIDIS, *Climate change and the mandate of the ECB: Potential and limits of monetary contribution to European Green Policies*, in *Common Market Law Review*, 59, 2022, p. 363 ss.

<sup>19</sup> Per studi incentrati sull'economia circolare v. MC ARTHUR ELLEN FOUNDATION, *Financing the Circular Economy, Capturing the Opportunity*, 10<sup>th</sup> September 2020, p. 20 ss.,

A differenza delle quattro direttive del pacchetto sull'economia circolare, questo regolamento fornisce una definizione di economia circolare più approfondita: “un sistema economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle altre risorse dell'economia viene mantenuto il più a lungo possibile, migliorando l'uso efficiente nella produzione e nel consumo, in modo da ridurre l'impatto ambientale del loro utilizzo, minimizzando i rifiuti e il rilascio di sostanze pericolose in tutte le fasi del loro ciclo di vita, anche applicando la gerarchia dei rifiuti”. Il “considerando 4” è molto chiaro: “la sostenibilità e la transizione verso un'economia sicura, neutrale dal punto di vista climatico, resiliente ai cambiamenti climatici, più efficiente in termini di risorse e circolare, sono fondamentali per garantire la competitività dell'economia dell'Unione a lungo termine”.

In sostanza, all'attuazione degli obiettivi contribuisce il finanziamento di progetti presentati dalle imprese per gestire attività compatibili con l'ambiente. Il modello europeo di economia circolare indica nuovi metodi anche per i servizi pubblici di interesse economico generale, soluzioni di organizzazione che condizionano il *purpose* delle aziende di gestione; gli statuti dovranno, infatti, tenere conto degli interessi ambientali, espressione della nuova cultura ecologica. L'attuale attenzione è determinata dalla promozione e da una significativa “pressione” dell'UE, che ha orientano la politica interna, le attività economiche e le discipline, a seguito di studi e documenti di organizzazioni internazionali di rilevanza globale.

#### 4. *Le direttive europee 2018 sulla gestione dei rifiuti*

Il primo considerando della direttiva 2018/851/UE afferma che la gestione dei rifiuti nell'UE dovrebbe essere migliorata e trasformata in una gestione sostenibile dei materiali per salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana, garantire l'uso prudente, efficiente e razionale delle risorse naturali e promuovere i principi dell'economia circolare <sup>20</sup>.

---

34, 41 ss.; *The Circular Economy: a transformative Covid-19 recovery strategy*, 27 October 2020, in [www.ellenmcArthurfoundation.org](http://www.ellenmcArthurfoundation.org).

<sup>20</sup> A. MASSARUTTO, *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, il Mulino, Bologna, 2019; F. MUNARI, *L'economia circolare e le nuove regole dell'Unione europea sui rifiuti*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, 2019, p. 77 ss.; A. SIMONE, *L'economia circolare non è il riciclo*, in *Rivista giuridica ambiente*, 2019, p. 671 ss.; P. VERRI, *Il regime*

Nonostante altri diversi riferimenti all'economia circolare, in questa direttiva e nelle altre recepite dai decreti legislativi italiani, non ci sono ulteriori definizioni o contenuti utili per l'interpretazione. Inoltre, vi sono evidenti problemi di adeguamento del nostro ordinamento giuridico non risolvibili con il solo recepimento delle direttive del 2018, se si considerano i vigenti schemi giuridici del diritto amministrativo per le attività economiche e le competenze degli enti territoriali, in fase di ripensamento e di difficile modifica. Più in generale, l'attuazione dell'economia circolare potrebbe essere l'occasione per innovare gli strumenti pubblicistici applicabili all'economia e a ciò di certo contribuisce anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per le riforme imposte "in cambio" di rilevanti investimenti <sup>21</sup>.

Per comprendere meglio il contesto complesso, è necessario richiamare brevemente i vari documenti e le norme che hanno fondato la nascita e la diffusione dell'idea di economia circolare in Europa. Il "Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare" del 2 dicembre 2015 è stato il presupposto iniziale; la Commissione Europea ha poi proposto e approvato il pacchetto di direttive per la transizione dall'economia lineare e tradizionale all'economia circolare. Il documento definisce 54 misure per "chiudere il cerchio" del ciclo di vita dei prodotti: dalla produzione e consumo alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime secondarie. Inoltre, il Piano identifica cinque settori prioritari (plastica, rifiuti alimentari, materie prime essenziali, costruzione e demolizione, biomassa e materiali biologici) per accelerare la transizione lungo la loro "catena del valore".

Un altro documento rilevante della Commissione Europea è la "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare" (16 gennaio 2018) e la direttiva 2019/904/UE sulla plastica monouso (direttiva SUP,

---

autorizzatorio "end of waste", tra dato normativo e legittime tensioni verso la "circular economy", in *Rivista giuridica ambiente*, 2019, p. 171 ss.; D. BIANCHI, *Economia circolare in Italia. La filiera del riciclo asse portante di un'economia senza rifiuti*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018; E. BOMPAN, I. N. BRAMBILLA, *What is Circular Economy*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018; S. SCARPELLINO, *La parabola dei rifiuti. Da problema e risorsa. La sfida dell'economia circolare*, Aracne, Roma, 2018; v. anche P. LACY, *Waste to wealth. The Circular Economy Advantage*, Palgrave Macmillan, London, 2015 e la traduzione in italiano ID., *Circular economy. Dallo spreco al valore*, Egea, Milano, 2016; G. CERRINA FERONI (a cura di), *Produzione, gestione, smaltimento dei rifiuti in Italia, Francia e Germania tra diritto, tecnologia, politica*, Giappichelli, Torino, 2014; G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>21</sup> L'approvazione del PNRR ha previsto misure destinate alla transizione ecologica per circa il 37% dei fondi disponibili.

*Single Use Plastics*) approvata il 21 maggio 2019. La direttiva mira a prevenire e combattere i rifiuti in mare e stabilisce regole più severe per i tipi di prodotti e imballaggi che sono tra i dieci inquinanti più frequenti sulle spiagge europee; le nuove norme vietano l'uso di alcuni prodotti di plastica monouso per i quali esistono alternative sul mercato<sup>22</sup>. Il 12 ottobre 2018 la Commissione europea ha, inoltre, approvato il documento “Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il legame tra economia, società e ambiente” con l'obiettivo di migliorare e aumentare l'uso sostenibile delle risorse rinnovabili per affrontare i cambiamenti climatici e promuovere lo sviluppo sostenibile.

Questa prima fase si è conclusa con il “Documento di riflessione verso un'Europa sostenibile entro il 2030” (2019) con il quale la Commissione *Junker* ha concluso il suo mandato avviando il dibattito sul futuro dell'Europa, sulla preparazione della strategia dell'Agenda 2019-2024 e sulle priorità della Commissione Europea. Il documento programmatico si concentra sulla transizione ecologica per la sostenibilità e include il passaggio da un'economia tradizionale lineare (“estrai, produci, elimina”) a un'economia circolare, la correzione degli squilibri nel nostro sistema alimentare, l'energia del futuro, gli edifici e la mobilità<sup>23</sup>.

La seconda fase dell'economia circolare è iniziata nel 2019 con la nuova Commissione europea che ha dichiarato di puntare a una leadership mondiale sullo sviluppo sostenibile e ha presentato il *Green New Deal*<sup>24</sup>. Con questo nuovo piano, l'istituzione dà un impulso significativo alla transizione ecologica e indica un percorso dettagliato e rigoroso di azioni per l'economia circolare, sollecitando l'uso efficiente delle risorse, arrestando il cambiamento climatico, contrastando la perdita di biodiversità e riducendo l'inquinamento.

---

<sup>22</sup> Si rinvia alle varie Direttive UE 1994-2006 sui rifiuti: direttiva 2008/98/EC e le direttive specifiche “packaging waste” 1994/62 /EC, landfills 1999/31/EC, waste electrical and electronic equipment WEEE 2012/19/EU, end-of-life vehicles 2000/53/EC e per le batterie e accumulatori (2006/66/EC), reperibili in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>23</sup> D.M. COFFMAN, R. CARDINALE, J. MENG, Z. MI, *Ecological Transition*, in F. CERNIGLIA, F. SARACENO (eds.), *A European Public Investment Outlook*, Open Book Publishers, Cambridge, 2020, p. 163 ss.

<sup>24</sup> Ursula Von der Leyen, 11 dicembre 2019; E.B. BARBIER, *How to make the next Green New Deal work*, in *Nature*, 2019, 565, p. 6; K. ARONOFF, A. BATTISTONI, D. ALDANA COHEN, T. RIOFRANCOS, *A Planet to Win: Why we need a Green New Deal*, Verso Books, London, 2019; A. ATIL ASICI, Z. BUNUZUL, *Green New Deal, A Green Way out of the Crisis?*, in *Environmental Policy and Governance*, 22, 2012, p. 295 ss.; E.B. BARBIER, *Global Governance, The G20 and a Global Green New Deal*, in *Economics*, 2, 2010, p. 1 ss.

Il *Green Deal* europeo interessa tutti i settori dell'economia, con l'impegno di proporre obiettivi di raccolta differenziata e di riduzione dei rifiuti, riuso e riciclo, oltre ad altre azioni specifiche come l'estensione della responsabilità del produttore in settori prioritari<sup>25</sup>. Il piano di investimenti definito nel 2019 è imponente e si articola in tre direzioni: mobilitare almeno 1.000 miliardi di euro di investimenti sostenibili nei prossimi dieci anni e incentivi per sbloccare e "orientare" gli investimenti pubblici e privati come "finanza sostenibile", un pilastro del sistema finanziario. La Commissione garantisce supporto alle autorità pubbliche e ai promotori (soggetti privati, società private o miste) nella pianificazione, progettazione e realizzazione di progetti sostenibili. A questo quadro di interventi, in seguito esteso a causa della crisi pandemica e delle conseguenze economiche, si sono aggiunti ulteriori consistenti finanziamenti previsti dal PNRR per il nostro ordinamento.

Nell'ambito del *Green New Deal*, nel 2019 la Presidente Von der Leyen ha annunciato la strategia europea che è stata (e sarà) promossa e approfondita da numerosi atti e piani della Commissione; ad oggi i documenti più evoluti sulla sostenibilità ambientale provengono dall'Unione Europea, che è l'entità politicamente e giuridicamente più impegnata in questa direzione. I documenti e i progetti di intervento sono fondamentali per comprendere la nuova politica ambientale europea, che si è ulteriormente evoluta in questi ultimi anni, anche se i tentativi di inserire obiettivi di tipo ambientale nella disciplina sulla concorrenza risalgono agli anni Novanta<sup>26</sup>. Tuttavia, esiste un problema rilevante di graduale ed efficace comprensione delle strategie comuni negli ordinamenti interni, soprattutto se si considera la necessità di un adeguamento non solo giuridico, ma di più ampia portata come "evoluzione culturale" dei settori produttivi, inclusa l'industria dei servizi pubblici di interesse economico generale per le strategie di innovazione tecnologica. Pertanto, la riforma delle discipline dei diversi settori è solo un aspetto preliminare, poiché più ampiamente le innovazioni devono caratterizzare le scelte delle politiche nazionali e gli obiettivi dei piani industriali di sostenibilità.

---

<sup>25</sup> Rifiuti commerciali, alimentari, tessile, plastica, elettronica, edilizia.

<sup>26</sup> Si rinvia a O. BROOK, *Struggling with Article 101(3) TFUE: Diverging approaches of the Commission, EU Courts, and five competition authorities*, in *Common Market Law Review*, 56, 2019, p. 121 ss.; M. DOLMANS, *Sustainable competition policy*, in *Competition Law and Policy Debate*, 6, 2020, p. 1 ss.

## 5. *L'influenza diretta della politica ambientale europea e della relativa disciplina*

Le direttive sui rifiuti sono state recepite in Italia con i decreti legislativi<sup>27</sup> del 3 settembre 2020, n. 116, n. 118, n. 119 e n. 121. Si tratta dei decreti legislativi, sottoposti a modifiche e aggiustamenti, che attuano il pacchetto di misure europee sull'economia circolare che ha modificato le precedenti direttive (1994-2012) sui rifiuti e sulle discariche.

È possibile delineare un quadro sintetico della definizione e dei contenuti dell'economia circolare, più volte richiamata con particolare enfasi nei decreti legislativi italiani, per comprendere regole e misure generali. La finalità della legge sulla gestione dei rifiuti, "l'efficacia e gli strumenti che ne costituiscono gli elementi fondamentali" sono stati previsti dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 116/2020 "per la transizione verso un'economia circolare", innovando il Codice dell'Ambiente<sup>28</sup>; nel successivo comma 7 il legislatore dichiara di voler "procedere verso un'economia circolare con un elevato livello di efficienza delle risorse"<sup>29</sup>. Vi sono ulteriori riferimenti nell'art. 2 che introduce il programma nazionale per la gestione dei rifiuti che deve contenere "l'individuazione dei flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l'economia circolare"<sup>30</sup> e "la definizione di un piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale sui rifiuti e sull'economia circolare"<sup>31</sup>. Il successivo art. 3 mira a "favorire la transizione verso un'economia circolare"<sup>32</sup>. Questa finalità è ribadita anche nell'art. 1, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 121/2020 che modifica l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 36/2003 sulle discariche di rifiuti.

I principi della nuova disciplina rappresentano i primi obiettivi strategici concreti del nostro ordinamento per la transizione ecologica. Questo quadro coinvolge il mercato regolamentato dei servizi di interesse economico generale<sup>33</sup> che comprendono i settori dei rifiuti, dell'acqua e dell'energia. Pertanto, le regole del mercato dovranno tenere

---

<sup>27</sup> Pubblicati rispettivamente l'11, il 12 (secondo e terzo) e il 14 settembre 2020.

<sup>28</sup> Art. 177, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>29</sup> Art. 181, comma 4, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>30</sup> Art. 198-bis, comma 4 e comma 3, lett. g), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>31</sup> Art. 198-bis, comma 3, lett. h), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>32</sup> Artt. 218, comma 2, e 237, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>33</sup> F. BRUTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2010.

conto della politica di innovazione generalizzata. Inoltre, l'approccio non riguarda solo la gestione dei rifiuti, ma è più generale in quanto include l'acqua e le risorse per tutte le attività produttive che devono essere progressivamente pianificate in modo compatibile con l'ambiente e per contrastare i cambiamenti climatici.

La disciplina italiana è assai complessa, di conseguenza esaminiamo solo alcuni profili generali che rappresentano il punto di partenza dei nuovi obiettivi con diverse scadenze a partire dal 2020; le principali linee di intervento sono elencate nel comma 4 del nuovo art. 181 del d.lgs. n. 152/2006. L'obiettivo principale è quello di semplificare il mercato delle materie prime secondarie; a tal fine, si prevede che l'impresa che utilizza per la prima volta un materiale che ha cessato di essere considerato rifiuto e che non è stato immesso sul mercato oppure è stato immesso sul mercato per la prima volta dopo che ha cessato di essere considerato rifiuto, deve garantire che il materiale soddisfi i requisiti previsti dalla disciplina in materia di sostanze chimiche e prodotti correlati<sup>34</sup>.

L'economia circolare necessita di un diverso contesto: un mercato di riferimento, strumenti economici e utili alla sua crescita, che non siano solo quelli normativi previsti dalla disciplina statale. Agli strumenti prescrittivi, la nuova disciplina affianca quelli di mercato che sono descritti nel nuovo Allegato L-ter al d.lgs. n. 152/2006 che contiene un elenco dettagliato dei possibili strumenti di intervento pubblico in economia e di altre misure per le diverse categorie di rifiuti. Le misure adottabili sono varie, come le tasse e le restrizioni per il conferimento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti che incentivano la prevenzione e il riciclaggio, i regimi tariffari puntuali che gravano sui produttori di rifiuti in relazione all'effettiva quantità di rifiuti prodotti e forniscono incentivi per la separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili. La riduzione dei rifiuti indifferenziati è raggiungibile attraverso incentivi fiscali per la donazione di prodotti, in particolare alimentari, schemi di responsabilità estesa del produttore<sup>35</sup> per vari tipi di rifiuti e misure per aumentarne l'efficacia, l'efficienza economica e la *governance*, mediante sistemi di deposito-rimborso o altre misure per incoraggiare la raccolta efficiente di prodotti e materiali usati, una solida pianificazione degli investimenti nelle in-

---

<sup>34</sup> Art. 184-ter, comma 5-bis, d.lgs. n. 152/2006.

<sup>35</sup> V. la Direttiva "quadro" 2008/98/CE che è stata recepita nell'ordinamento interno inserendo l'art. 3, comma 1, nel d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 e l'art. 178-bis nel Codice dell'Ambiente.



infrastrutture di gestione dei rifiuti. Altri schemi di intervento riguardano i fondi dell'UE e gli appalti pubblici sostenibili per incoraggiare una migliore gestione, l'uso di prodotti e materiali riciclati, incentivi economici per le autorità locali e regionali, volti a prevenire la produzione e a intensificare la raccolta differenziata, al fine di evitare lo smaltimento in discarica e l'incenerimento.

La disciplina italiana è assai analitica per i molteplici aspetti che caratterizzano l'economia circolare; diversi profili si ricollegano ai temi del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana. Il consumo di suolo è un effetto evidente dell'economia lineare che produce, consuma e smaltisce e il contenimento attraverso il riuso può essere raggiunto solo adottando soluzioni di economia circolare<sup>36</sup>.

L'attuazione delle misure nel contesto della crisi pandemica ed economica non è agevole, soprattutto nel settore dei rifiuti e del riciclaggio; sarebbe necessaria una strategia a medio-lungo termine che consideri il futuro oltre le emergenze<sup>37</sup>. Inoltre, le strategie necessitano inevitabilmente di finanziamenti (soprattutto fondi europei) e di nuovi schemi giuridici per essere attuate; sono, quindi, necessarie ampie riforme su impulso dell'UE e in attuazione delle discipline europee o, meglio ancora, come diretta applicazione per esigenze di uniformità proprio nella prospettiva della transizione ecologica, aspetti in gran parte inclusi nel PNRR.

Infine, l'Autorità di regolazione italiana per l'energia, le reti e l'ambiente - Arera<sup>38</sup> - esercita sicuramente un ruolo importante nell'introduzione di nuovi meccanismi di incentivazione per le imprese e le solu-

---

<sup>36</sup> Si rinvia a M. PASSALACQUA, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso di aree industriali dismesse*, cit., p. 13 ss.

<sup>37</sup> S. VENIER, *Non sacrificare l'economia circolare sull'altare della ripresa economica*, 28 maggio 2020, in [www.rivistaenergia.it](http://www.rivistaenergia.it); E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, p. 415 ss.; E. BRUTI LIBERATI, M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 32 ss.

<sup>38</sup> L'autorità amministrativa indipendente è stata istituita dalla l. n. 481/1995 come autorità per l'energia elettrica, gas e sistema idrico (Aegsi) per la promozione della concorrenza e dell'efficienza dei servizi pubblici; in seguito, l'ente è stato denominato "Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente" (Arera) dopo che la l. n. 205 del 27 dicembre 2017 ha assegnato compiti di regolazione e di controllo del ciclo dei rifiuti, compresi quelli differenziati, urbani e assimilati. Si rinvia a F. MERUSI, S. ANTONIAZZI (a cura di), *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino, 2017; ARERA-ANSA, *Venticinque*, Milano, 2020, Arera, [www.arera.it](http://www.arera.it).

zioni *green* secondo le regole esaminate; inoltre, considerate le attuali difficoltà, nuovi compiti dovrebbero essere assegnati all’Agenzia Europea per la Cooperazione dei Regolatori dell’Energia (ACER) oppure dovrebbe essere istituita una nuova agenzia con poteri incisivi nella regolazione del mercato dell’energia.

## 6. *La definizione di economia circolare nel nostro ordinamento*

La nozione e i contenuti dell’economia circolare sono presenti nel decreto 11 giugno 2020 del Ministero dello sviluppo economico e non in un atto normativo di recepimento del diritto dell’Unione europea<sup>39</sup>; infatti, anche se il d.lgs. n. 116/2020 è stato promosso come una vera e propria “rivoluzione”, nella disciplina non esiste una chiara definizione, anche se è più volte citata come obiettivo principale. La transizione ecologica verso l’economia circolare e gli obiettivi della nuova disciplina appaiono incerti senza una definizione specifica dei contenuti del modello economico.

L’unica definizione normativa è collocata nell’allegato al decreto ministeriale dell’11 giugno 2020 volto alla *riconversione dei processi produttivi*; secondo l’allegato 2 del decreto ministeriale “per economia circolare si intende un modello economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto il più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo”. Il concetto è generico e non vincolante perché contenuto in un atto non legislativo, ma contribuisce a comprendere e a confermare che l’economia circolare è incentrata sul settore complesso dei rifiuti, dato che tutte le attività economiche ne producono, per la necessità di ridurli e di gestirli come risorse per nuove attività produttive.

Secondo il decreto, le attività di ricerca e di sviluppo industriale contribuiscono all’introduzione di modelli innovativi finalizzati alla riconversione produttiva delle attività economiche tramite innovazioni di prodotto e di processo in termini di uso efficiente delle risorse e di trattamento e trasformazione dei rifiuti, compreso il riutilizzo dei materiali

---

<sup>39</sup> Si rinvia ai documenti del Governo italiano in [www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it); [www.gov.it](http://www.gov.it); [www.politicheeuropee.gov.it](http://www.politicheeuropee.gov.it); E. ZANCHINI, M. ALBRIZIO (a cura di), *Un green deal per l’Europa, Le idee e le sfide per rilanciare il progetto europeo*, Rapporto annuale di Legambiente, Edizioni Ambiente, Milano, 2019. V. anche il d.m. del Ministero dello sviluppo economico 11 giugno 2020, *Progetti di ricerca e sviluppo per l’economia circolare*, in [www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it).

in una prospettiva di economia circolare o a “rifiuti zero” e di compatibilità ambientale. Altre finalità riguardano i sistemi per lo sviluppo di tecnologie per l’approvvigionamento idrico, l’uso razionale e i servizi igienico-sanitari, gli strumenti tecnologici innovativi in grado di aumentare la durata dei prodotti e di rendere più efficiente il ciclo produttivo.

Il decreto ministeriale descrive in dettaglio anche le aree delle fasi della “catena del valore”: progettazione, produzione, consumo, gestione dei rifiuti e, ad esempio, per la produzione di modelli innovativi riferiti all’approvvigionamento delle risorse, al loro utilizzo nella produzione e alla generazione di rifiuti durante l’intero ciclo di vita del prodotto, come il riutilizzo di materie prime secondarie, la sostituzione o la riduzione nei materiali utilizzati della presenza di sostanze pericolose per la salute. Per i processi produttivi sono richiesti un uso efficiente delle risorse, lo sviluppo di tecnologie e di linee di produzione industriale innovative in cui i rifiuti o i sottoprodotti di un’industria diventano fattori di produzione per una diversa attività. Per il consumo esistono modalità innovative come le piattaforme digitali, modelli basati sul *leasing* e schemi di abbonamento in cui i produttori mantengono la proprietà del prodotto o la responsabilità delle sue prestazioni per l’intero ciclo di vita; la condivisione di prodotti e infrastrutture può essere considerata una forma di “economia collaborativa”<sup>40</sup>.

Dunque, la legislazione del 2020 ha definito con difficoltà l’economia circolare e i suoi contenuti, ma non mancano documenti che hanno anticipato il modello. Il 13 dicembre 2017 è stato pubblicato il documento congiunto del Ministero dell’ambiente e del Ministero dello sviluppo economico “Verso un modello di economia circolare per l’Italia”, con l’obiettivo di fornire un quadro generale nonché la strategia in continuità con gli impegni adottati in relazione all’“Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici” e all’“Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile”, nel G7 in linea con la politica dell’UE. Il documento rappresenta un passo importante per l’attuazione della più ampia “Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile” (2 ottobre 2017) e affronta la fase di transizione verso l’economia circolare e la necessità di ripensare e riorganizzare la gestione dei rifiuti.

---

<sup>40</sup> S. M. ÁLVAREZ CARREÑO, *Las plataformas colaborativas para la gestión ambiental en el ámbito local: reflexiones jurídicas en el marco de la confluencia de la transición verde y la digital*, in E. CARBONELL PORRAS (dir.), L. DE LA TORRE MARTÍNEZ (coord.), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, cit., p. 105 ss.; C.I. BALLESTEROS PANIZO, *La economía colaborativa y la economía circular en el ámbito local*, *ivi*, p. 183 ss.

Il 14 maggio 2019 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato l'aggiornamento della "Strategia Nazionale Bioeconomia" che si colloca al terzo posto in Europa, dopo Germania e Francia per il rilevante fatturato annuo<sup>41</sup>. L'Italia è, inoltre, al secondo posto in Europa per la ricerca e spesso prima per ricchezza di biodiversità e di prodotti innovativi e di qualità immessi sul mercato. Il *New Green Deal* italiano è stato annunciato nel "Documento Programmatico di Bilancio 2020-2022" con un piano di investimenti pubblici che coinvolgono il settore privato per orientare la sfida del cambiamento climatico, lo sviluppo dell'economia circolare e il rafforzamento della coesione sociale e territoriale.

Le imprese private e a partecipazione pubblico-privata sono direttamente coinvolte e impegnate. Nel settembre 2020, alcune società di gestione di servizi pubblici locali e altri soggetti economici<sup>42</sup> hanno costituito l'"Alleanza per l'economia circolare", promossa dal 2017, lanciando un nuovo documento il "*Position Paper 2020*" di intenti per l'attuazione della circolarità in Italia e un nuovo modello di sviluppo sostenibile.

Le innovazioni già introdotte sono varie e tra queste si accenna all'approvazione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (dicembre 2019), alcune misure di semplificazione previste dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e di accelerazione con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77. Quindi, il quadro degli interventi pubblici nell'economia<sup>43</sup> è stato integrato da nuove soluzioni.

---

<sup>41</sup> Di circa 330 miliardi di euro e 2 milioni di posti di lavoro. La strategia della bioeconomia della Presidenza del Consiglio dei Ministri risale al 2017, v. [www.gov.it](http://www.gov.it). Ministerial Decree 11 giugno 2020, Progetti di ricerca e sviluppo per l'economia circolare, in [www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it), [www.gov.it](http://www.gov.it) e [www.politicheeuropee.gov.it](http://www.politicheeuropee.gov.it).

<sup>42</sup> S. VENIER, S. VERDE, *Hera Group: The Path Towards Shared Value and Circularity*, in A. GILARDONI (ed.), *The Italian Utilities Industry*, Springer, Berlin, 2020, p. 139 ss.

<sup>43</sup> S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2020; C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale diritto europeo e diritto globale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; G. DURANO, *Poteri autoritativi tra interessi pubblici e regole del mercato. Alla continua ricerca degli equilibri comunitari*, Giappichelli, Torino, 2018; F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 83 ss.

## 7. *Il mercato dei servizi pubblici: gli enti locali e il nuovo “purpose” delle società di gestione di servizi pubblici*

La transizione ecologica modifica gli obiettivi e i modelli precedenti, promossi da atti dell’UE; ad esempio, il modello di sviluppo urbano di *Smart City*<sup>44</sup>, una città moderna sensibile alle esigenze degli abitanti per i servizi pubblici offerti, che si evolverà verso la *Circular City* in relazione alla sostenibilità economica e ambientale secondo criteri innovativi di adeguatezza e di risparmio delle risorse, riduzione e rigenerazione dei rifiuti, soluzioni di energia rinnovabile, servizio idrico circolare integrato<sup>45</sup> (riciclo dell’acqua), ecc. Questi obiettivi influenzano il processo produttivo e il rapporto con i cittadini-utenti; le città intelligenti sono coinvolte direttamente nelle attività a basse emissioni di carbonio, ad es. orientando la domanda dei consumatori per il trasporto pubblico al posto dei veicoli privati.

La nuova politica industriale del settore dei servizi deve coordinare gli obiettivi di profitto con lo scopo di migliorare le condizioni ambientali. Nel contesto della concorrenza, l’innovazione tecnologica e l’adeguamento agli atti normativi e alle linee guida dell’UE, inserita nelle istituzioni che esprimono una politica mondiale in tema di ambiente, cambiamenti climatici ed emergenze, sono determinanti. I piani industriali delle società di gestione dei servizi sono certamente condizionati dal contesto normativo e dalla *green economy* europea, pur caratterizzata da obiettivi molto ambiziosi e raggiungibili solo gradualmente e nel lungo periodo, ma di certo più lineare di quella nazionale, in quanto basata su interventi e strumenti giuridici non adeguati a innovazioni ve-

---

<sup>44</sup> M.R. MAUGERI, *Smart contracts, smart grids e smart metres: i nuovi orizzonti nel mercato dell’energia e la tutela del consumatore/prosumer*, in G.D. COMPORITI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell’energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 13 ss.; S. ANTONIAZZI, *Smart city: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, 22 maggio 2019, in *Federalismi*, 10, 2019; T. FAVARO, *Dai brownfields alle Smart Cities. Rigenerazione urbana e programmazioni digitalmente orientate*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., p. 169 ss.; S. ANTONIAZZI, *Smart City nell’esperienza italiana: l’intreccio di riferimenti normativi, di competenze degli enti territoriali e il ruolo delle società di gestione di servizi pubblici*, in V. AGUADO I CUDOLÀ, V. PARISIO, Ó CASANOVAS I IBÁÑEZ (dir.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2018, p. 171 ss.; F. GASPARI, *Smart City, Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 2018; S. ANTONIAZZI, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI, (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano, 2017, p. 479.

<sup>45</sup> S. VENIER, *Dare acqua al domani*, in [www.astrolabio.amicidellaterra.it](http://www.astrolabio.amicidellaterra.it), 2021.

loci<sup>46</sup>, ma in via di riforma per i vincoli del PNRR.

Il mercato dei servizi pubblici è chiaramente orientato dall'UE: la concorrenza deve coesistere con l'obiettivo della tutela degli interessi ambientali, oltre alla protezione dei consumatori mediante le specifiche discipline dei rapporti contrattuali. In Italia, Arera adotta soluzioni avanzate per l'incentivazione delle fonti rinnovabili<sup>47</sup>, come ad es. i cosiddetti "Certificati bianchi", strumenti negoziabili di efficienza energetica, che stabiliscono obblighi e obiettivi annuali proporzionali alla quantità di risorse distribuite, assegnati ai distributori di energia. Lo scopo del meccanismo è il risparmio energetico ed è uno strumento efficace per il rapporto costo/efficacia con effetti sui costi per i servizi forniti (ottimizzazione dei consumi elettrici, gestione delle *smart grids*). Purtroppo, come è noto, nel 2022 il contesto è stato aggredito dall'aumento non controllato dei costi delle forniture energetiche per eventi esterni non prevedibili e che hanno inciso gravemente sui prezzi del gas e dell'elettricità a causa di squilibri internazionali, anche per l'assenza di un regolatore europeo specializzato.

Negli ultimi anni le aziende sono costantemente impegnate nella promozione pubblica della propria attività nel territorio di riferimento e delle più recenti tecnologie e modalità di tutela dell'ambiente, nell'accreditamento mediante il coinvolgimento in istituzioni e associazioni internazionali<sup>48</sup> che perseguono obiettivi di produzione industriale moderna nel rispetto dell'ambiente e in attuazione dell'economia circolare. Le società multiservizi italiane hanno immesso sul mercato *green bonds* di rilevante valore economico per progetti innovativi e per le più avanzate tecnologie di gestione e di erogazione dei servizi, in linea con gli obiettivi di sostenibilità ambientale (gestione dei rifiuti, resilienza del sistema idrico, rigenerazione delle acque), contribuendo ad un mercato dei servizi con nuove caratteristiche<sup>49</sup>.

Il *purpose* delle aziende, ovvero la ragione dell'esistenza di un'im-

---

<sup>46</sup> A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, Jovene, Napoli, 2018.

<sup>47</sup> F. LUISO, *I sistemi di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. Una valutazione critica dei diversi modelli disponibili e sperimentati*, in G.D. COMPORI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, cit., p. 143 ss.; A. GALLIANI, *Innovazioni necessarie per consentire la diffusione delle fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica nel rispetto degli obiettivi europei*, *ivi*, p. 153 ss.

<sup>48</sup> Per le più recenti iniziative v. sito istituzionale di *Ellen McArthur Foundation*.

<sup>49</sup> Si rinvia a M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale: studi dedicati a Mauro Giusti*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2021.

presa, include le sfide ambientali e di carattere sociale ed economico con nuovi impegni di rendicontazione e di trasparenza nei rapporti con gli utenti, oltre al rapporto giuridico contrattuale<sup>50</sup>. Esistono diversi elementi per una nuova cultura aziendale, considerando le necessarie revisioni del modello di *business* nella produzione dei servizi e gli obiettivi dell'Agenda 2030, dato che le imprese utilizzano risorse, che sono anche beni comuni, e si evolvono gradualmente verso “imprese circolari”<sup>51</sup>.

In questo nuovo contesto di attività economiche e di *riconversione delle imprese* in attuazione dell'economia circolare, a cui contribuisce il PNRR, è necessario ripensare le competenze degli enti locali<sup>52</sup> ed è in corso un acceso dibattito sulla riforma del T.U.E.L. ancora non definito per un testo in adozione. Nel frattempo, è intervenuto il d.lgs. n. 201/2022 sul riordino dei servizi pubblici locali, che prevede norme per le forme di gestione, i compiti del regolatore e il ruolo delle società di gestione di servizi pubblici, spesso miste<sup>53</sup>, e una maggiore considerazione delle soluzioni di partenariato pubblico-privato. Gli investimenti per l'innovazione tecnologica da parte delle imprese di gestione comportano dirette responsabilità nella transizione ecologica, considerando le limitate risorse degli enti locali e la necessità di finanziamenti privati o pubblici di derivazione europea o nazionale, attualmente in relazione al PNRR.

## 8. Conclusioni

Dal quadro generale emergono evoluzioni, ma vi sono sempre incertezze nel rapporto complesso e rischioso tra ambiente e attività economiche. L'economia, come tradizionalmente interpretata, ha una natura

---

<sup>50</sup> S. VENIER, *Il Turning Point dello sviluppo sostenibile*, in [www.astrolabio.amicidella terra.it](http://www.astrolabio.amicidella terra.it), 2018; ID., *Gli effetti della trasformazione tecnologica sui sistemi industriali*, in *Harvard Business Review*, 2018, p. 74 ss.; S. VENIER, E. LUCATTI, *Future Hall. Le Circular Smart City come driver globali di uno sviluppo sostenibile e resiliente*, in V. AGUADO I CUDOLÀ, V. PARISIO, Ó CASANOVAS I IBÁÑEZ (dir.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, cit., p. 191 ss.; S. VENIER, F. M. BOCCHI, *Misurare il valore condiviso: l'evoluzione necessaria nel reporting delle imprese*, in *Harvard Business Review*, 2019, p. 70 ss.

<sup>51</sup> Per approfondimenti v. D. CHIARONI, *L'impresa circolare: modelli di business, sistemi di misura, leve manageriali*, Egea, Milano, 2022.

<sup>52</sup> G. PAVANI *et al.*, *Politiche e strumenti per le città collaborative*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2019.

<sup>53</sup> Per approfondimenti v. S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali. Esperienze nazionali e modello europeo*, cit.

lineare, impostata secondo un modello diacronico (estrarre, produrre, utilizzare, eliminare i residui). Con la crisi ambientale (deficit ecologico, cambiamento climatico, inquinamento, ecc.) è progressivamente cresciuta la consapevolezza dei limiti e dei rischi dello sviluppo e, di conseguenza, nel tempo è stata dedicata una crescente attenzione alla *green economy*. Il più radicale passaggio sarà quello dalla *green economy* trasformata in “*blue economy*”<sup>54</sup>, cioè in un’economia circolare che ne rappresenta la trasformazione positiva e il superamento, soprattutto in termini di cultura politica e industriale.

Il diritto dell’economia circolare orienta verso politiche positive di miglioramento e di sviluppo, mentre l’approccio tradizionale del diritto ambientale presentava connotazioni negative di condotte da evitare: da una legislazione che aveva l’obiettivo di evitare i rifiuti, l’inquinamento, le emissioni che alterano il clima, ad una disciplina in cui si accentuano gli obiettivi positivi (ad esempio, la promozione della produzione di beni che possono servire a fertilizzare o a ridurre la CO<sub>2</sub>). Il nuovo modello impone la ridefinizione del ruolo dei poteri pubblici, del rapporto tra enti locali e imprese di gestione dei servizi pubblici, tra questi soggetti e gli utenti; il contesto potrebbe contribuire alla creazione di un vero e proprio “modello di Stato circolare”, che si affiancherebbe alle tradizionali nozioni di Stato liberale o di Stato sociale<sup>55</sup>.

La soluzione adottabile potrebbe essere la “cogestione”, proprio nel

<sup>54</sup> G. PAULI, *Blue Economy 3.0*, Edizioni Ambiente, Milano, 2020.

<sup>55</sup> A. MURRAY, K. SKENE, K. KAYNES, *The Circular Economy, An Interdisciplinary Exploration of the Concept and Application in a Global Context*, in *Journal of Business Ethics*, 140, 2017, p. 369 ss.; L. FRODERMANN, *Exploratory study on circular economy approaches, A comparative analysis of theory exploitation*, Springer, Berlin, 2018; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 163 ss.; M. MAGRI, *Regioni ed economia circolare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, p. 706 ss.; E. PICOZZA, A. POLICE, G. A. PRIMERANO, R. ROTA, A. SPENA, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali, Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Giappichelli, Torino, 2019; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, p. 493 ss., anche in [www.ildirittodell'economia.it](http://www.ildirittodell'economia.it); M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, p. 113 ss., anche in [www.ildirittodell'economia.it](http://www.ildirittodell'economia.it); ID., *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2020; N.M. GUSMEROTTI, M. FREY, F. IRALDO, *Management dell'economia circolare. Principi, drivers, modelli di business e misurazione*, FrancoAngeli, Milano, 2020; A. CREAZZA, E. PIZZURNO, A. URBINATI (a cura di), *Economia circolare e management. Un nuovo approccio industriale per la gestione d'impresa*, Guerini next, Milano, 2020; E. BOMPAN, *Che cosa è l'economia circolare*, Edizioni ambiente, Milano, 2021; D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Giappichelli, Torino, 2021.



settore dei servizi pubblici che coinvolge risorse primarie, beni comuni, mediante l'interazione tra imprese (private e pubblico-private), enti territoriali e utenti. È necessario diffondere nuove forme di collaborazione tra i soggetti pubblici e privati per collegare le strategie territoriali e imprenditoriali a beneficio dei cittadini, al fine di promuovere comunità qualificate con economie sostenibili e risultati condivisi. L'economia circolare sembra, quindi, essere un modello positivo ed *etico* per la tutela e la valorizzazione dei beni comuni attraverso l'innovazione tecnologica e culturale.

La responsabilità ambientale e sociale di un'impresa può essere orientata alla produzione di un "valore condiviso", conquistando la partecipazione di utenti e cittadini. Lo strumento principale è la costante e puntuale comunicazione pubblica dei progetti e dei risultati per finalità di trasparenza, indispensabile per sollecitare l'attenzione e la condivisione verso il necessario cambiamento atteso dalla società e dall'ambiente. In questo modo, il valore in senso lato e non solo economico, delle attività e dei servizi viene condiviso e supera la dinamica tradizionale.

Lo schema più adatto per la gestione del settore dei servizi pubblici locali è il modello di partenariato pubblico (enti locali, comunità, cittadini) - privato (imprese private e miste), inteso come collaborazione estesa e non solo con riferimento agli strumenti giuridici e al partenariato pubblico-privato in senso tecnico. Di conseguenza, si afferma una nuova sussidiarietà istituzionale in un contesto economico e sociale in cui gli enti pubblici e i cittadini affrontano molte sfide legate all'ambiente per cercare nuove soluzioni ai cambiamenti climatici attraverso relazioni tra livelli nazionali, regionali, europei e il settore privato. I partenariati dovrebbero sviluppare nuove competenze e soluzioni sostenibili attraverso strategie territoriali e di finanziamento per migliorare le azioni, gli accordi finanziari e gli incentivi e adattare i servizi pubblici e le imprese private o miste alla produzione a basse emissioni di carbonio.

È in questo contesto che entra in gioco la questione dell'intervento delle autorità pubbliche nell'economia, se è possibile individuare un disegno coerente per guidare l'industria nei prossimi anni. Il superamento del modello di Stato interventista non ha certo comportato una completa rinuncia all'esercizio dei poteri pubblici. Tuttavia, i rapporti tra Stato e industria sono caratterizzati da frequenti richieste di intervento per sollecitare un chiaro orientamento del Governo come base di certezza giuridica. Inoltre, azioni eterogenee e non coordinate sono dovute

alla costante difficoltà di perseguire un piano complessivo di gestione strategica dello sviluppo industriale e di previsione delle iniziative pubbliche anche nel medio periodo. Questa situazione vale anche per il settore delle *utilities*; peraltro, inevitabilmente, il PNRR ha imposto un rafforzamento dell'intervento pubblico nell'economia mediante decisioni centralizzate.

La direzione futura della ricerca si orienterà verso tematiche interdisciplinari che coinvolgono gli enti pubblici e le imprese, soggetti pubblici e privati in senso esteso, alla luce dell'innovazione generalizzata e necessitata. Gli statuti delle imprese e i piani industriali volti a recepire la transizione ecologica e l'economia circolare si intrecciano con nuove forme di intervento pubblico. Inoltre, il modello economico dovrebbe essere oggetto di studi umanistici per mirare ad una migliore comunicazione e comprensione dei complessi contenuti, al fine di favorire la cooperazione consapevole dei cittadini<sup>56</sup> e quell'evoluzione culturale tanto auspicata dal Prof. Gemma, che ricorderemo sempre con affetto.

---

<sup>56</sup> Si rinvia al saggio di S. BARTOLINI, *Ecologia della felicità, Perché vivere meglio aiuta il Pianeta*, Aboca, Arezzo, 2021, che affronta sotto diversi profili i temi dell'ecologia come indagine sui comportamenti collettivi che possono contribuire a raggiungere obiettivi complessi con finalità di divulgazione.