

# Il mosaico dell'economia circolare

Regole, principi, modelli

a cura di  
**Monica Cocconi**

**FRANCO**ANGELI



Scritti di

**Diritto Pubblico**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Il mosaico dell'economia circolare

Regole, principi, modelli

a cura di  
**Monica Cocconi**

**FRANCOANGELI**



Scritti di

**Diritto Pubblico**

La pubblicazione è stata realizzata con il cofinanziamento dell'Unione europea - Next Generation EU.

Investimento: PNRR - M4C2 Investimento 1.5; Avviso: Ecosistemi dell'innovazione – Investimento 1.5 Creazione e rafforzamento di Ecosistemi dell'innovazione, costruzione di leader territoriali di R e S – Avviso MUR 3277 del 30/12/2021 - finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU; Domanda di agevolazione/Codice Progetto MUR: ECS00000033; Titolo Programma di ricerca: Ecosystem for Sustainable Transition in Emilia-Romagna Codice CUP D93C22000460001.



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Italiadomani  
DIPARTIMENTO  
DIPARTIMENTO



UNIVERSITÀ  
DI PARMA

Recapiti uffici responsabili della pubblicazione:  
redazioni@francoangeli.it; tel. 02 2837141; [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Prefazione: l'economia circolare come problema regolatorio,</b> di <i>Edoardo Chiti</i>	pag. 9
<b>Introduzione</b>	» 15
1. Continuità e discontinuità nel modello di crescita europeo	» 15
2. Il ruolo dei poteri pubblici nella promozione della circolarità economica	» 17
3. Economia circolare e responsabilità estesa del produttore: una strategia di politica ambientale	» 18
4. Residui di produzione e bioeconomia	» 19
5. Criminalità ambientale e ciclo dei rifiuti in un approccio integrato	» 21
6. I sottoprodotti come volano della transizione circolare e della simbiosi industriale	» 23
<b>1. La nuova politica industriale europea verso un modello di crescita circolare e rigenerativo,</b> di <i>Monica Cocconi</i>	» 25
1. La strategia industriale europea alla prova del conflitto russo ucraino: accelerazione o mutamento di rotta?	» 25
2. Misure di disciplina del mercato e intervento dei poteri pubblici nella costruzione della circolarità economica	» 28
3. Progettazione ecocompatibile e produzione di prodotti sostenibili e circolari	» 35
4. Dalla responsabilità sociale d'impresa al dovere di diligenza sull'intera filiera	» 37
5. La transizione industriale verso la circolarità economica e la governance europea del processo	» 41

<b>2. L'economia circolare, il <i>Green Deal</i> e i poteri pubblici</b> , di <i>Dario Bevilacqua</i>	pag. 45
1. Introduzione	» 45
2. L'economia circolare come politica del <i>Green Deal</i> europeo	» 50
2.1. Il <i>Just transition fund</i> e la promozione "sociale" dell'economia circolare	» 52
2.2. Politica energetica ed economia circolare	» 54
2.3. Le autorità locali e il recupero degli scarti alimentari in un disegno circolare	» 55
2.4. La circolarità del riciclo di imballaggi: i cittadini, le aziende municipalizzate, il mercato	» 57
3. Il <i>Green Deal</i> europeo, la tutela ambientale e il ruolo dei poteri pubblici	» 60
4. L'economia circolare come politica pubblica. Vantaggi e inconvenienti	» 63
5. Conclusioni	» 67
<b>3. Economia circolare e Responsabilità estesa del produttore: una strategia di politica ambientale</b> , di <i>Nicola Granato</i>	» 69
1. Premessa	» 69
2. Un nuovo modello di sviluppo: l'economia circolare	» 72
3. La responsabilità estesa del produttore (EPR)	» 79
4. I sistemi EPR. Il loro variegato ecosistema	» 88
4.1. ( <i>segue</i> ) come funzione del mercato. "La variabile concorrenza"	» 97
5. Riflessioni conclusive	» 100
<b>4. L'economia circolare tra residui di produzione e bioeconomia</b> , di <i>Alessia Depietri</i>	» 103
1. Introduzione	» 103
2. Rifiuti, <i>End of Waste</i> e sottoprodotti: uno sguardo d'insieme tra dottrina, giurisprudenza e manovre normative	» 105
2.1. I rifiuti	» 105
2.2. Gli <i>End of Waste</i>	» 109
2.3. I sottoprodotti	» 112
3. La bioeconomia tra strategie europee e nazionali	» 117
4. ( <i>segue</i> ) Gli scarti vegetali e il sistema normativo attuale	» 122
5. Il ruolo del PNRR per un compiuto modello di circolarità	» 127
6. Conclusioni	» 130

<b>5. Economia circolare e contrasto alla criminalità ambientale nel ciclo dei rifiuti. Alla ricerca di un approccio integrato</b> , di <i>Anna Chiara Nicoli</i>	pag. 133
1. Economia circolare e prevenzione del fenomeno della criminalità ambientale	» 136
1.1. Economia circolare e rifiuti	» 136
1.2. La qualificazione e la gestione dei rifiuti. Le attuali criticità: una mappa	» 138
1.3. Prime riflessioni. Le politiche di economia circolare: strumenti di prevenzione della criminalità ambientale?	» 147
2. Economia circolare e contrasto della criminalità ambientale	» 149
2.1. Il fenomeno delle “ecomafie”. I rischi connessi all’economia circolare	» 149
2.2. La criminalità ambientale: un inquadramento complesso	» 155
2.3. Unione Europea alla prova della criminalità ambientale: alla ricerca di una strategia forte?	» 159
3. Spunti di riflessione, possibili linee di intervento e conclusioni	» 165
<b>6. I sottoprodotti: senso, potenzialità e incertezze applicative di un elemento fondamentale del diritto dell’economia circolare</b> , <i>Stefano Palmisano e Vito Rubino</i>	
1. Partiamo dalla fine: l’ultimo intervento della Corte di Cassazione	» 173 » 173
2. Sottoprodotti: un istituto “win win” al cuore dell’economia circolare	» 174
3. La normativa di riferimento: primi indizi di un istituto “complesso”	» 175
4. I confini stretti della normale pratica industriale secondo la Corte di Cassazione	» 178
5. I sottoprodotti in Cassazione: le sentenze dell’anno appena passato	» 180
5.1. L’autodemolitore e la nozione di rifiuto	» 180
5.2. La difesa dell’imputato	» 181
5.3. La decisione della Corte	» 181
5.4. Il fabbro e l’onere della prova	» 182

5.5. La difesa dell'imputato	pag. 182
5.6. La decisione della Corte	» 183
5.7. Le terre e rocce da scavo	» 184
5.8. Gli scarti del marmo (la c.d. "marmettola")	» 186
5.9. I rottami ferrosi secondo la Cassazione Civile	» 187
6. I sottoprodotti nella prassi di alcune Pubbliche Amministrazioni: la regola del sospetto	» 187
6.1. La sentenza del Tar: un provvedimento illegittimo...	» 188
6.2. ( <i>segue</i> ) e "inutilmente gravatorio"	» 188
6.3. L'appello dell'ente pubblico: <i>errare humanum est, perseverare autem...</i>	» 189
6.4. Il verdetto del Consiglio di Stato: un sospetto spazzato via; un provvedimento definitivamente annullato; una P.A. condannata a pagare le spese di giudizio	» 189
7. Conclusioni provvisorie	» 190
<b>Bibliografia</b>	» 193

# PREFAZIONE: L'ECONOMIA CIRCOLARE COME PROBLEMA REGOLATORIO

Edoardo Chiti

In quale modo costruire giuridicamente l'economia circolare? Quali sono gli obiettivi che le varie misure regolatorie dovrebbero perseguire per sostenere la diffusione di questo specifico modello economico? Quali gli strumenti attraverso i quali realizzare tali obiettivi? E come garantire che obiettivi e strumenti siano davvero coerenti con la logica e i modi di funzionamento dell'economia circolare?

È con questo insieme di questioni regolatorie che si misurano, al termine di questo primo quarto di secolo, le istituzioni dell'Unione. Lo fanno nello specifico contesto del *Green Deal* europeo, ovvero dell'ambiziosa strategia per la neutralità climatica avviata dall'Unione nel dicembre 2019, del quale l'economia circolare rappresenta un perno essenziale. L'economia circolare, naturalmente, non nasce con il *Green Deal*: al contrario, ha una sua storia relativamente nota, affonda le proprie radici in una corrente della cultura economica degli anni Settanta, è stata oggetto della regolazione europea sin dal 2011. Ma viene, ora, strettamente collegata al macroobiettivo della neutralità climatica. L'economia circolare, dunque, non tanto o non solo come modello economico capace di coniugare meglio che in passato le esigenze dello sviluppo con quelle sociali e ambientali, quanto piuttosto come strumento di una precisa strategia di contrasto al cambiamento climatico. Le ambizioni della Commissione, vero e proprio motore politico-amministrativo del *Green Deal*, sono grandi. E altrettanto grandi sono le difficoltà e le responsabilità.

Il lettore troverà, in questo volume, una guida per orientarsi nelle numerose iniziative regolatorie attraverso le quali l'Unione sta costruendo l'economia circolare. Considerati nel loro insieme, i vari capitoli restituiscono un quadro di ciò che le istituzioni europee vengono progettando, indicano

la direzione del cambiamento che emerge dai processi in corso, offrono elementi per valutare la coerenza e la tenuta delle discipline in corso di elaborazione. In questo senso, il volume conferma l'attenzione crescente che la scienza giuridica italiana sta dedicando alla disciplina dell'economia circolare, sino a poco tempo fa oggetto di pochi studi pionieristici. E si inserisce in una letteratura sempre più ricca che prova a coniugare l'analisi giuridica con quella economica, il disegno generale con la disciplina di dettaglio, la ricostruzione del diritto esistente con la progettazione di una regolazione coerente con le ambizioni del modello economico.

Il quadro complessivo è articolato: pieni e vuoti, così come luci e ombre. Monica Cocconi e Dario Bevilacqua ce ne offrono una visione dall'alto, a volo d'uccello. La prima pone in evidenza come gli ultimi interventi del legislatore europeo, che si collocano chiaramente nell'alveo della politica industriale europea, portino con sé opportunità e difficoltà. Nella stessa linea, il secondo ricostruisce il ruolo che la regolazione europea dell'economia circolare assegna ai pubblici poteri, mostrandone le potenzialità e gli inevitabili rischi. Sul diverso terreno della micro-analisi, Nicola Granato e Alessia Depietri valutano la *ratio* e la funzionalità delle discipline, rispettivamente, della responsabilità estesa del produttore e dei residui di produzione e la bioeconomia; mentre Anna Chiara Nicoli mette a fuoco la questione del contrasto alle cosiddette ecomafie nel ciclo dei rifiuti e Stefano Palmisano e Vito Rubino propongono un'analisi non compiacente della disciplina dei sottoprodotti, indicando anche la direzione di un suo possibile miglioramento.

Rispetto a questa analisi, può essere utile richiamare la tela complessiva nella quale si pongono le varie questioni regolatorie. È una tela che mostra un'evoluzione, un mutamento nell'approccio di *policy* della Commissione europea. Quando si considerano le iniziative programmatiche adottate negli ultimi dieci anni, infatti, si registra un cambiamento nelle finalità attribuite dalla Commissione all'economia circolare. In particolare, si possono distinguere due fasi, una precedente e una successiva all'avvio del *Green Deal*.

Nella prima, l'approccio di *policy* è caratterizzato dai seguenti elementi. L'economia circolare, anzitutto, è presentata come un obiettivo da raggiungere: la prospettiva, in altri termini, è sulla transizione, sul processo che gradualmente dovrebbe condurre all'affermazione di un nuovo modello economico, quello dell'economia circolare, che di tale transizione rappresenta l'obiettivo ultimo. È questo, ad esempio, il disegno de *L'anello mancante*, il Piano di azione adottato dalla Commissione Juncker nel 2015, e del *Quadro di monitoraggio per l'economia circolare* del 2018, che

vuole governare il processo attraverso una serie di indicatori. La definizione di economia circolare, inoltre, è relativamente limitata. Nel Piano di azione, l'economia circolare è definita come un'economia «in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo»: una definizione timida, contenuta in un inciso, che evita di dialogare direttamente con il pensiero economico che ha elaborato questo modello quattro decenni prima. Soprattutto, una definizione decontestualizzata, che cancella ogni riferimento alle radici ecologiche del modello dell'economia circolare, al suo (ineludibile) nesso con la tutela degli ecosistemi, dai quali prende, del resto, la stessa idea di circolarità. In terzo luogo, l'estensione del modello è molto ampia: l'economia circolare inizia «nelle primissime fasi del ciclo di vita del prodotto» e coinvolge le fasi di consumo, riparazione e rigenerazione, sino alla gestione dei rifiuti e alla reimmissione nell'economia delle materie prime secondarie. Un approccio sistemico che abbraccia l'intera catena del valore, dunque. Eppure, a dispetto di questa impostazione dichiarata, l'attenzione della Commissione si concentra quasi esclusivamente su una fase specifica, quella della gestione dei rifiuti, oggetto principale della regolazione europea.

L'avvio del *Green Deal*, nel dicembre 2019, modifica in modo significativo ciascuno di questi elementi. L'economia circolare, per cominciare, non è tanto o solo l'obiettivo da realizzare, quanto lo strumento attraverso il quale contribuire al macro-obiettivo della neutralità climatica: essa viene riposizionata, dunque, nell'ambito della strategia europea sulla neutralità climatica, di cui rappresenta uno strumento essenziale. In stretta coerenza con questa nuova funzione, poi, l'economia circolare viene ripensata nella sua stessa definizione: si tratta di una «economia climaticamente neutra», in quanto tale orientata alla decarbonizzazione e connessa con la competitività del sistema industriale; ma si tratta anche – ed è, questo, l'elemento potenzialmente più importante – di un modello economico orientato alla tutela della biodiversità, che della neutralità climatica è un tassello essenziale. L'economia circolare, cioè, si apre alla dimensione ecologica, sin qui sostanzialmente estranea alla sua costruzione giuridica. Infine, viene ampliata notevolmente l'estensione dell'economia circolare: la gestione dei rifiuti resta al centro dell'attenzione della Commissione europea, ma il nuovo «quadro strategico in materia di prodotti sostenibili» dà priorità al riuso dei materiali e al «potenziale di circolarità» dei prodotti.

Questa evoluzione nell'approccio di *policy* della Commissione ha molte implicazioni. La più ovvia riguarda lo stesso modello economico. Perché gli elementi richiamati disegnano, prima e dopo il *Green Deal*, due diverse

comprensioni complessive dell'economia circolare. Prima del *Green Deal*, il modello che la Commissione tratteggia è quello di una *technocentric circular economy*, per usare le tassonomie della scienza politica: ovvero, un modello economico che può essere realizzato essenzialmente attraverso l'efficienza delle risorse e l'innovazione tecnologica e che promette di creare, attraverso di essi, «un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva». Soprattutto, un modello economico perfettamente interno alla logica dello sviluppo sostenibile e alla sua promessa di riconciliazione delle esigenze dello sviluppo con quelle sociali e di tutela ambientale, contenuta nella formula del *Brundtland Report* e fatta propria dall'Unione europea sin dai primi anni Novanta. Dopo il *Green Deal*, il disegno complessivo diviene più articolato e complesso. In linea di continuità con il passato, le iniziative della Commissione confermano che la *ratio* di fondo dell'economia circolare è quella dello sviluppo sostenibile. Ma l'economia circolare viene ora rappresentata come un aspetto della società europea che il *Green Deal* associa al macro-obiettivo della neutralità climatica: una società allo stesso tempo «giusta e prospera», sostenuta da un modello di crescita più avanzato di quello attuale e fondata su relazioni più positive e armoniche tra esseri umani e ambiente. L'economia circolare del *Green Deal*, poi, apre la porta, come si è detto, a una dimensione della sostenibilità, quella ecologica, che potrebbe presto rivelarsi non conciliabile con la sostenibilità dello sviluppo, soprattutto in relazione ad alcuni specifici ecosistemi, come le foreste e alcuni tipi di suoli.

È in questo contesto di *policy*, in questa tela che tratteggia il disegno programmatico, che si pongono e vanno affrontate le questioni regolatorie dalle quali siamo partiti. Quali finalità perseguire con i singoli interventi regolatori, quali strumenti utilizzare, quale coerenza cercare e quali tecniche regolatorie mettere in campo, sono problemi che affiorano e trovano la propria soluzione alla luce del modello di economia circolare che si intende realizzare. E che a loro volta contribuiscono, inevitabilmente, a definire tale modello, a scioglierne le ambiguità, a scolpirlo con maggior precisione e concretezza.

Non sono questioni semplici. Si annidano, nel processo regolatorio, molti rischi: ad esempio, quello delle contraddizioni regolatorie, che rappresentano ormai un tratto caratteristico e forse ineliminabile di politiche pubbliche divenute iper-complesse; quello delle tensioni, anche solo latenti, tra la disciplina giuridica e il modello economico; il rischio di conseguenze inattese, che confermano sempre più spesso l'osservazione di Merton sulla possibilità che gli effetti vadano oltre i risultati perseguiti.

Il contributo della scienza giuridica, dunque, è più urgente e importante che mai. Servono giuristi in grado di razionalizzare il processo regolatorio, lavorando sulle singole misure, offrendo soluzioni alle istituzioni politiche, ragionando in modo critico sugli effetti reali delle misure adottate. Quello della regolazione pubblica è, in fin dei conti, il piano sul quale si gioca il successo – il fallimento – del progetto dell'economia circolare all'interno del *Green Deal* europeo. Lo dimostrano i capitoli di questo volume, che proprio su questo piano sono direttamente impegnati. E che permettono di fare degli utili passi in avanti nella costruzione di una regolazione di qualità.



# INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Continuità e discontinuità nel modello di crescita europeo. - 2. Il ruolo dei poteri pubblici nella promozione della circolarità economica. - 3. Economia circolare e responsabilità estesa del produttore: una strategia di politica ambientale. - 4. Residui di produzione e bioeconomia. - 5. Criminalità ambientale e ciclo dei rifiuti in un approccio integrato. - 6. I sottoprodotti come volano della transizione circolare e della simbiosi industriale.

## 1. Continuità e discontinuità nel modello di crescita europeo

L'attuale crisi geopolitica, dovuta al protrarsi del conflitto russo ucraino dopo la pandemia generata dal Covid-19, attesta, come evidenzia lo scritto di Monica Cocconi, l'adeguatezza ma anche l'urgenza di una politica industriale europea, come quella tratteggiata dalla Commissione a seguito del *Green New Deal* nel 2019<sup>1</sup>. La necessaria direzione di tale politica verso un modello di crescita circolare e rigenerativo ma, al tempo stesso, capace di garantire competitività al sistema economico europeo e preservarne i livelli occupazionali, viene riconfermata dall'innalzamento dei prezzi dell'energia e delle materie prime e dalla conseguente accresciuta vulnerabilità europea sul versante geopolitico.

L'avvento di un modello economico circolare, improntato a maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse, emerge nitidamente come la risposta

1. Si allude alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una nuova strategia industriale europea*, Bruxelles, 10 marzo 2020, COM (2020), 102 final. Il 5 maggio 2021 è stato emanato l'aggiornamento della strategia industriale dell'UE12 per un rafforzamento del sistema industriale a fronte dell'esperienza Covid-19 per meglio gestire le dipendenze strategiche dell'Unione dai mercati esteri.

più in grado di generare maggiore certezza nell'approvvigionamento delle materie prime e, quindi, una più elevata sicurezza geopolitica dei Paesi europei. Nel contempo, l'accentuarsi di tale processo appare quello più adeguato ad ottenere il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica contemplato dalla recente Legge europea sul clima e affidato alle misure contenute nel *Fit for 55*.

Gli attori di tale processo sono individuati, dall'Unione, innanzitutto nell'industria europea chiamata, attraverso il rafforzamento della propria capacità d'innovazione, a consolidare la transizione verso il nuovo modello di crescita ma anche a ridurre l'impronta di carbonio generata sull'ambiente. Al suo fianco vengono riaffermate la responsabilità e il ruolo attivo dei consumatori che, attraverso le proprie scelte di acquisto e una maggiore consapevolezza sulla loro portata, potranno contribuire attivamente al consolidarsi del processo.

La stessa politica industriale europea, focalizzata sulla promozione della capacità d'innovazione delle imprese, potrà assolvere ad un ruolo di facilitatrice e di guida di altre politiche pubbliche europee orientate ad una crescita economica sostenibile.

Il recente intervento del legislatore europeo sulla fase di progettazione dei beni, destinata a rafforzarne, fin dalla scelta delle materie prime utilizzate, le caratteristiche di riparabilità e di durevolezza, oltre ad estenderne la durata del ciclo di vita, accentuano ancor di più, attraverso una disciplina focalizzata sul modo di produzione dei beni, la collocazione della circolarità economica nell'alveo della politica industriale europea<sup>2</sup>. Sul versante industriale è piuttosto l'intervento del legislatore europeo sul fronte dei doveri di diligenza dell'industria dinnanzi alle sfide della sostenibilità<sup>3</sup> a chiudere il cerchio del riconoscimento di un effettivo ed efficace protagonismo delle imprese nella transizione ecologica.

Il percorso europeo verso il nuovo modello di crescita viene affidato dal legislatore europeo a misure di disciplina del mercato che non evitano il ricorso a dinamiche concorrenziali ma le innervano dall'interno degli obiettivi di sostenibilità contemplati nel Green New Deal e discendenti dall'Agenda 2030. Lo svolgersi della concorrenza è volto innanzitutto a promuovere la capacità d'innovazione dell'industria europea e l'instaur-

2. Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Prodotti sostenibili: dall'eccezione alla regola*, COM (2022) 40 final e la direttiva 2009/125/CE sulla progettazione ecocompatibile.

3. Si veda la Comunicazione COM (2022) 71 final. sulla proposta di direttiva sui doveri di diligenza delle imprese a fini di sostenibilità.

rarsi di ecosistemi industriali attivi su tutta la catena di valore dei beni prodotti. La direttrice impressa al processo industriale appare altresì quella di assecondarne la transizione verso il modello di crescita circolare e rigenerativo prefigurato nel disegno del Green New Deal e fondato su un equilibrio ottimale fra competitività e sostenibilità.

Le politiche europee orientate verso una crescita economica circolare e la transizione verso la neutralità climatica dovranno soddisfare i principi di equità e di solidarietà anche per rafforzarne la legittimazione verso i cittadini europei e garantirne il contrasto verso l'esclusione sociale.

Il supporto al dispiegarsi di tale processo è affidato ad un ruolo crescente dei poteri pubblici europei e ad una *governance* in cui prevale l'anima sovranazionale rappresentata dalla Commissione, che, sul versante istituzionale, è l'artefice principale dell'attuazione del disegno europeo.

## **2. Il ruolo dei poteri pubblici nella promozione della circolarità economica**

Come evidenzia infatti il saggio di Dario Bevilacqua, il mercato non basta ad affrontare il mutamento rilevante del modello di crescita: la conversione dei metodi produttivi secondo una visione circolare solo raramente proviene in modo spontaneo dagli operatori economici, giacché i costi iniziali di riconversione o per il recupero di prodotti e risorse, sono piuttosto alti e a questi si devono aggiungere gli investimenti in ricerca, nonché i rischi di fallimento insiti in settori e attività innovative. A tal proposito, risulta decisivo e determinante il ruolo svolto dallo Stato o, per meglio dire, dai poteri pubblici (sovranazionali, nazionali e subnazionali): la realizzazione di un tale sistema economico-produttivo non solo dipende da atti di natura legislativa con funzione di definizione, disciplina e agevolazione, o da limiti e standard, ma ha altresì bisogno di un intervento pubblico di natura programmatica, di regolazione diretta, di promozione e incentivo, nonché di investimento nelle infrastrutture.

Il percorso appena delineato riceve un decisivo impulso dalla strategia innescata dall'Unione europea con la Comunicazione che ha lanciato il progetto del Green Deal (GDE).

Al centro della visione del GDE vi è proprio un'economia che non esaurisca le risorse naturali a disposizione e che sia quindi in grado di rispettare i limiti ecologici; ma la capacità del sistema di rispettare tali limiti non si fonda solo sulla compressione di libertà, su divieti e sanzioni e nemmeno solo su incentivi e strumenti di mercato, ma soprattutto su un

mutamento radicale delle modalità di produrre, trasportare e consumare beni e servizi e può ritenersi possibile esclusivamente mediante l'utilizzo di strumenti giuridici volti a promuovere e a realizzare in concreto un tale modello socio-economico.

Tale approccio, quindi, si attaglia perfettamente alla promozione dell'economia circolare, che diviene infatti uno strumento-obiettivo delle politiche del Green Deal europeo. Quest'ultimo costituisce il punto di osservazione principale dell'indagine condotta da Dario Bevilacqua, che articola il suo saggio come segue.

Nei primi paragrafi si prendono in esame alcuni esempi relativi a come si affermi l'economia circolare in Ue. Successivamente l'attenzione si concentra sulla capacità del GDE di promuovere, sviluppare e affermare il modello economico in parola. Nel § 4 l'economia circolare è considerata come una vera politica pubblica, con i suoi vantaggi e inconvenienti. In sede conclusiva, si rileva che la promozione dell'economia circolare genera sia opportunità sia rischi, giacché da un lato le funzioni di incentivo e di limite richieste alle amministrazioni producono un rafforzamento di queste ultime in termini di organizzazione, qualità e formazione dei dipendenti; dall'altro vi è il rischio di *regulatory-failures*, di perdite di efficienza e di un'eccessiva dipendenza dal contributo dei poteri pubblici che potrebbero danneggiare gli obiettivi di crescita economica e/o non risultare efficaci nel perseguimento delle finalità di tutela ambientale.

### **3. Economia circolare e responsabilità estesa del produttore: una strategia di politica ambientale**

Il contributo si inserisce nel filone di studio dedicato all'economia circolare, il modello economico che si è imposto giuridicamente negli ultimi vent'anni a questa parte e, ad oggi, vanta un ruolo centrale nelle politiche europee e interne.

Se il contenitore della ricerca è individuato nella *circular economy*, il principale veicolo delle seguenti riflessioni riguarda l'attuazione dell'istituto euro-unitario dell'Extended Producer Responsibility (EPR).

L'EPR viene da subito definito come l'anello mancante tra il raggiungimento di importanti obiettivi ambientali e la ricerca di nuovi modelli di sviluppo che vengano incanalati in un'unica direzione.

La ricerca indaga sulle origini storiche e i processi di sviluppo che hanno alimentato la locuzione economia circolare, lasciando poi il campo ad un'analisi analitica sulle misure e/o regimi di responsabilità estesa del produttore.

L'EPR, di regola, stabilisce che i produttori debbano essere considerati responsabili non solo della produzione, ma anche della fase post-consumo, in termini finanziari e/o organizzativi.

I sistemi di EPR (o anche *compliance schemes* all'EPR) si basano sull'idea che i produttori di un bene non riciclabile spenderanno di più per il post-consumo, rispetto ad un proprio succedaneo, ma riciclabile. Attraverso uno strumento di mercato e non pubblicitario, si orienta il sistema produttivo verso l'eco-progettazione, poiché economicamente vantaggiosa.

Nel contributo si evidenzia questa caratteristica peculiare dell'EPR, ossia la capacità pervasiva di modellare e orientare il mercato in sede di progettazione, a «monte», nonché di incidere sulle scelte di consumatori, sempre più consapevoli, «a valle».

Fulcro della ricerca sono le argomentazioni che invitano a parlare dell'EPR come un differente approccio di affrontare le sfide connesse alla produzione e alla gestione dei rifiuti.

Questo approccio si dimostra assurgere ad accurata strategia di politica ambientale, che viene scomposta in suoi quattro elementi fondamentali: il meccanismo, gli effetti, gli obiettivi e le implicazioni.

Il contributo, dunque, offre una panoramica del variegato ecosistema dei regimi di EPR operanti nel nostro ordinamento, valutando le scelte progettuali di fondo e operando, su queste, classificazioni utili in termini di operatività della policy dell'EPR.

Uno dei filoni più interessanti dell'EPR, sono le sue implicazioni concorrenziali che si creano nei mercati in cui i sistemi di EPR operano, analizzando strutture e segnalando distorsioni che ostacolano i potenziali benefici derivanti dal pluralismo tra i *compliance schemes*.

Tuttavia, non possono restare celate le difficoltà applicative e di concretizzazione di questo orizzonte delineato, dal momento che le principali riflessioni dovrebbero spostarsi sulla ripartizione dei costi connessi all'EPR e sull'incisione, su di essa, dell'attività regolativa dei pubblici poteri (es. ARERA).

Difatti, in conclusione del lavoro si suggerisce l'approfondimento del tema e della ridiscussione dell'esercizio del potere pubblico, aprendo le porte per una nuova stagione dell'attività regolativa nell'economia pubblica da parte dello Stato.

#### **4. Residui di produzione e bioeconomia**

Alcuni rilevanti *driver* di cui l'economia circolare si compone, come evidenzia il saggio di Alessia Depietri, sono i residui di produzione e la bioeconomia.

A livello giuridico, la tematica dei residui di produzione si ricollega alla disciplina di gestione di rifiuti, *End of Waste* e sottoprodotti.

In particolare, le linee di ricerca approfondite dal saggio si focalizzano su due differenti aspetti. Da un lato, viene ricostruita l'evoluzione normativa e giurisprudenziale – interna ed europea – finalizzata a tracciare il *discrimen* di difficile identificazione tra rifiuto e sottoprodotto.

Dall'altro il cono di luce viene indirizzato verso l'evoluzione strategica nazionale ed europea della bioeconomia, una teoria economica basata sulle potenzialità di sfruttamento di risorse biologiche nei settori agro-industriali. Essa è finalizzata a regolare al meglio il flusso degli scarti organici e a impostare la progettazione di prodotti ecocompatibili attraverso l'utilizzo di *output biobased*.

La tematica degli scarti vegetali rappresenta il punto di contatto tra la bioeconomia e le varie sottocategorie entro cui la gestione dei rifiuti e sottoprodotti si snoda.

Generalmente, la disciplina normativa in materia di gestione dello scarto vegetale rappresenta un ambito di difficile interpretazione. Tuttavia, negli ambiti in cui la qualificazione giuridica dello scarto vegetale è certa (come, ad esempio, la classificazione in termini di sottoprodotto delle *coffee-silverskin*) sono venuti a crearsi veri e propri circoli virtuosi da intendere quali significativi esempi di circolarità bioeconomica.

L'assenza di criteri *ad hoc* per la cessazione della qualifica di rifiuto degli scarti vegetali, unitamente ad una confusa disciplina sui sottoprodotti, si traduce in concrete perdite di *chance* di riutilizzo di beni e sostanze dal significativo potenziale.

La declinazione di tali criteri contribuirebbe indirettamente a rendere maggiormente netto il *discrimen* tra rifiuto e sottoprodotto e garantirebbe un'ancora di salvataggio nei casi dubbi.

La sussistenza di criteri specifici in tema di *End of Waste* permetterebbe, quantomeno, un *iter* meno complesso per la cessazione della qualifica di rifiuto degli scarti di produzione vegetale e garantirebbe un bilanciamento stabile tra l'esigenza di sopperire alla scarsità di materie prime e la necessità di imprescindibile tutela dell'ambiente e della salute umana.

Tuttavia, a supporto di una completa internalizzazione della variabile bioeconomica, non possono considerarsi sufficienti interventi così isolati e specifici. La sfida della bioeconomia circolare, infatti, non può tradursi in un'attività di regolazione *spot*; urge, infatti, una vera e propria riprogrammazione della filiera produttiva, dalla gestione sostenibile dei terreni agricoli, alla progettazione dei beni, alla gestione degli scarti in sede industriale.

## 5. Criminalità ambientale e ciclo dei rifiuti in un approccio integrato

Il saggio di Anna Chiara Nicoli si pone l'obiettivo di indagare il fenomeno della criminalità ambientale all'interno del ciclo dei rifiuti (le c.d. ecomafie) in relazione al contesto attuale, segnato da un importante quanto delicato passaggio ad un sistema di economia circolare.

I rifiuti invero risultano essere al centro degli interessi della criminalità ambientale, in crescita costante, secondo i dati più recenti, anche a livello internazionale. Nonostante la presa di consapevolezza sociale e lo sviluppo di strumenti normativi ad hoc (primo fra tutti, l'introduzione nel 2015 degli «eco-delitti» nel Codice penale), il fenomeno, a causa della sua espansione geografica e della connessione con la criminalità organizzata e d'impresa, risulta complesso da intercettare, da prevenire e contrastare. La criminalità ambientale, oltre a provocare già di per sé rilevanti danni all'ambiente e all'economia sana, oggi può altresì rappresentare un pericolo per il raggiungimento degli obiettivi di economia circolare, in particolare nell'ambito dei rifiuti. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla costruzione di filiere che simulano i meccanismi di economia circolare, come di «finto» riciclo dei materiali (rifiuti classificati fittiziamente come end of waste sebbene mai sottoposti alle operazioni necessarie); o ancora, ai profili di rischio connessi alle infiltrazioni mafiose nei fondi destinati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Partendo da tali premesse, il contributo pone in relazione tra loro due tematiche – economia circolare e criminalità ambientale – sulla base di una prospettiva duplice.

Da un lato, infatti, ci si domanda se gli attuali profili di riforma che interessano la disciplina dei rifiuti, nel più ampio quadro degli obiettivi di economia circolare, possano apportare un contributo positivo alla prevenzione del fenomeno della criminalità ambientale. Per altro verso, si cerca di comprendere la complessità delle c.d. ecomafie, i profili di rischio più forti nel ciclo dei rifiuti e gli attuali strumenti di contrasto. Obiettivo comune delle prospettive accolte è quello di immaginare percorsi comuni e paralleli, che possano conciliare la crescita della sostenibilità e della circolarità con il contrasto all'illegalità ambientale.

Il percorso seguito fa riferimento a due materie, quali il diritto amministrativo e il diritto penale, che, nell'ambito della disciplina dei rifiuti, risultano strettamente interconnesse. L'indagine, inoltre, può che aprirsi anche alla dimensione europea, vista la forte interrelazione tra i due ordinamenti, specie in materia di diritto ambientale.

Più nello specifico, i temi che sono affrontati nell'articolo sono i seguenti.

Nel primo paragrafo si analizza, nelle sue linee essenziali, la disciplina dei rifiuti a livello nazionale, tratteggiata dal Testo Unico dell'Ambiente. Inquadrata la materia, si focalizza l'attenzione sulla presenza di una serie di concrete criticità, caratterizzanti il contesto nazionale nella gestione dei cicli dei rifiuti. In particolare, si coglie tra le maggiori difficoltà la molteplicità di soggetti e di strutture coinvolte nel ciclo dei rifiuti, nonché la disomogeneità territoriale, l'inesistenza o l'inefficienza degli impianti, seguita da un alto numero di discariche. Tali elementi ostacolano l'attuazione della circolarità dei rifiuti (si pensi alla mancanza di impianti per il riciclo in certe zone) e, inoltre, contribuiscono alla creazione di quegli spazi di opacità in cui la criminalità ambientale trova terreno fertile. In questo senso, sono valutate positivamente proprio alcune delle linee riforma attuali che, rispondendo agli obiettivi di economia circolare, vanno nella direzione di incrementare l'efficienza e la trasparenza delle filiere, produttive e di smaltimento; ci si riferisce, in particolare, alla sperimentazione del nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti (R.E.N.T.R.I.) e al Piano Nazionale di Gestione Rifiuti (PNGR).

Nel secondo paragrafo, invece, partendo da un diverso angolo prospettico - le ecomafie - si analizzano, più nel dettaglio, i rischi che possono derivare dalla presenza di tale fenomeno rispetto agli obiettivi di economia circolare relativi alla riduzione e alla gestione dei rifiuti. Nel sottolineare la dimensione europea del fenomeno, inoltre, si pone l'accento sulla mancanza di strategie di contrasto condivise e normative di diritto penale ambientale ad hoc negli altri Stati membri. Tale evidenza è anche alla base delle recenti iniziative di riforma presentate della Commissione Europea (in particolare la proposta di modifica della Direttiva 2008/99/CEE e quella di un nuovo Regolamento in materia di spedizioni di rifiuti) che segnano il passaggio ad una strategia forte nel contrasto alla criminalità ambientale a livello comunitario. Tali interventi risultano di indubbia pregnanza in quanto le strategie e gli strumenti di contrasto sono rimasti, per lungo tempo, di dominio nazionale, provocando, da Stato a Stato, un'asimmetria rischiosa per la tutela ambientale ed economica. In questa direzione, quindi, gli interventi che hanno lo scopo di rafforzare la cooperazione, la prevenzione e il contrasto dell'illegalità ambientale risultano assolutamente necessari per portare a compimento e rendere ancora più solido il passaggio ad un sistema di economia circolare.

Infine, nel paragrafo conclusivo, ponendo in relazione tutti i punti esaminati, si evidenziano le criticità ancora persistenti e le possibili linee di

intervento che, partendo da un approccio multidisciplinare e integrato, possono costituire una traccia per immaginare nuovi percorsi.

## **6. I sottoprodotti come volano della transizione circolare e della simbiosi industriale**

Lo scritto di Palmisano e Rubino ha ad oggetto i sottoprodotti, che possono ben essere definiti lo strumento normativo, ma prima ancora economico e industriale, principale di tutto il diritto dell'economia circolare.

Quest'affermazione rinviene il suo fondamento nei seguenti elementi, che sono analizzati nel contributo sopracitato.

I sottoprodotti sono residui di un ciclo di produzione che, a determinate condizioni previste dalla legge, possono essere gestiti come nuove materie prime e non come rifiuti; possono, cioè, essere utilmente reimmessi nello stesso o in altro ciclo di produzione.

Non vi è chi non veda le implicazioni virtuose, di grande rilievo, che comporta un istituto siffatto.

Anzitutto, per l'ambiente: dalla riduzione, a mezzo di prevenzione, dei rifiuti al risparmio di nuove materie prime; in tal modo, garantendo anzitutto piena attuazione alla gerarchia europea dei rifiuti.

Non è tuttavia solo l'ambiente a beneficiare di questo strumento paradigmatico di tutto il modello circolare: i sottoprodotti sono, infatti, anche il volano più potente per realizzare la simbiosi industriale.

Con tutto ciò che questo implica in termini di cospicui vantaggi economici per le aziende: un sicuro risparmio di costi, sia in termini di gestione di rifiuti che di acquisto di nuove materie prime; quando non di veri e propri ricavi aggiuntivi, derivanti dalla vendita di questi materiali da parte dei loro produttori ad altri imprenditori, i quali ultimi potrebbero utilizzarli nel ciclo di produzione delle loro aziende.

Risulta evidente, quindi, che questo istituto giuridico (ed economico) è di fondamentale importanza nella transizione ecologica e circolare dell'economia dell'Unione Europea, quindi anche di quella nazionale.

Nello scritto si mette in evidenza, però, che quella in cui versano ancora i sottoprodotti in questo Paese è una situazione con luci e (non poche) ombre.

Nonostante tutte queste implicazioni complessivamente positive, infatti, i sottoprodotti restano ancora circondati da valutazioni non marginali di «scetticismo», quando non direttamente di diffidenza, sia nell'azione e

nei provvedimenti di alcune Pubbliche Amministrazioni sia nella produzione giurisprudenziale, anche delle Corti Supreme.

A ciò si aggiungano, atti normativi – come l’attualissimo decreto «end of waste» in materia di inerti – che, pur mosso da condivisibili finalità di adeguata tutela dell’ambiente e della salute pubblica, parimenti sembra presentare criticità sotto il profilo della proporzionalità e del bilanciamento nei confronti di quello che è ormai un altro obiettivo strutturale della disciplina europea e nazionale in materia ambientale: lo sviluppo e la diffusione dell’economia circolare e dei suoi strumenti fondamentali; a partire proprio dai sottoprodotti. Criticità che - è notizia delle ultime settimane - hanno indotto il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, anche per le doglianze e le pressioni delle imprese del settore, ad annunciare la prossima riformulazione del decreto stesso; a dimostrazione di una persistente difficoltà, anche in sede legislativa, nel trovare un punto di equilibrio tra i fondamentali beni giuridici sopra citati.

Nello scritto di Palmisano e Rubino si ricostruisce, quindi, il complessivo quadro regolatorio, europeo e nazionale, dei sottoprodotti, riconoscendo un particolare rilievo all’orientamento giurisprudenziale prevalente formatosi in questa materia, in particolare della Corte di Cassazione penale e della Corte di giustizia UE.

Concludono il lavoro alcune «suggerzioni» de iure condendo sulla scorta di sollecitazioni che emergono ormai anche da una recente giurisprudenza della stessa CGUE, a partire dalla necessità di iniziare a distinguere tra tutela sostanziale dell’ambiente e della salute pubblica e tutela solo formale, optando senza riserve per la prima con tutte le conseguenze pratico-applicative del caso.

# 1.

## LA NUOVA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA VERSO UN MODELLO DI CRESCITA CIRCOLARE E RIGENERATIVO\*

Monica Cocconi

SOMMARIO: 1. La strategia industriale europea alla prova del conflitto russo ucraino: accelerazione o mutamento di rotta? - 2. Misure di disciplina del mercato e intervento dei poteri pubblici nella costruzione della circolarità economica. - 3. Progettazione ecocompatibile e produzione di prodotti sostenibili circolari. - 4. Dalla responsabilità sociale d'impresa al dovere di diligenza sull'intera filiera. - 5. La transizione industriale verso la circolarità e la governance europea del processo.

### **1. La strategia industriale europea alla prova del conflitto russo ucraino: accelerazione o mutamento di rotta?**

L'aggravarsi del quadro geopolitico mondiale a seguito del conflitto russo-ucraino rende ancor più complessa l'attuazione di una strategia industriale europea in grado di rispondere alla sfida climatica e a quella della biodiversità<sup>1</sup> rispetto a quanto si era già prefigurato nella ripresa post-pandemica.

\* L'attuale saggio si inserisce ed è frutto del Programma di ricerca: *Ecosystem for Sustainable Transition* in Emilia-Romagna e, più specificamente, nello Spock 5 sull'economia circolare. Inoltre, rappresenta un approfondimento di una relazione tenuta online il 30 settembre 2022, all'interno di un Convegno sul tema dell'economia circolare, organizzato dall'Università del Piemonte Orientale e la CNA. Lo scritto costituisce, altresì, il frutto di un parziale aggiornamento di un saggio destinato al Volume, *Percorsi di economia circolare*, a cura di S. Gardini, Mucchi, Modena, in corso di pubblicazione.

1. Sulla sfida della tutela della biodiversità quale elemento portante del *Green New Deal*, in grado di produrre mutamenti rilevanti nella Costituzione economica europea e nella stessa nozione di sostenibilità, si veda E. Chiti, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel green New Deal*, in «Rivista della reg. dei mercati», fasc. n. 2, 2022, p. 468.

La crisi pandemica e quella discendente dal conflitto bellico, peraltro, sono accomunate dall'urgenza di una ridefinizione del modello di sviluppo europeo e dell'assetto del sistema energetico dell'Unione.

L'acuirsi del conflitto russo-ucraino, in effetti, ha ancor più evidenziato la forte dipendenza dei Paesi europei riguardo agli approvvigionamenti sia energetici sia di materie prime e la vulnerabilità accresciuta che deriva loro da una contrazione delle fonti di reperimento.

L'aumento dei prezzi dell'energia dimostra la vulnerabilità economica e finanziaria dei Paesi europei e l'acuirsi del conflitto russo-ucraino ne evidenzia la fragilità sul versante geopolitico.

Le attuali vicende internazionali mettono ancor più in luce come la direzione intrapresa dall'Unione a partire dal Pacchetto clima ed energia del 2009<sup>2</sup> e, sul fronte più globale, con la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (l'Accordo di Parigi del 2015), diretti a contrastare il *climate change* attraverso i target di promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica e la conseguente riduzione delle emissioni nocive, fosse giusta e condivisibile. Se, anzi, tale strategia fosse stata intrapresa in quegli anni con maggiore accelerazione e intensità l'Unione sarebbe forse oggi più in grado di assorbire meglio gli shock prodotti dal conflitto russo-ucraino sul fronte dell'approvvigionamento energetico e delle materie prime.

Il nuovo quadro geopolitico, infatti, ha messo ancor più in rilievo la necessità del sistema industriale europeo di fruire di un approvvigionamento accessibile e sicuro, sia di materie prime sia di energia<sup>3</sup>. La struttura di tale approvvigionamento dovrà risultare funzionale non solo ad obiettivi chiari di certezza nell'accessibilità ma anche a conseguire la neutralità climatica dell'Unione europea fondata, principalmente, sulla strategia di decarbonizzazione<sup>4</sup>.

2. Il «pacchetto», contenuto nella Direttiva 2009/29/CE, è entrato in vigore nel giugno 2009.

3. A livello internazionale, il *World Energy Council*, un'Associazione mondiale di professionisti del settore che promuove un sistema energetico accessibile, stabile e rispettoso dell'ambiente, stila ogni anno una classifica delle prestazioni energetiche dei Paesi; questa associazione utilizza un trilemma energetico basato su tre dimensioni fondamentali: sicurezza energetica, equità energetica e sostenibilità ambientale. Ogni anno, viene redatta una classifica sulla base dei tre criteri prescelti e vede ai primi posti alcuni Paesi dell'Ocse come Svezia, Svizzera e Danimarca che promuovono la diversificazione delle fonti e la decarbonizzazione. Per quanto riguarda l'Italia, il nostro Paese si posiziona al quindicesimo posto nella classifica generale, facendo un passo avanti rispetto alla ventesima posizione registrata nel 2018. Il punteggio più alto è quello registrato nell'Equità Energetica.

4. Di recente, sulla strategia di decarbonizzazione dell'Unione europea di fronte all'e-

L'aggravarsi dello scenario geopolitico impone, dunque, di verificare se le strategie presentate a suo tempo dalla Commissione nella Comunicazione sul *Green New Deal* europeo<sup>5</sup> e, prima ancora, negli orientamenti politici della von Der Leyen, nelle priorità fissate dal Parlamento europeo e nell'Agenda strategica del Consiglio europeo dal 2019 al 2024 siano ancora adeguate ad affrontare la situazione attuale o se sia necessario intensificarne la portata e affiancarle ad altre proposte.

Inoltre, richiede di valutare quale ruolo giochi la circolarità economica nel quadro della nuova strategia industriale intrapresa dall'Unione e rispetto alle ulteriori strategie da questa poste in essere in attuazione del *Green New Deal*, più nello specifico quella verso la neutralità climatica e quella verso la transizione energetica<sup>6</sup>.

Lo scenario attuale impone di verificare, infine, quali misure e quale modello di *governance* ricorrano nelle iniziative attivate dall'Unione nelle direzioni indicate e quale relazione vi sia fra il rafforzamento del ruolo dell'intervento dei poteri pubblici ivi esplicitato per affrontarle e la persistenza di una concorrenza nel mercato.

Nel quadro del *Green New Deal*, invero, come già evidenziato in altra sede<sup>7</sup>, la Commissione aveva delineato una chiara visione futura di un'economia europea connotata, nel contesto di una società prospera e giusta, da un utilizzo efficiente delle risorse e in cui la crescita economica non discendesse, anzi, principalmente, dal loro utilizzo<sup>8</sup>.

mergenza ucraina si veda E. Bruti Liberati, *La strategia di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla luce dell'emergenza ucraina*, in «Riv. della regolazione dei mercati», n. 1, 2022, p. 3. Sul tema si veda anche Id., *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in «Diritto Pubblico», n. 2, 2021, p. 415 ss.

5. Il GDE è stato adottato con una Comunicazione della Commissione europea: *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM (2019) 640 final. Su tale prospettiva si veda E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in «Common Market Law Review», 59, 2022, p. 19 ss.

6. Su cui, di recente, F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel «nuovo ordinamento» dell'energia*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», n. 1, 2022, p. 82.

7. Su tale versante mi sia consentito il rinvio a M. Cocconi, *The Trajectory of circular economy under the European Green New Deal*, in «Ius Publicum» 2021, pp. 1-22.

8. Sul tema, fra gli altri, E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, cit., p. 415 ss.; E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, cit., p. 19 ss.; L. Ammannati, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. Passalacqua (a cura

Al tempo stesso, si chiedeva che l'Unione europea mirasse alla neutralità climatica entro il 2050 attraverso un drastico mutamento del proprio assetto energetico, senza tuttavia rinunciare alla crescita della competitività dell'industria europea e ai suoi livelli occupazionali. In tale quadro la transizione verso la circolarità economica veniva concepita, unitamente ad uno sviluppo a basse emissioni nocive, come un tassello decisivo della nuova strategia di crescita europea.

In questo contesto al ruolo trainante dell'industria europea e della sua capacità d'innovazione era destinata ad affiancarsi un'iniziativa altrettanto rilevante dei poteri pubblici europei. Tale visione sistemica, di cui l'accrescimento della circolarità economica veniva concepito come uno dei pilastri, unitamente alla neutralità climatica e all'equità sociale, è stata poi precisata e consolidata, come sarà evidenziato, da documenti e atti normativi europei successivi e ha poi subito un'accelerazione con l'aggravarsi del quadro geopolitico.

## **2. Misure di disciplina del mercato e intervento dei poteri pubblici nella costruzione della circolarità economica**

Già nella Comunicazione del 3 marzo 2020 su La nuova strategia industriale europea<sup>9</sup>, la Commissione aveva mostrato come l'assunzione di un ruolo guida dell'industria europea nel processo di transizione ecologica avrebbe reso necessario, al tempo stesso, ridurre la sua impronta nell'uso delle materie prime ed introdurre una circolarità trasversale in tutti i settori del sistema economico<sup>10</sup>.

Più nello specifico, si metteva in luce la necessità di riformare il processo industriale di progettazione, di produzione e di utilizzo dei beni coinvolgendo i consumatori in opzioni di consumo che li orientassero, attraverso informazioni affidabili e pertinenti, preferibilmente su prodotti durevoli, riparabili e riutilizzabili. Si prefigurava, inoltre, un'ulteriore

di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, Cedam, 2021, p. 169 ss.; A. Moliterni, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in «Riv. quadr. dir. amb.», n. 1, 2021, p. 4 ss.

9. Si allude alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una nuova strategia industriale europea*, Bruxelles, 10 marzo 2020, COM (2020), 102 final.

10. Il 5 maggio 2021 è stato emanato l'aggiornamento della strategia industriale dell'UE12 per un rafforzamento del sistema industriale a fronte dell'esperienza Covid-19 per meglio gestire le dipendenze strategiche dell'Unione dai mercati esteri.

iniziativa legislativa volta a rafforzare i diritti dei consumatori, tutelandoli da informazioni ingannevoli e al riconoscimento di un loro diritto alla riparazione.

Su questo versante il quadro di riferimento europeo è comunque rappresentato, attualmente, dalla nuova Agenda dei consumatori adottata il 13 novembre 2020 dalla Commissione europea<sup>11</sup> a cui è seguita la proposta di direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione del 30 marzo 2022<sup>12</sup>. Queste iniziative sono mosse, indiscutibilmente, dall'intento di creare un contesto favorevole al contributo attivo dei consumatori verso la costruzione della circolarità economica, nel quadro delle strategie e dei piani già avviati nel *Green Deal* europeo, come nel nuovo Piano d'azione per l'economia circolare.

Il coinvolgimento dell'industria europea e dei consumatori offre una legittimazione dal basso alla strategia industriale europea, accrescendone l'efficacia e la compiutezza.

Nella definizione di tale Strategia industriale europea le motivazioni economiche erano assai più stringenti di quelle strettamente correlate alla riduzione dell'impatto ambientale dell'attività produttiva. Dall'integrazione della circolarità in tutti i settori produttivi ci si attendeva, infatti, un accrescimento della competitività dell'industria europea e la creazione di nuovi posti di lavoro nel comparto industriale, soprattutto nelle PMI<sup>13</sup>. In tale contesto il consolidarsi dell'economia circolare si configurava come un fattore non oppositivo ma anzi convergente rispetto agli obiettivi dell'industria europea.

In tale contesto l'aumento della circolarità economica dei processi produttivi si presentava sempre più come uno strumento di economia industriale anziché come un'azione diretta unicamente a ridurre l'impronta sull'ambiente dell'industria europea<sup>14</sup>. La stessa permetteva, infatti, di

11. Misure a tutela dei consumatori europei 2020-2025.

12. Sulla proposta si veda Bruxelles, 30.3.2022 COM(2022) 143 final.

13. Secondo uno studio recente, Cambridge Econometrics, Trinomics e ICF (2018), *Impacts of circular economy policies on the labour market*, l'applicazione dei principi dell'economia circolare nell'insieme dell'economia dell'UE potrebbe aumentarne il PIL di un ulteriore 0,5% entro il 2030, creando circa 700 000 nuovi posti di lavoro.

14. L'impostazione diretta a collocare la circolarità nella logica dell'economia industriale e pertanto in un contesto più ampio di quello della mera gestione dei rifiuti era già presente nella Comunicazione della Commissione del 2014: «*Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*», COM 2014, 398. Vi si leggeva infatti: «L'adozione di modelli maggiormente improntati all'economia circolare fa intravedere un futuro molto più roseo per l'economia dell'Europa, che potrebbe così fare adeguatamente fronte

allentare la pressione delle imprese per accedere a risorse limitate, diminuendo, al tempo stesso, i costi di produzione, e quindi era riconducibile anche a ragioni di sicurezza geopolitica.

Inoltre, tale processo risultava cruciale anche per favorire il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica, anch'essa alla base del disegno delineato dal *Green New Deal*<sup>15</sup> e poi affidato, nell'attuazione, alla Legge europea sul clima sul clima<sup>16</sup> e alle misure contenute nell'atto del *Fit for 55*<sup>17</sup>.

In tal modo si sarebbe potuta compensare, inoltre, la vulnerabilità insita nella specifica *governance* del settore energetico nella quale, all'art. 194 del TFUE, le competenze dell'Unione concorrono obbligatoriamente con quelle degli Stati «sulla struttura e la sicurezza del proprio approvvigionamento energetico»<sup>18</sup>.

alle sfide, attuali e future, poste dalla pressione sulle risorse e dalla crescente insicurezza degli approvvigionamenti».

15. Su tale processo si veda F. Donati, *Il Green Deal e la governance dell'energia e del clima*, in «Riv. giur. di regolazione dei mercati», n. 1, 2022, p. 13.

16. Regolamento (UE) n. 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) n. 2018/1999 («c.d. Legge europea sul clima»). La Normativa europea sul clima definisce, oltre alla neutralità climatica al 2050, anche la riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti del carbonio in natura) di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, prevedendo l'introduzione di un prossimo nuovo traguardo al 2040, e l'istituzione di un comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici. Il 24 febbraio 2021 è stata adottata dalla Commissione la Nuova strategia europea per l'adattamento ai cambiamenti climatici. Con la Risoluzione adottata il 28 novembre 2019, il Parlamento europeo ha dichiarato l'emergenza ambientale e climatica e dichiara il proprio impegno a intraprendere con urgenza le azioni concrete necessarie per combattere e contenere tale minaccia prima che sia troppo tardi.

17. Su cui si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica», COM (2021) 550 final, 14 luglio 2021. Il Pacchetto prevede nuovi target per energie rinnovabili (40% al 2030 – rialzato al 45% dalla proposta di piano REPowerEU) ed efficienza energetica (riduzione domanda del 9% al 2030 – rialzato al 13% dalla proposta di piano REPowerEU), riduzione emissioni dei trasporti (incluso dal 2035 nel mercato UE veicoli nuovi solo a zero emissioni). Inoltre, si contempla l'istituzione di un fondo sociale per il clima finanziato con misure di fiscalità ecologica, per dare concretezza alla transizione verde giusta. In argomento, cfr. l'editoriale di G. Monti, *The European Climate Law: Making the social market economy fit for 55?*, in «Common Market Law Review», vol. 58, n. 5, 2021, p. 1321 ss.

18. L'art. 194(2), secondo paragrafo TFUE stabilisce infatti che gli atti dell'Unione non possono incidere «sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di