

DAI RIFIUTI LA TRANSIZIONE VERSO L'ECONOMIA CIRCOLARE

DI URBANO BARELLI

SOMMARIO: 1. L'economia circolare nella nuova disciplina sui rifiuti. - 2. Il mercato regolato dell'economia circolare nella nuova disciplina sui rifiuti. - 2.1. (*Segue*) gli obiettivi della nuova disciplina. - 2.2. (*Segue*) gli strumenti normativi. - 2.3. (*Segue*) gli strumenti economici. - 2.4. (*Segue*) la responsabilità estesa del produttore. - 3. La definizione e i contenuti dell'economia circolare nel d.m. 11 giugno 2020. - 4. La ricerca di un modello di economia circolare per l'Italia. - 5. La prima fase dell'economia circolare nell'Unione Europea. - 6. La seconda fase dell'economia circolare nell'Unione europea. - 6.1. (*Segue*) Il regolamento (UE) 2020/852 sulla finanza sostenibile. - 7. I finanziamenti per l'economia circolare. - 8. *Green economy* ed economia circolare. - 9. Conclusioni.

1. L'economia circolare nella nuova disciplina sui rifiuti

Il pacchetto sui rifiuti e sull'economia circolare è legge anche in Italia con i decreti legislativi del 3 settembre n.116, 118, 119 e 121, pubblicati, rispettivamente, l'11, il 12 (secondo e terzo) e il 14 settembre 2020. Sono i decreti legislativi di recepimento del pacchetto europeo di misure sull'economia circolare che ha modificato sei direttive in materia di rifiuti e discariche: la direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) e le direttive "speciali" in materia di rifiuti di imballaggio (1994/62/CE), discariche (1999/31/CE), rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, cosiddetti RAEE (2012/19/UE), veicoli fuori uso (2000/53/CE) e rifiuti di pile e accumulatori (2006/66/CE)ⁱ.

Ci vorrà del tempo per esaminare le quasi 200 modifiche introdotte, l'argomento che invece si vuole affrontare nell'immediatezza della loro pubblicazione è la definizione ed i contenuti dell'economia circolare, più volte richiamata anche con particolare enfasi nei decreti legislativi.

Tra le finalità della disciplina sulla gestione dei rifiuti è stata introdotta, con l'art.1, comma 1 del d.lgs.n.116/20, "*l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali*" - recita la nuova norma - "*per il passaggio a un'economia circolare*" (nuovo art.177, comma 1, d.lgs.n.152/06) e nel successivo comma 7 si dichiara di voler "*procedere verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse*" (nuovo art.181, comma 4, d.lgs.n.152/06).

Altri richiami sono nell'articolo 2 dello stesso d.lgs.n.116/2020 che introduce il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti che deve contenere "*l'individuazione di flussi omogenei di rifiuti funzionali e strategici per l'economia circolare*" (nuovo art.198-bis, comma 3, lett.g, d.lgs.n.152/06) e "*la definizione di un Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale in tema di rifiuti e di economia circolare*" (nuovo art.198-bis, comma 3, lett.h, d.lgs.n.152/06).

Il successivo art.3 del medesimo d.lgs.n.116/2020 si propone di "*favorire la transizione verso un'economia circolare*" (nuovo art.218, comma 2, d.lgs.n.152/06) e "*contribuire alla transizione verso un'economia circolare*" (nuovo art.237, comma 1, d.lgs.n.152/06).

La finalità di "*sostenere la transizione verso un'economia circolare*" è ribadita anche nell'art.1, comma 1, lett.a), del d.lgs.n.121/20 che modifica l'art.1, comma 1, del d.lgs.n.36/03 sulle discariche di rifiuti.

2. Il mercato regolato dell'economia circolare nella nuova disciplina sui rifiuti

Gli obiettivi della nuova disciplina sui rifiuti sono i primi obiettivi concreti che il nostro ordinamento pone per la transizione verso l'economia circolare, e, in particolare per quest'ultima, sono considerati strategici sia dall'Italia che dall'Unione europea, come poi si dirà.

Non è questa la sede per un esame dettagliato della nuova ed articolata disciplina e ci si limiterà ad esporre alcuni aspetti che sembrano caratterizzarla e costituire il punto di partenza della stessa economia circolare.

2.1. (Segue) gli obiettivi della nuova disciplina

Gli obiettivi della nuova disciplina sui rifiuti “per procedere verso un'economia circolare” sono numerosi e con scadenze diverse; i principali sono elencati nel comma 4 del nuovo art.181 del d.lgs.n.152/06:

- entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50 per cento in termini di peso;
- entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi sarà aumentata almeno al 70 per cento in termini di peso;
- entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55 per cento in peso;
- entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60 per cento in peso;
- entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65 per cento in peso.

L'obiettivo è poi quello di semplificare il mercato delle materie prime secondarie e, a tal fine si prevede che chi utilizza, per la prima volta, un materiale che ha cessato di essere considerato rifiuto e che non è stato immesso sul mercato o che immette un materiale sul mercato per la prima volta dopo che cessa di essere considerato rifiuto, deve provvedere affinché il materiale soddisfi i requisiti ai sensi della normativa applicabile in materia di sostanze chimiche e prodotti collegati (nuovo art.184-ter, comma 5-bis, d.lgs.n.152/06).

2.2. (Segue) gli strumenti normativi

Gli strumenti per raggiungere i citati obiettivi sono sia autoritativi (nei quattro decreti legislativi è prevista anche la successiva adozione di diversi decreti ministeriali e regolamenti attuativi), sia economici e di mercatoⁱⁱ.

Quelli autoritativi normativi sono, oltre ai quattro decreti legislativi, il nuovo Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (nuovo art.180, comma 1, d.lgs.n.152/06), il Registro nazionale dei produttori (nuovo art.178-ter, comma 8, d.lgs.n.152/06), il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (nuovo art.188-bis, comma 1, d.lgs.n.152/06), il Catasto dei rifiuti (nuovo art.189, comma 1, d.lgs.n.152/06).

Il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti fissa idonei indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi per la valutazione dell'attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti in esso stabilite. Il Programma dovrà essere approvato entro 18 mesi e aggiornato ogni sei anni (nuovo art.198-*bis*, comma 5, d.lgs.n.152/06), le Regioni si dovranno adeguare alle previsioni del Programma entro i diciotto mesi successivi (nuovo art.199, comma 8, d.lgs.n.152/06).

In particolare il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti comprende misure che (nuovo art.180, comma 2, d.lgs.n.152/06):

- a) promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili;
- b) incoraggiano la progettazione, la fabbricazione e l'uso di prodotti efficienti sotto il profilo delle risorse, durevoli, anche in termini di durata di vita e di assenza di obsolescenza programmata, scomponibili, riparabili, riutilizzabili e aggiornabili nonché l'utilizzo di materiali ottenuti dai rifiuti nella loro produzione;
- c) riguardano prodotti che contengono materie prime critiche onde evitare che tali materie diventino rifiuti;
- d) incoraggiano il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovono attività di riparazione e di riutilizzo, in particolare per le apparecchiature elettriche ed elettroniche, i tessili e i mobili, nonché imballaggi e materiali e prodotti da costruzione;
- e) incoraggiano, se del caso e fatti salvi i diritti di proprietà intellettuale, la disponibilità di pezzi di ricambio, i manuali di istruzioni e di manutenzione, le informazioni tecniche o altri strumenti, attrezzature o software che consentano la riparazione e il riutilizzo dei prodotti senza comprometterne la qualità e la sicurezza;
- f) riducono la produzione di rifiuti nei processi inerenti alla produzione industriale, all'estrazione di minerali, all'industria manifatturiera, alla costruzione e alla demolizione, tenendo in considerazione le migliori tecniche disponibili;
- g) riducono la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici come contributo all'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di ridurre del 50 per cento i rifiuti alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento entro il 2030. Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti comprende una specifica sezione dedicata al Programma di prevenzione dei rifiuti alimentari che favorisce l'impiego degli strumenti e delle misure finalizzate alla riduzione degli sprechi secondo le disposizioni di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166;
- h) incoraggiano la donazione di alimenti e altre forme di redistribuzione per il consumo umano, dando priorità all'utilizzo umano rispetto ai mangimi e al ritrattamento per ottenere prodotti non alimentari;
- i) promuovono la riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti, fatti salvi i requisiti giuridici armonizzati relativi a tali materiali e prodotti stabiliti a livello dell'Unione;
- l) riducono la produzione di rifiuti, in particolare dei rifiuti che non sono adatti alla preparazione per il riutilizzo o al riciclaggio;
- m) identificano i prodotti che sono le principali fonti della dispersione di rifiuti, in particolare negli ambienti terrestri e acquatici, e adottano le misure adeguate per prevenire e ridurre la dispersione di rifiuti da tali prodotti;
- n) mirano a porre fine alla dispersione di rifiuti in ambiente acquatico come contributo all'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per prevenire e ridurre in modo significativo l'inquinamento acquatico di ogni tipo;

o) sviluppano e supportano campagne di informazione per sensibilizzare alla riduzione della produzione dei rifiuti e alla prevenzione della loro dispersione.

Il Programma di prevenzione dei rifiuti è quindi uno strumento che va a regolare aspetti più ampi di quelli che tradizionalmente sono ricompresi nella disciplina dei rifiuti.

Si va dal promuovere e sostenere modelli di produzione e consumo sostenibili, al progettare, fabbricare e usare prodotti efficienti e durevoli; dal sindacare il contenuto dei prodotti, all'organizzazione dei processi produttivi; dalla gestione degli alimenti, alla donazione o redistribuzione degli stessi; dalla riduzione dei prodotti che non sono adatti alla preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio, all'identificazione dei prodotti maggiormente dispersi nell'ambiente.

La nuova disciplina non si limita quindi a programmare solo il settore dei rifiuti, ma si allarga all'intero processo produttivo e a tutti i prodotti. Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti sembra, nella sostanza, un atto programmatico dell'economia circolare.

2.3. (Segue) gli strumenti economici

L'economia circolare per affermarsi avrà bisogno di un mercato di riferimento e di strumenti utili per la sua crescita, che non siano solo quelli regolatori dello Stato.

Agli strumenti prescrittivi e regolatori tipici della tecnica giuridica *command and control*, la nuova disciplina affianca quelli di mercato che sono descritti nel nuovo Allegato L-ter al d.lgs.n.152/06 che contiene un dettagliato elenco di possibili strumenti di intervento pubblico nell'economia e altre misure per l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, quali:

- tasse e restrizioni per il collocamento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti che incentivano la prevenzione e il riciclaggio, lasciando il collocamento in discarica come opzione di gestione dei rifiuti meno preferibile;
- regimi di tariffe puntuali che gravano sui produttori di rifiuti sulla base della quantità effettiva di rifiuti prodotti e forniscono incentivi alla separazione alla fonte dei rifiuti riciclabili e alla riduzione dei rifiuti indifferenziati;
- incentivi fiscali per la donazione di prodotti, in particolare quelli alimentari;
- regimi di responsabilità estesa del produttore per vari tipi di rifiuti e misure per incrementarne l'efficacia, l'efficienza sotto il profilo dei costi e la governance;
- sistemi di cauzione-rimborso e altre misure per incoraggiare la raccolta efficiente di prodotti e materiali usati;
- solida pianificazione degli investimenti nelle infrastrutture per la gestione dei rifiuti, anche per mezzo dei fondi dell'Unione;
- appalti pubblici sostenibili per incoraggiare una migliore gestione dei rifiuti e l'uso di prodotti e materiali riciclati;
- eliminazione graduale delle sovvenzioni in contrasto con la gerarchia dei rifiuti;
- ricorso a misure fiscali o altri mezzi per promuovere la diffusione di prodotti e materiali che sono preparati per il riutilizzo o riciclati;
- sostegno alla ricerca e all'innovazione nelle tecnologie avanzate di riciclaggio e nella ricostruzione;
- utilizzo delle migliori tecniche disponibili per il trattamento dei rifiuti;
- incentivi economici per le autorità locali e regionali, volti in particolare a promuovere la prevenzione dei rifiuti e intensificare i regimi di raccolta differenziata, evitando nel contempo di sostenere il collocamento in discarica e l'incenerimento;

- campagne di sensibilizzazione pubblica, in particolare sulla raccolta differenziata, sulla prevenzione della produzione dei rifiuti e sulla riduzione della dispersione dei rifiuti, e integrazione di tali questioni nell'educazione e nella formazione;
- sistemi di coordinamento, anche per via digitale, tra tutte le autorità pubbliche competenti che intervengono nella gestione dei rifiuti;
- promozione di un dialogo e una cooperazione continui tra tutte le parti interessate alla gestione dei rifiuti, incoraggiamento di accordi volontari e della trasmissione delle informazioni sui rifiuti da parte delle aziende.

2.4. (Segue) la responsabilità estesa del produttore

La *responsabilità estesa del produttore - REP (extended producer responsibility – EPR)* è un concetto formulato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) negli anni '80 e dal 2008, grazie alle direttive europee, introdotto nel diritto ambientale: grazie ad essa, ogni produttore di manufatti è “responsabilizzato” dell'impatto del suo prodotto a valle della produzione nel sistema ambientale, dunque della sua circolazione e della sua fine. Mira a far prendere coscienza dei costi indotti in termini di rifiuti finali e a sollecitare comportamenti consapevoli e virtuosi dall'origine, cioè sin dalla progettazione del prodotto, assumendo i prevedibili costi della sua circolazione in quelli della produzione e dunque a ridurre quantità e nocività dei rifiuti. Sollecita la c.d. *ecoconcezione* del prodotto, vale a dire il *design ecologico* (o *ecodesign*), cioè la progettazione improntata alla considerazione preventiva dei successivi impatti ambientali.

La responsabilità estesa del produttore era già contenuta nella direttiva “quadro” sui rifiuti 2008/98/CE sui rifiuti ed era stata attuata nel diritto interno inserendo, a opera dell'art. 3, comma 1, d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 il dedicato art. 178-*bis* del c.d. *Codice dell'ambiente*, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. La direttiva 2018/851/UE l'ha rafforzata e il d.lgs.n.116/220 ne ha recepito i contenuti al fine di internalizzare i costi del fine vita del manufatto includendoli nel prezzo del prodotto stesso ed incentivare i produttori, al momento della progettazione dei loro prodotti manufatti, a tenere conto in maggior misura della riciclabilità, della riutilizzabilità e della riparabilità degli stessiⁱⁱⁱ.

Il decreto legislativo n.116/20, così modifica l'art. 178-*bis* e in generale la Parte IV (sulla gestione dei rifiuti) del d.lgs.n.152/06, istituisce, anche su istanza di parte, regimi di responsabilità estesa del produttore e rinvia a futuri decreti, per singolo regime di responsabilità estesa del produttore, i requisiti e le misure che includono l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti e la successiva gestione dei rifiuti, la responsabilità finanziaria per tali attività nonché misure volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore. I produttori versano un contributo finanziario affinché lo stesso copra i costi per i prodotti che il produttore immette sul mercato nazionale (nuovo art.178-*ter*, comma 3, d.lgs.n.152/06).

Sul rispetto degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore è prevista la vigilanza e il controllo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il quale, dopo l'istituzione del nuovo Registro nazionale dei produttori (nuovo art.178-*ter*, comma 8, d.lgs.n.152/06), raccoglie i dati, analizza i bilanci ed effettua analisi comparative, analizza la determinazione del contributo ambientale, controlla che vengano raggiunti gli obiettivi e verifica la corretta attuazione delle nuove norme (nuovo art.178-*ter*, comma 6, d.lgs.n.152/06).

3. La definizione e i contenuti dell'economia circolare nel d.m. 11 giugno 2020

Anche se il d.lgs. n. 116 del 2020 è stato salutato come la rivoluzione copernicana che segna l'ingresso dell'*economia circolare* nel nostro ordinamento giuridico^{iv}, nella nuova disciplina non c'è una definizione di economia circolare^v, nonostante sia più volte citata anche come finalità che la normativa sui rifiuti deve perseguire. Tale finalità di sostenere la transizione verso un'economia circolare e gli stessi obiettivi della nuova disciplina risultano però di perimetro malcerto senza una definizione di economia circolare e dei suoi contenuti.

Una definizione italiana si trova in un allegato di un decreto ministeriale del Ministero dello sviluppo economico (MISE) dell'11 giugno 2020 finalizzato alla riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare con finanziamenti per 210 milioni di euro. Nell'allegato n.2 del d.m. si legge che "per economia circolare si intende un modello economico 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" (all.n.2)^{vi}.

La definizione è generica e non vincolante perché non di livello legislativo ma aiuta a capire e conferma che l'economia circolare ha molto a che fare con i rifiuti e con la necessità di gestirli come una risorsa. Per comprendere concretamente cosa si intenda per economia circolare, lo stesso decreto ministeriale è comunque di aiuto attraverso le indicazioni fornite per accedere ai finanziamenti.

Secondo il decreto sono finanziabili le attività di ricerca industriale e sviluppo industriale che contribuiscono all'introduzione di modelli innovativi finalizzati alla riconversione produttiva delle attività economiche nell'ambito dell'economia circolare relative a:

- a) innovazioni di prodotto e di processo in tema di utilizzo efficiente delle risorse e di trattamento e trasformazione dei rifiuti, compreso il riuso dei materiali in un'ottica di economia circolare o a «rifiuto zero» e di compatibilità ambientale (innovazioni ecocompatibili);
- b) progettazione e sperimentazione prototipale di modelli tecnologici integrati finalizzati al rafforzamento dei percorsi di simbiosi industriale, attraverso, ad esempio, la definizione di un approccio sistemico alla riduzione, riciclo e riuso degli scarti alimentari, allo sviluppo di sistemi di ciclo integrato delle acque e al riciclo delle materie prime;
- c) sistemi, strumenti e metodologie per lo sviluppo delle tecnologie per la fornitura, l'uso razionale e la sanificazione dell'acqua;
- d) strumenti tecnologici innovativi in grado di aumentare il tempo di vita dei prodotti e di efficientare il ciclo produttivo;
- e) sperimentazione di nuovi modelli di packaging intelligente (smart packaging) che prevedano anche l'utilizzo di materiali recuperati;
- f) sistemi di selezione del materiale multileggero, al fine di aumentare le quote di recupero e di riciclo di materiali piccoli e leggeri.

Inoltre, il decreto ministeriale descrive in dettaglio anche gli ambiti relativi alla fase della catena del valore: progettazione, produzione, consumo, gestione dei rifiuti.

Alcuni esempi.

Per la progettazione dei prodotti: limitazione dell'utilizzo monouso dei materiali e dei prodotti, finalizzate a durabilità, riparabilità e riutilizzabilità, modularità e facilità di disassemblaggio, sviluppare nuovi materiali, compresi quelli a base biologica, riutilizzabili, riciclabili o compostabili.

Per la produzione: modelli innovativi riferiti all'approvvigionamento delle risorse, al loro uso nella produzione e alla generazione di scarti durante l'intero ciclo di vita del prodotto, come il reimpiego di materie prime secondarie o la sostituzione o riduzione della presenza di sostanze pericolose per la salute nei materiali utilizzati.

Per i processi di produzione: uso efficiente delle risorse, sviluppo di tecnologie di processo e linee di produzione industriale innovative in cui i rifiuti o i sottoprodotti di un'industria diventano fattori di produzione per un'altra.

Per il consumo: modelli innovativi di consumo, anche con l'utilizzo di piattaforme informatiche o digitali; modelli di prodotto come servizio, basati tra l'altro su schemi di *leasing*, *pay-per-use* o abbonamento in cui i produttori mantengano la proprietà del prodotto o la responsabilità delle sue prestazioni per l'intero ciclo di vita; condivisione di prodotti e infrastrutture (economia collaborativa).

Per la gestione dei rifiuti e degli scarti: integrazione della gestione dei rifiuti e degli scarti e loro valorizzazione all'interno dei processi produttivi e di consumo; raccolta differenziata e logistica inversa di prodotti, materiali e rifiuti; cernita di elevata qualità e rimozione dei contaminanti dai rifiuti, compresi quelli derivanti da contaminazione accidentale; recupero di materiali da rifiuti, residui di produzione e prodotti fuori uso e parti in preparazione per il riutilizzo e riciclaggio; recupero e valorizzazione di rifiuti organici, residui da biomassa e fanghi organici come alimenti, mangimi, nutrienti, fertilizzanti, materiali a base biologica o materie prime chimiche.

4. La ricerca di un modello di economia circolare per l'Italia

Se la normativa sta definendo con difficoltà e ritardo l'economia circolare e i suoi contenuti, non mancano però i documenti italiani che affrontano il tema. Il 13 dicembre 2017 è stato pubblicato il documento congiunto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico “Verso un modello di economia circolare per l'Italia”^{vii}, con l'obiettivo di fornire un inquadramento generale dell'economia circolare nonché di definire il posizionamento strategico del nostro paese, in continuità con gli impegni adottati nell'ambito dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, in sede G7 e nell'Unione Europea.

Il documento costituisce un tassello rilevante per l'attuazione della più ampia Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile approvata il 2 ottobre 2017^{viii} e affronta la fase di transizione verso l'economia circolare e la necessità di ripensare il mondo dei rifiuti. “Il concetto di “rifiuto”, seppure in passato ha consentito la soluzione di problemi non altrimenti risolvibili” - si legge nel documento - “non è più attuale se si va incontro ad una politica di minimizzazione degli scarti. La sfida della transizione verso l'economia circolare è considerare ciò che adesso è un rifiuto come elemento, “mattoncino” per un nuovo ciclo produttivo”.

A questi si aggiunge la “Strategia Italiana per la Bioeconomia” (BIT)^{ix} che è stata promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in collaborazione, tra gli altri, con il Ministero per lo Sviluppo Economico, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Il documento si propone di definire una transizione verso l'economia circolare, integrando la bioeconomia e i modelli di economia circolare, all'interno di una visione in cui la produzione e l'uso di biorisorse rinnovabili, oltre che la loro conversione in prodotti ad alto valore aggiunto, faccia parte di un sistema circolare che renda le attività economiche più redditizie e sostenibili nel lungo periodo.

Il 14 maggio 2019 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato l'aggiornamento della Strategia Nazionale per la Bioeconomia^x dal quale risulta che la bioeconomia italiana si posiziona terza in Europa, dopo Germania e Francia, con un fatturato annuo di circa 330 miliardi di euro e 2 milioni di posti di lavoro. L'Italia è, inoltre, seconda in Europa in termini di ricerca ed

innovazione e spesso il primo in termini di ricchezza in biodiversità e di prodotti innovativi e di qualità immessi sul mercato.

Anche Confindustria ha elaborato un corposo documento su “Il ruolo dell’industria italiana nell’economia circolare” del 31 ottobre 2018 auspicando che “l’intero sistema Paese, fatto non solo di istituzioni, ma anche di comunità civile, sia pronto a raccogliere la sfida che arriva dall’Europa mettendo l’industria nelle condizioni di agevolare tale processo, lasciando che assuma sempre più il ruolo di incubatore e diffusore di tecnologie in grado di ridurre gli impatti, non solo della stessa industria, ma più in generale dell’attività antropica, salvaguardando il nostro pianeta per le generazioni future^{xi}.

5. La prima fase dell’economia circolare nell’Unione Europea

I decreti legislativi 3 settembre 2020, n.ri 116, 118, 119 e 121 hanno recepito le quattro direttive dell’Unione europea inserite nel cosiddetto “pacchetto dell’economia circolare”. È soprattutto al diritto eurounitario che bisogna quindi fare riferimento per individuare i contenuti dell’economia circolare.

Nel primo “considerando” della direttiva 2018/851/UE, recepita con il decreto legislativo n.116/2020, si legge che la gestione dei rifiuti nell’Unione dovrebbe essere migliorata e trasformata in una gestione sostenibile dei materiali per salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell’ambiente, proteggere la salute umana, garantire un utilizzo accorto, efficiente e razionale delle risorse naturali, promuovere i principi dell’economia circolare.

Nonostante altri diversi riferimenti all’economia circolare, nella direttiva appena citata e nelle altre recepite con i decreti legislativi in commento non ci sono ulteriori definizioni o contenuti utili all’interprete. Occorre allora rifarsi ai diversi documenti e direttive che hanno accompagnato la nascita e l’affermazione dell’economia circolare in Europa.

Il primo è il “Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare” del 2 dicembre 2015^{xii} con il quale la Commissione europea ha approvato e proposto il pacchetto di direttive per la transizione dall’economia lineare all’economia circolare. Il piano d’azione definisce 54 misure per “chiudere il cerchio” del ciclo di vita dei prodotti: dalla produzione e dal consumo fino alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime secondarie. Inoltre, individua cinque settori prioritari per accelerare la transizione lungo la loro catena del valore (materie plastiche, rifiuti alimentari, materie prime essenziali, costruzione e demolizione, biomassa e materiali biologici).

Altro documento rilevante della Commissione europea è la “Strategia europea per la plastica nell’economia circolare” del 16 gennaio 2018^{xiii} e la direttiva 2019/904/UE sulle materie plastiche monouso (detta anche direttiva SUP, *Single Use Plastics*) approvata 21 maggio 2019. La direttiva mira a prevenire e contrastare i rifiuti marini e stabilisce norme più severe per i tipi di prodotti e di imballaggi che rientrano tra i dieci prodotti inquinanti più spesso rinvenuti sulle spiagge europee. Le nuove norme vietano l’utilizzo di determinati prodotti in plastica usa e getta per i quali esistono alternative in commercio.

Sempre la Commissione europea ha poi approvato il 12 ottobre 2018 il documento “Una bioeconomia sostenibile per l’Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente”^{xiv} con l’obiettivo di migliorare e incrementare l’uso sostenibile di risorse rinnovabili al fine di far fronte al cambiamento climatico e promuovere lo sviluppo sostenibile.

Questa prima fase dell’Unione europea si è conclusa con il “Documento di riflessione verso un’Europa sostenibile entro il 2030”^{xv} con il quale la Commissione Junker ha terminato il suo

mandato avviando il dibattito sul futuro dell'Europa, sulla preparazione dell'Agenda strategica 2019-2024 dell'Unione europea e sulla definizione delle priorità della successiva Commissione europea.

Il documento di riflessione si concentra sulla transizione verso la sostenibilità, nella quale comprende il passaggio da un'economia lineare (estrai, produci, usa e getta), a un'economia circolare, la correzione degli squilibri nel nostro sistema alimentare, l'energia del futuro, gli edifici e la mobilità. La crescente disponibilità ed economicità di diversi materiali e prodotti ci hanno semplificato la vita e hanno contribuito a innalzare il tenore e la qualità della vita nell'UE, si legge nel documento. Tuttavia, il nostro consumismo ha determinato un'eccessiva estrazione di risorse e crescenti pressioni sul capitale naturale e sul clima. Dobbiamo assicurarci di poter continuare a far crescere la nostra economia in modo sostenibile e migliorare il tenore di vita che le persone richiedono. Sarà pertanto necessario ripensare la progettazione di materiali e prodotti per essere adeguatamente attrezzati per il ricorso crescente al riutilizzo, alla riparazione e al riciclaggio. Questo a sua volta permetterà non solo di ridurre i rifiuti, ma farà anche diminuire il fabbisogno di nuove risorse estratte a costi finanziari e ambientali elevati. Quando un prodotto - un paio di jeans, uno smartphone, un contenitore di prodotti alimentari, un mobile - giunge al termine del suo ciclo di vita, una vera economia circolare fa sì che venga preservata la maggior parte del suo valore materiale, affinché quello che prima veniva considerato uno scarto possa essere riutilizzato per fabbricare nuovi prodotti.

6. La seconda fase dell'economia circolare nell'Unione europea

La seconda fase comincia con la nuova Commissione europea presieduta da Ursula Von der Leyen che dichiara di puntare alla leadership mondiale sullo sviluppo sostenibile e l'11 dicembre 2019 presenta il *Green New Deal*^{xvi}. Con questo nuovo piano la Commissione europea dà un notevole impulso alla transizione verde, con una dettagliata e stringente tabella di marcia e con azioni per il passaggio a un'economia circolare, stimolare l'uso efficiente delle risorse, arrestare i cambiamenti climatici, contrastare la perdita di biodiversità e ridurre l'inquinamento.

Il *Green Deal* europeo interessa tutti i settori dell'economia, con l'impegno a proporre obiettivi per la raccolta differenziata, la riduzione dei rifiuti, il riutilizzo e il riciclaggio, nonché altre azioni specifiche quali la responsabilità estesa del produttore in settori prioritari quali i rifiuti commerciali, i prodotti tessili, la plastica, l'elettronica, l'edilizia e l'alimentazione.

Imponente è il piano di investimenti del *Green Deal* che si articola in tre dimensioni:

- ❑ finanziamento: mobilitare almeno 1.000 miliardi di euro di investimenti sostenibili nei prossimi dieci anni;
- ❑ investimenti: prevedere incentivi per sbloccare e riorientare gli investimenti pubblici e privati, facendo della finanza sostenibile un pilastro del sistema finanziario;
- ❑ sostegno: la Commissione fornirà sostegno alle autorità pubbliche e ai promotori in fase di pianificazione, elaborazione e attuazione dei progetti sostenibili.

Nel quadro del *Green Deal*, la Presidente von der Leyen ha annunciato una strategia europea che, secondo quanto annunciato, si è poi tradotta nei seguenti documenti:

- 14 gennaio 2020: Piano di investimenti del *Green Deal* e del meccanismo per una transizione giusta;
- 4 marzo 2020: Proposta per una legge europea sul clima al fine di garantire un'Unione europea a impatto climatico zero entro il 2050;
- 8 marzo 2020: Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile;
- 10 marzo: Una nuova strategia industriale per l'Europa;

- 11 marzo 2020: Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva;
- 20 maggio 2020: Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita;
- 20 maggio 2020: Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente;
- 18 giugno 2020, Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cosiddetta tassonomia della finanza sostenibile (del quale si dirà più avanti);
- 8 luglio 2020, Adozione delle strategie dell'UE per l'integrazione dei sistemi energetici e per l'idrogeno;
- 17 settembre 2020, Presentazione del piano degli obiettivi climatici 2030.

Oggi i documenti più avanzati sulla sostenibilità ambientale, provengono dall'Unione europea che è diventato il soggetto politicamente e giuridicamente più impegnato in tale direzione. Il 1° luglio è iniziato il semestre di presidenza tedesca dell'Unione europea e il *Green Deal* vede molto impegnata anche la Cancelliera tedesca Angela Merkel che ha dichiarato di voler approvare la legge europea sul clima entro la fine dell'anno.

6.1. (Segue) Il regolamento (UE) 2020/852 sulla finanza sostenibile

Il regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 è sicuramente il documento giuridico più importante che l'Unione europea abbia prodotto per la transizione verde.

Diversamente dalle quattro direttive del pacchetto sull'economia circolare, il regolamento dà una definizione dell'economia circolare: “un sistema economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle altre risorse nell'economia è mantenuto il più a lungo possibile, migliorandone l'uso efficiente nella produzione e nel consumo, così da ridurre l'impatto ambientale del loro uso, riducendo al minimo i rifiuti e il rilascio di sostanze pericolose in tutte le fasi del loro ciclo di vita, anche mediante l'applicazione della gerarchia dei rifiuti”.

Molto netto è il “considerando 4” del regolamento: “la sostenibilità e la transizione a un'economia sicura, climaticamente neutra, resiliente ai cambiamenti climatici, più efficiente in termini di risorse e circolare sono fondamentali per garantire la competitività dell'economia dell'Unione nel lungo termine”.

La transizione verso un'economia circolare rientra tra i sei obiettivi ambientali del regolamento, gli altri sono la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine, la prevenzione e il controllo dell'inquinamento, la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi (art.9).

L'art.13 del regolamento stabilisce i casi nei quali un'attività economica contribuisce alla transizione verso un'economia circolare:

- a. uso efficiente le risorse naturali, compresi i materiali a base biologica di origine sostenibile e altre materie prime, nella produzione, anche attraverso la riduzione dell'uso di materie prime primarie o aumentando l'uso di sottoprodotti e materie prime secondarie o misure di efficienza energetica e delle risorse;
- b. aumento della durabilità, la riparabilità, la possibilità di miglioramento o della riutilizzabilità dei prodotti, in particolare nelle attività di progettazione e di fabbricazione;

- c. aumento della riciclabilità dei prodotti, compresa la riciclabilità dei singoli materiali ivi contenuti, anche sostituendo o riducendo l'impiego di prodotti e materiali non riciclabili, in particolare nelle attività di progettazione e di fabbricazione;
- d. riduzione del contenuto di sostanze pericolose e sostituzione con alternative più sicure e assicurando la tracciabilità dei prodotti;
- e. prolungamento dell'uso dei prodotti, anche attraverso il riutilizzo, la progettazione per la longevità, il cambio di destinazione, lo smontaggio, la rifabbricazione, la possibilità di miglioramento e la riparazione e la condivisione dei prodotti;
- f. aumento dell'uso di materie prime secondarie e miglioramento della loro qualità, anche attraverso un riciclaggio di alta qualità dei rifiuti;
- g. prevenzione e riduzione della produzione di rifiuti, anche di quelli derivanti dall'estrazione di minerali e dalla costruzione e demolizione di edifici;
- h. aumento della preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti;
- i. potenziamento dello sviluppo delle infrastrutture di gestione dei rifiuti necessarie per la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio;
- j. riduzione al minimo dell'incenerimento dei rifiuti, evitare lo smaltimento dei rifiuti, compresa la messa in discarica, conformemente ai principi della gerarchia dei rifiuti;
- k. evitare e ridurre la dispersione di rifiuti.

L'art.17 definisce invece il danno all'economia circolare che si ha quando l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali; quando l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti; quando lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente.

7. I finanziamenti per l'economia circolare

Come detto, con il *Green Deal* la Commissione europea ha previsto 1.000 miliardi di euro di investimenti sostenibili nei prossimi dieci anni, mentre il Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020 ha messo a disposizione per la ripresa e la resilienza un totale di 750 miliardi di euro e l'Italia sarà il Paese che riceverà la quota maggiore del Recovery fund: 208,8 miliardi, di cui 81,4 a fondo perduto e 127,4 di prestiti.

In Italia, oltre al citato d.m. 11 giugno 2020 del MISE che stanZIA 210 milioni per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare, con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) del 15 settembre 2020 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha previsto interventi per la promozione dell'economia circolare e misure per accrescere la resilienza ai cambiamenti climatici: dalla gestione integrata del ciclo delle acque e dei rifiuti al miglioramento dello stato delle acque interne e marine; da una maggiore efficienza nell'uso delle risorse idriche a interventi per migliorare la capacità di adattamento del sistema produttivo ed agricolo ai cambiamenti climatici. Inoltre, si punterà alla riqualificazione del territorio nell'ambito del contenimento del consumo di suolo e della mitigazione dei rischi idrogeologici e sismici. Saranno, infine, promossi investimenti per la riconversione delle imprese verso modelli di produzione sostenibile, anche promuovendo i principi della bioeconomia e della economia circolare e incentivando la diffusione delle certificazioni ambientali^{xvii}.

Nella parte dedicata a Ricerca e sviluppo è descritto il quarto ambito di intervento con l'istituzione di crediti di imposta per gli investimenti innovativi e verdi, anche attraverso la promozione delle certificazioni ambientali, con un'attenzione particolare alle imprese che mettono in atto investimenti rivolti alla transizione da un modello di produzione lineare a uno circolare.

Il MISE, nel documento preparatorio per il PNRR del 27 agosto 2020, ha previsto un articolato Piano d'azione per l'economia circolare del valore di 5,2 miliardi di euro^{xviii}.

8. Green economy ed economia circolare

L'economia circolare, citata più volte nella nuova disciplina sui rifiuti, trova quindi una quasi identica definizione giuridica nell'Unione europea e in Italia, ed ha già dei contenuti concreti sui quali misurare l'obiettivo della transizione verso questo nuovo modello di sviluppo.

Permangono però le incertezze sul rapporto tra ambiente ed economia. L'economia, così come tradizionalmente intesa è oggettivamente, secondo Rosario Ferrara^{xix}, a carattere lineare, impostata secondo un modello diacronico così sintetizzato: estrai, produci, usa, getta. Con la crisi ambientale (deficit ecologico, cambiamenti climatici, inquinamento, ecc.) è cresciuta progressivamente la consapevolezza dei limiti dello sviluppo e, conseguentemente, si è dedicata una crescente attenzione alla *green economy*. Ora si va consumato un ulteriore e forse più radicale passaggio, nel senso che la *green economy* si trasforma in *blue economy*^{xx}, ossia in economia circolare che ne rappresenta la positiva trasformazione ed il superamento, soprattutto sul piano della cultura politica come di quella industriale.

Inoltre il diritto dell'economia circolare spinge a politiche positive, di miglioramento e di sviluppo mentre il tradizionale approccio del diritto ambientale era più di carattere negativo: da una legislazione che aveva come obiettivo quello di evitare i rifiuti, gli inquinamenti, le emissioni climalteranti, si passa ad una legislazione in cui si accentuano gli obiettivi positivi (promozione della produzione di beni che possano servire a fertilizzare, che possono sequestrare la CO₂, etc.).

Il processo in atto volto a definire i modelli operativi dell'economia circolare e il suo statuto giuridico, vale a dire l'approccio regolatorio pubblico adeguato, si avvia nella consapevolezza dell'insufficienza delle forze di mercato a compiere e a governare in modo autonomo l'auspicato cambio di paradigma e dell'importanza che il diritto amministrativo ambientale è destinato sempre più ad assumere^{xxi}.

Ed è proprio la ridefinizione dei ruoli dei poteri pubblici che l'economia circolare impone, che potrebbe portare, secondo Francesco de Leonardis, alla creazione di un vero e proprio nuovo modello di Stato "circolare", che andrebbe ad affiancarsi alle tradizionali nozioni di Stato liberale, di Stato di polizia o di Stato del benessere^{xxii}.

9. Conclusioni

Il nuovo paradigma dell'economia circolare supera i confini dell'azione amministrativa di mera gestione dei rifiuti a tutela dell'ambiente per ricomprendere, in modo olistico, l'intero processo industriale di progettazione e di produzione dei beni e i profili sociali e formativi a questo connessi. Si tratta, dunque, di uno strumento anche di politica industriale, in grado di orientare e di attrarre investimenti, generando valore; è un modello non confinabile, pertanto, nel cono d'ombra della protezione ambientale, ma ricomprende, necessariamente, i profili sociali, formativi e finanziari insiti nella ridefinizione complessiva della politica industriale europea^{xxiii}.

Pertanto, l'utilizzo efficiente delle risorse se è necessario per ragioni ambientali per ridurre il loro consumo e il conseguente deficit ecologico, con l'economia circolare diventa anche un obiettivo di competitività industriale.

Le novità sull'economia circolare che arrivano dall'Unione europea portano ad affrontare le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione e lo scopo non è solo quello di investire di più nella tutela dell'ambiente, ma quello di spingersi verso la rigenerazione per la quale, in sintesi, l'ambiente si viene a caratterizzare come un vero e proprio volano dello sviluppo economico^{xxiv}.

ⁱ https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14155/pubblicati-i-decreti-sull-economia-circolare.html.

ⁱⁱ Sugli strumenti normativi ed economici a tutela dell'ambiente: M.CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente* a cura di G.Rossi, Torino, 2017, p.192.

ⁱⁱⁱ https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/national_strategy_for_circular_economy_11_2017_it1.pdf

^{iv} Il Sole 24 Ore del 16 settembre 2020.

^v Secondo la definizione della Ellen MacArthur Foundation economia circolare “è un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera”.

^{vi} MISE, D.M. 11 giugno 2020, Progetti di ricerca e sviluppo per l'economia circolare, in *Gazzetta Ufficiale* n.177, 15 luglio 2020.

^{vii} <http://consultazione-economiacircolare.minambiente.it/il-documento>

^{viii} https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre_2017.pdf

^{ix} http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/S3/Bioeconomy /BIT_v4_IT.PDF

^x http://cnbbsv.palazzochigi.it/media/1785/bit_en_2019_02.pdf

^{xi} <https://www.confindustria.it/wcm/connect/b13312a2-c733-4eae-939b-04613f0086f2/Rapporto+Economia+Circolare+Con+findustria+Ottobre+2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-b13312a2-c733-4eae-939b-04613f0086f2-mvbuzpZ>

^{xii} <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-614-IT-F1-1.PDF>

^{xiii} <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>

^{xiv} <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0673&from=EN>

^{xv} Commissione europea COM(2019) 22 del 30 gennaio 2019, in https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_it_v2_web.pdf

^{xvi} https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document_2

^{xvii} <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>, p. 15.

^{xviii} <https://www.startmag.it/wp-content/uploads/Schede-di-dettaglio-progettazioni-MiSE-RRF.pdf>

^{xix} R.FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, p.2, in *Studi in tema di economia circolare*, a cura di F.de Leonardis, EUM, 2019, e in http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero2_2018/ferrara.pdf

^{xx} G.PAULI, *Blue economy. Nuovo rapporto al Club di Roma*, Milano, 2010.

^{xxi} E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n.98, I, 2019, p.497, in <https://www.ildirittodelleconomia.it/wp-content/uploads/2019/09/15Scotti.pdf>

^{xxii} F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir.amm.*, 2017, 1, 163.

^{xxiii} M.COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in <http://www.ildirittodelleconomia.it/2020/03/28/monica-cocconi-un-diritto-per-leconomia-circolare/>; della stessa autrice: *La regolazione dell'economia circolare*, Franco Angeli, 2020.

^{xxiv} F. DE LEONARDIS, *Ambiente e costituzione economica*, in *Il diritto dell'economia*, n.3, Editoriale 2019, in <https://www.ildirittodelleconomia.it/2020/03/28/editoriale-n-3-2019/>