

## Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare

Elisa Scotti

SOMMARIO: 1. Premessa. Economia circolare e sviluppo sostenibile. 2. Sviluppo sostenibile e diverse accezioni della sostenibilità. 3. Oltre la *green economy*: l'economia circolare quale nuova e importante frontiera della *sostenibilità (circolare)*. 4. La *sostenibilità circolare* e il rischio della sua riduzione alla *sostenibilità debole*. Profili critici. 5. Consumo di suolo tra forza e debolezza dei modelli regolatori circolari. 6. Notazioni conclusive per una *sostenibilità circolare forte*.

### 1. *Premessa. Economia circolare e sviluppo sostenibile*

L'economia circolare mette in gioco il rapporto tra ambiente ed economia. E vuole imprimere a tale rapporto un passo nuovo, descritto con la metafora geometrica del passaggio dalla linearità alla circolarità. Se l'economia *lineare* trae dalla natura le risorse per poi utilizzarle nei processi produttivi e restituirle come rifiuti, con una duplice aggressione all'ambiente (il prelievo e il disfacimento), l'economia *circolare* tenta, di tali esternalità, il superamento: i rifiuti divengono risorsa, cioè materia prima, e i prodotti sono congegnati per utilizzare tali nuove materie prime e per restituirle circolarmente al sistema<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sull'economia circolare, su cui il dibattito tra gli economisti è già relativamente ampio (per tutti, J. Zotti, A. Bigano, *Write circular economy, read economy's circularity. How to avoid going in circles*, in *Econ. Pol.*, 2019, 1 ss.), sussiste già un certo numero di contributi di taglio giuridico, tra cui, si v. innanzitutto, per l'apertura della prospettiva di sistematizzazione nel sistema della regolazione pubblica dell'economia, i contributi di F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, 163; Id., S. Micono, *L'economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (E.P.R.): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in *Apertacontrada*, 2017; Aa.Vv., *Studi in tema di economia circolare*, a cura di F. de Leonardis, Macerata, 2017 ove i contributi di F. de Leonardis, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, 11; R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, 39; S. Villamena, *Codice dei contratti pubblici 2016. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, 75; C. Feliziani, *I rifiuti come risorse. L'«anello mancante» per un'economia circolare*, 91; P. Lattanzi, *Le leggi «antispreco» alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, 137; C. Lauri, *Smart*

È questo un passaggio che, secondo gli orientamenti dominanti, appare oggi necessario per ogni sistema produttivo che voglia preservare le sue potenzialità di sviluppo a fronte della crisi ecologica. E rappresenta, per altro verso, un rinnovato tentativo – il più moderno, ma non privo di ombre – di riconciliare crescita e ambiente<sup>2</sup>.

Al riguardo sorge immediato un dubbio: si tratta di un mutamento tutto interno all'economia e alle scienze che, con particolare entusiasmo, offrono oggi tecnologie e suggeriscono strategie? O v'è un ruolo per l'ordinamento giuridico e per i pubblici poteri? E, in ipotesi, qual è questo ruolo<sup>3</sup>?

In effetti, è da circa un trentennio che si intravede, a livello globale, europeo e nazionale, lo sforzo degli apparati pubblici di governare il rapporto tra ambiente ed economia, dopo il lungo periodo del *laissez-faire* che ha caratterizzato lo sfruttamento delle risorse naturali dalle prime fasi della rivoluzione industriale sino all'ultima ricostruzione post-bellica e ha determinato un vero e proprio saccheggio dell'ambiente<sup>4</sup>. Lo strumento concettuale è stato un principio, non solo giuridico, ma anche etico, economico e politologico: lo sviluppo sostenibile, che ha portato all'attenzione dei mercati la questione dell'esauribilità delle risorse naturali e la prospettiva intergenerazionale, in chiave non solo ambientale ma anche sociale<sup>5</sup>.

---

city ed economia circolare, 151. Ma v. inoltre M. Meli, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, 1; C. Feliziani, *I «nuovi» appalti verdi: un primo passo verso un'economia circolare?*, in *Dir. econ.*, 2017, 2; F. Porcellana, *La virtuosità dell'economia circolare: economia a zero rifiuti*, in *Aperta-contrada*, 2016; V. Cavanna, *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto Signals 2014 dell'Agenzia europea dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, 6; M.T. Stile, *Da economia lineare a economia circolare: la strategia dell'Unione europea e l'anello mancante*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, 4; Id., *Da economia lineare a economia circolare: un percorso in salita*, in *Dir. com. scamb. int.*, 2015, 263.

<sup>2</sup> J. Korhonen, C. Nuur, A. Feldmann, S. Eshetu Birkie, *Circular economy as an essentially contested concept*, in *J. Clean. Prod.*, 2018, 544 ss.

<sup>3</sup> Il dubbio è diffusamente percepito e si pone oggi al centro del dibattito giuridico; al riguardo si v., i contributi citati alla nota n. 1. Sottolineano l'importanza di affrontare tali questioni v. R. Merli, M. Preziosi, A. Acampora, *How do scholars approach the circular economy? A systematic literature review*, in *J. Clean. Prod.*, 2018, 703 e J. Korhonen, C. Nuur, A. Feldmann, S. Eshetu Birkie, *Circular economy as an essentially contested concept*, cit., che, nell'offrire un quadro degli studi in tema di economia circolare, evidenziano come le scienze naturali e i contributi ingegneristici costituiscano il settore più rilevante e quantitativamente sovrastante le scienze sociali e, in quest'ultimo ambito, lamentano la mancanza di una riflessione sui profili istituzionali, particolarmente importanti oggi per bilanciare l'attivismo del settore industriale che va guidando un cambiamento di paradigma solo rincorso dalla riflessione scientifica.

<sup>4</sup> Per l'evoluzione storica, a livello globale v. P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2003, 22 ss.; R. Guha, *Environmentalism. A Global History*, New York, 2000. A livello nazionale, G. Corona, *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Bologna, 2015.

<sup>5</sup> Sul punto si ritornerà in seguito. Ma si segnala, sin d'ora, sulle potenzialità del principio a delineare una logica deontica (per la quale, per tutti, H. Jonas, *Il principio di responsabilità*, Torino, 1990, prima ed. in lingua tedesca, Francoforte, 1979) fondata su doveri di solidarietà, verso l'ambiente e verso le generazioni future, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008. Per una efficace descrizione della parabola dello sviluppo sostenibile, in una prospettiva globale, P.M. Dupuy J.E. Vinuales, *International Environmental Law*, Cambridge, 2015; in una prospettiva

Si è così inserito, nel rapporto tra ambiente e mercato, un fattore di mediazione tra opposte istanze, funzionale al contenimento della forza distruttiva della crescita economica e dell'incontrollata ricerca del profitto: il potere pubblico, chiamato a farsi interprete del principio, innanzitutto nell'elaborazione e poi nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Nonostante su entrambi i piani abbia assunto una quantomeno declamata prevalenza<sup>6</sup>, il principio, come si vedrà, non è esente da critiche e fallimenti, legati alla sua intrinseca debolezza assiologica e alla sua conseguente incapacità di raggiungere la sperata conciliazione tra crescita economica e preservazione dell'ambiente<sup>7</sup>. Stretto in una triade di opposti valori – economici, sociali e ambientali – da bilanciare in modo proporzionale, né sul piano normativo né nella prassi amministrativa e giudiziaria è riuscito a definire un accettabile punto di equilibrio del sistema, vale a dire un livello di protezione dell'ambiente adeguato all'odierna crisi ecosistemica e alla crisi sociale che ne deriva, che è innanzitutto una crisi di uguaglianza rispetto all'accesso a risorse essenziali, sempre più scarse, e alla partecipazione ai processi decisionali che le riguardano: lo evidenziano, in via di contrappunto volto alla ricerca di strumenti concettuali per una via d'uscita, la crescente pressione per la considerazione delle risorse naturali come beni comuni, da governare secondo canoni di equità ambientale, meglio nota, in ambito angloamericano, come *environmental justice*, e il tentativo (non facile) di inglobarla nello spettro semantico dello sviluppo sostenibile<sup>8</sup>.

---

di critica concettuale, secondo un metodo realista, G. Montedoro, *Spunti per la «decostruzione» della nozione di sviluppo sostenibile e per un critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, 1; Id., *Cues for the «deconstruction» of the notion of sustainable development and for a criticism of the environmental law*, in *Dir. e pol. UE*, 2008.

<sup>6</sup> Al riguardo, si v. i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, i c.d. *Sustainable Development Goals* (SDGs) approvati dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile, nonché le strategie europee, nazionali e locali in tema di sviluppo urbano sostenibile. Sul punto M. Doyle, J.E. Stiglitz, *Eliminating Extreme Inequality. A Sustainable Development Goal, 2015–2030*, in *Ethics & International Affairs*, 2014, 5 ss.; H. Weber, *Politics of 'Leaving No One Behind': Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda*, Routledge Online, 2017. Per le strategie locali M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. Amm.*, 2018, 4, 787 ss.; C. Lauri, *Smart city ed economia circolare*, in Aa.Vv., *Studi in tema di economia circolare*, cit., 151 ss.; E. Carloni, *Città intelligenti e Agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2, 2016, 235 ss.

<sup>7</sup> Lo dimostra l'osservazione della realtà. Denunciano la gravità della crisi ambientale sia i *Global Environment Outlook* (GEO) redatti nell'ambito delle Nazioni Unite (v., da ultimo, per il 2019, *UN Environment's sixth Global Environment Outlook*, Cambridge, 2019); sia i rapporti redatti dall'IPCC (si v. il *Quinto Rapporto di Valutazione* del 2014; nonché il *Rapporto Speciale sul riscaldamento globale a 1,5°*, del 2018; ma anche i lavori preparatori, attualmente in corso, destinati a confluire nel *Sesto Rapporto di Valutazione* che vedrà la luce nel 2021/2022); nello stesso senso il *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA), lanciato dalle Nazioni Unite, i cui lavori sono confluiti nel Report del 2005.

<sup>8</sup> Sul punto sia consentito rinviare a R. Bifulco, E. Scotti, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'environmental justice*, in Aa.Vv., *Ambiente, energia, alimentazione, modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, 2016, 169 ss., anche per ogni indicazione bibliografica. In particolare, sul rapporto tra *environmental justice* e sviluppo sostenibile, v. U. Outka, *Environmental*

È questo uno scenario che chiaramente riflette un ulteriore e più ampio problema, soggettivo ed estrinseco rispetto al principio, un problema *ordinamentale*<sup>9</sup>, legato ad un ben noto contesto istituzionale debole e al tempo stesso multipolare<sup>10</sup>, incapace di risolvere la crescente complessità sociale<sup>11</sup> se non secondo una logica empirica, pragmatico-rimediale, fatta di equilibri puntistico-reticolare, negoziali e contingenti<sup>12</sup>, in cui l'efficienza economica assurge a criterio guida della regolazione pubblica delle attività private e dei relativi mercati<sup>13</sup>.

È in questa non semplice dinamica che si colloca oggi l'emersione di un nuovo concetto e un nuovo obiettivo per le politiche pubbliche: l'economia cir-

---

*Justice Issues in Sustainable Development: Environmental Justice in the Renewable Energy Transition*, in *J. Envtl. & Sust. L.*, 2012, I, 60; J.B. Rhul, *The Co-Evolution of Sustainable Development and Environmental Justice: Cooperation, then Competition, then Conflict*, *Duke Envtl. L. & Policy F.*, 1999, 161; E. C. Shaw, K. N. Murray, *Introduction. The 1999 Symposium: the Nexus between Environmental Justice and Sustainable Development*, *Duke Envtl. L. & Policy F.*, 1999, 147; E. Fisher, *Sustainable Development and Environmental Justice: Same Planet, Different Worlds?*, in *Envtl. L. & Policy F.*, 2003, 201; D. Barstow Magraw, L.D. Hawke, *Sustainable Development*, in Aa.Vv., *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, a cura di D. Bodansky, J. Brunée, E. Hey Oxford, 2008, 613 ss.

<sup>9</sup> Per la rilevanza del contesto ordinamentale per comprendere e inquadrare, con metodo realista, tutti i problemi che mettono in gioco il rapporto tra Stato, individuo e società, si v., nella prospettiva istituzionale, cui si aderisce, Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1946, II ed. (I ed., Pisa 1918), 122 ss.; Id., *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1946, 16; per l'evidenziazione della centralità dell'interesse pubblico, quale espressione di sintesi ora degli interessi generali, riferibili all'ordinamento generale ed espressi dalla legge attraverso il circuito parlamentare, ora dell'interesse pubblico dell'amministrazione, chiamata ad attuare gli interessi generali con la forza del potere esecutivo, rappresentativo della sola maggioranza di governo, si v., tra i molti contributi di Alberto Romano, *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, in Aa.Vv., *Atti del convegno celebrativo del 150 ° anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, 95 ss.; Id. *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 30 ss.; Id., *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80, Atti del XXX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1987, 155; Id., *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1999, 111 ss.; Id., *Introduzione*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, II ed., 43 ss.

<sup>10</sup> Multipolare nel duplice senso sia di un diritto amministrativo permeato da una logica attributiva di rilevanza degli interessi di coloro che possono essere in vario modo toccati dai provvedimenti sia di un sistema istituzionale composto da soggetti e interessi di portata valoriale sostanzialmente equivalente; al riguardo, L. De Lucia, *Provvedimento amministrativo e diritti dei terzi. Saggio sul diritto amministrativo multipolare*, Torino, 2005; G. Impastato, *La sussidiarietà presa sul serio: il caso dei beni culturali urbanistici tra tutele parallele e sistema multipolare integrato*, in *Dir. e soc.*, 2008, 379 ss.

<sup>11</sup> Su cui v. Aa.Vv., *La sfida della complessità*, Milano, a cura di G. Bocchi, M. Ceruti 1985; e, con specifico riguardo al sistema giuridico, P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2001; A. Falzea, *Complessità giuridica*, in *Enc. dir.*, I, Milano 2007, 201 ss.

<sup>12</sup> Per queste tendenze L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2002, 5 ss.; S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss.; G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014. Per un inquadramento degli orientamenti contemporanei, G. Minda, *Teorie postmoderne del diritto*, Bologna, 2001; Aa.Vv., *La complessità del diritto. Nuovi itinerari del pensiero giuridico contemporaneo*, a cura di A. Calbucci, Napoli, 2009; G. Montedoro, *Il diritto pubblico tra logica e caos: i pubblici poteri nell'era della responsabilità*, Bari, 2018.

<sup>13</sup> Per un'interessante ricostruzione di questi percorsi, nell'ottica del diritto dell'economia, M. Rabiti, *Il ruolo della Corte di Giustizia nel diritto dell'economia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia. Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 2018, 2, 347 ss. Per un generale inquadramento di sistema, E. Picozza, *Diritto dell'economia*, Torino, 2017.

colare, che tende a focalizzare l'attenzione non solo e non tanto sui limiti allo sviluppo, quanto sui modi del processo economico e produttivo, per trovare, come si è detto, una chiave di conciliazione – la circolarità – nuova e alternativa rispetto al concetto di limite<sup>14</sup>.

Rappresenta dunque l'economia circolare una nuova dimensione dello sviluppo sostenibile? Qual è la relazione tra i due concetti? È in grado l'economia circolare di rispondere ad alcuni degli interrogativi di tutela ambientale e sociale rimasti privi di adeguate risposte sul piano della sostenibilità? È in grado di restituire una maggiore forza e una più chiara fisionomia al rapporto tra ambiente e sviluppo?

È questa una relazione non sempre posta in evidenza<sup>15</sup> ma che, come si mostrerà, nella prospettiva di un'analisi giuridica, appare rilevante sia sul piano teorico, sia per le sue potenziali implicazioni applicative: pone in chiaro alcuni aspetti della scelta di sistema in favore dell'economia circolare e, nei rapporti tra regolatori e regolati, mostra, secondo una chiave di lettura istituzionale, le ragioni sottese ai diversi possibili ruoli del settore pubblico.

Si tratta di implicazioni che evidenziano un campo elettivo per gli studi giuridici<sup>16</sup> e che appaiono oggi particolarmente significative per due ordini di ragioni. Una prima, più generale, è data dalla odierna centralità assunta dallo Stato e dai poteri pubblici nel governo della questione ambientale, in chiave di tutela degli interessi generali e dei diritti umani fondamentali implicati<sup>17</sup>. Una seconda, e più specifica, riguarda 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, nella consapevolezza dell'insufficienza delle forze di mercato a compiere e a governare in modo autonomo l'auspicato cambio di paradig-

---

<sup>14</sup> Sul punto, per tutti, F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit., 163.

<sup>15</sup> Su tale relazione si v. M. Geissdoerfer, P. Savaget, N.M.P. Bocken, E.J. Hultink, *The circular economy – A new sustainability paradigm*, in *J. Clean. Prod.*, 143, 757 ss.; J. Korhonen, A. Honkasalo, J. Seppälä, *Circular Economy: The Concept and its Limitations*, in *Ecol. Econ.*, 2018, 148; R. Merli, M. Preziosi, A. Acampora, *How do scholars approach the circular economy? A systematic literature review*, cit.

<sup>16</sup> Evidenziano, a proposito degli studi sul rapporto tra economia circolare e sostenibilità, come questi si siano prevalentemente soffermati sul pilastro economico e ambientale, in termini prevalenti di eco-efficienza, trascurando gli aspetti sociali e istituzionali, R. Merli, M. Preziosi, A. Acampora, *How do scholars approach the circular economy? A systematic literature review*, cit.

<sup>17</sup> In tale scenario dominato dalla complessità, una possibile chiave di lettura del rapporto tra ambiente e diritti umani è quella offerta dai più recenti studi in tema di diritto e neuroscienze, che pongono in evidenza la stretta interferenza tra ambiente, paesaggio e persona umana nella sua unità psicofisica. Per tutti v. Aa.Vv., *Neurodiritto: una introduzione*, a cura di E. Picozza, Torino, 2011 (dove, in particolare, E. Picozza, *Neuroscienze, scienze della natura e scienze sociali*; Id., *Validità e limiti di un approccio neuroscientifico ai problemi del diritto e della giustizia*), cui si deve l'apertura al tema nel contesto nazionale. Per la connessione tra economia circolare e diritti fondamentali nel contesto della *smart city* v. C. Lauri, *Smart city ed economia circolare*, cit.

ma<sup>18</sup> e dell'importanza che il diritto amministrativo ambientale è destinato sempre più ad assumere.

Su questo aspetto – che si traduce nell'interrogativo: quale regolazione per l'economia circolare? –, si centra oggi l'incipiente dibattito giuspubblicistico sul tema, che si è immediatamente focalizzato su due punti fondamentali. Innanzitutto, sull'analisi del mutamento, in chiave descrittiva e predittiva – ma non in chiave di esame critico della scelta, per lo più accolta con entusiasmo<sup>19</sup> e, comunque, assunta come un dato, alla luce delle strategie eurounitarie per l'economia circolare<sup>20</sup> –. E poi, in chiave propositiva, sulle caratteristiche del nuovo modello di *Stato circolare*<sup>21</sup>, sul suo ruolo e sulle sue funzioni.

In questo quadro, l'intento qui dichiarato è di offrire un contributo al dibattito che muova dalle stesse ragioni dell'attuale generalizzato *favor* per l'economia circolare, quale progetto politico-economico affiorante, in modo imperativo, sul piano dell'ordinamento giuridico, e traducendosi in una specifica categoria in grado di orientare verso nuovi orizzonti e di avvolgere una molteplicità di istituti avvalendosi della forza (politica/emotiva) della crisi ecologica<sup>22</sup>. A tal fine si seguirà un approccio teso a decriptare, dietro la concettualizzazione giuridica corrente (sviluppo sostenibile, economia circolare) il reale assetto dei rapporti tra ambiente ed economia per poi giungere all'analisi dei modelli regolatori e, dunque, del ruolo dello *Stato circolare* tra tecnica, economia e politica, muovendo dal basso, cioè dall'analisi dei settori che possono costituire un valido banco di prova per misu-

<sup>18</sup> Lo segnala con particolare chiarezza F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit. Anche in ambito extragiuridico, l'importanza dell'intervento dei pubblici poteri non è in discussione. Per tutti v. A. Wijkman, K. Skånberg, *The circular economy and benefits for society. Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency*, *The Club of Rome*, reperibile su <https://www.clubofrome.org/wp-content/uploads/2016/03/The-Circular-Economy-and-Benefits-for-Society.pdf>, 44 che sottolinea come «market forces are not likely to move towards a more decoupled structure of the economy by themselves. In real life a move towards a more circular economy would require a set of policy measures – a combination of regulation and economic instruments as well as significant investments in infrastructure, construction and manufacturing aiming at reducing the energy and material throughput in society».

<sup>19</sup> Il favore verso l'economia circolare emerge con chiarezza dagli scritti di F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit., 163 ss.; R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit., 48 ss. Evidenzia possibili risvolti critici C. Lauri, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario*, in *Agr. ist., merc.*, 2017, 2, in corso di pubblicazione.

<sup>20</sup> Si v. il pacchetto economia circolare di cui alla comunicazione della Commissione europea, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 final, del 2 dicembre 2015; nonché la precedente comunicazione, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM (2014) 398 final, del 2 luglio 2014.

<sup>21</sup> Secondo l'evocativa espressione proposta da F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit.

<sup>22</sup> Al riguardo si consideri che, se il *circolo* è anche in rapporto con la *rete*, come veicolo di *trasmissione*/alienazione di beni/informativi e non, allora è chiaro che esso condiziona anche la struttura e la stessa funzione del potere.

rare la concretezza dei concetti e le loro ricadute effettuali: tra questi, accanto ai rifiuti – il cd. «punto logico di partenza» di ogni discorso relativo all'economia circolare<sup>23</sup> –, ai contratti pubblici – l'esempio dello Stato acquirente<sup>24</sup> – e all'energia – il tema *trascurato*<sup>25</sup> –, particolarmente significativo appare il governo del territorio, ove da tempo campeggia la questione della sostenibilità e del risparmio della risorsa *suolo* e dove oggi affiora la nuova prospettiva dell'economia circolare<sup>26</sup>. A quest'ultimo settore, coinvolgente un bene sentito sempre più consapevolmente come *comune*<sup>27</sup> e, per questo, particolarmente idoneo a svelare la durezza dei rapporti tra economia e ambiente, si farà brevemente riferimento nella parte conclusiva del presente studio.

## 2. Sviluppo sostenibile e diverse accezioni della sostenibilità

Non è ovviamente questa la sede per tentare una sintesi dell'ampio dibattito che ha accompagnato il concetto di sviluppo sostenibile sin dalla sua stessa emersione<sup>28</sup>.

Alcuni riferimenti sono tuttavia imprescindibili anche se al limitato fine di trarne le dovute implicazioni rispetto al rapporto con l'economia circolare, con cui lo sviluppo sostenibile sembra mostrare un particolare nesso.

Si ricorderà qui come l'affermarsi di una generale esigenza di sostenibilità, da collocarsi all'inizio degli anni settanta dello scorso secolo in contesti globali, sia coeva con l'emergere, nei medesimi contesti, della questione ambientale, generata dal modello di sviluppo economico e dalla sua eccessiva pressione sulle risorse naturali<sup>29</sup>. Lo attestano la sequenza delle conferenze mondiali organizzate sot-

<sup>23</sup> R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit., 48 ss.

<sup>24</sup> F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit., 163 ss.

<sup>25</sup> R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit., 44.

<sup>26</sup> L. Zhou, C. Yuan, Y. Wu, *Research on Evaluation of Sustainable Land Use of Resource-Based City Based on Circular Economy. A Case Study of Shuozhou City*, in Aa.Vv., *Proceedings of the 18th International Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate*, a cura di D. Yang, Y. Qian, Berlin-Heidelberg, 2014, 109 ss.; C. Lauri, *Smart city ed economia circolare*, cit.

<sup>27</sup> E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo, alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit.; P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani*, Roma, 2014.

<sup>28</sup> Su cui si v., anche per ogni ulteriore riferimento, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit.; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit.; C. Videtta, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara, M.A. Sandulli, vol. I, Milano, 2014, 221; D. Barstow Magraw, L.D. Hawke, *Sustainable Development*, cit.

<sup>29</sup> R. Guha, *Environmentalism: a Global History*, New York, 2007.

to l'egida delle Nazioni Unite, quali la Conferenza di Stoccolma sull'Ambiente umano del 1972, che ha segnato la formale presa di coscienza del problema<sup>30</sup>, e la Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo del 1992, che ha registrato la convergenza delle linee guida globali di politica ambientale sul concetto di sviluppo sostenibile, messo a fuoco, come noto, pochi anni prima, nel Rapporto Brundtland, *Our common future*<sup>31</sup>.

L'idea dello sviluppo sostenibile nasce dunque come affermazione di una esigenza di ripensamento dei modelli di sviluppo; non conduce tuttavia alla negazione dell'obiettivo della crescita economica che, nella nuova prospettiva, viene percepita come strumento attraverso cui perseguire la protezione dell'ambiente<sup>32</sup>. Il presupposto fondativo delle teorie economiche dominanti, vale a dire l'imperativo dello sviluppo, non è messo in discussione<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Sulla portata della Conferenza di Stoccolma e sulle conferenze ONU che l'hanno preceduta, v. P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, cit., 252; S. Nespore, *Il governo dell'ambiente – La politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009; Aa.Vv., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'Anno, E. Picozza, vol. I, Padova, 2012, 37 e ss.

<sup>31</sup> World Commission on Environment and Development, WECD, *Our Common Future*, Oxford, 1987.

<sup>32</sup> Per tutti, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit., 9.

<sup>33</sup> Nonostante l'emergere, sin dal XIX secolo, di un primo ambientalismo, legato ai degradi derivanti alla rivoluzione industriale (su cui v. R. Guha, *Environmentalism: a Global History*, cit.), le teorie economiche sino ad oggi prevalenti non hanno preso in considerazione la questione ambientale, ritenendo che non vi fosse un problema urgente di esaurimento delle risorse naturali (salvo eccezioni che tuttavia sono rimaste in secondo piano, quali la nota teorizzazione, nell'ambito della scuola classica, di T. Malthus, *Saggio sul principio di popolazione*, (1798) trad. it. Torino, 1953, che giunge a prevedere l'estinzione della specie per la scarsità di risorse naturali; teoria poi ripresa da D. Ricardo e da J. Stuart Mill, che pone l'accento sulla questione ecologica e sulla necessità di analizzare gli usi alternativi dell'ambiente. Al riguardo A. Roncaglia, *Breve storia del pensiero economico*, Bari, 2016). La mancata considerazione della questione ambientale e l'imperativo della crescita è comune non solo all'economia classica e neoclassica, agli indirizzi neoliberalisti della scuola di Chicago o della scuola austriaca ma anche alla teoria keynesiana (ancora A. Roncaglia, *Breve storia del pensiero economico*, cit.). Laddove percepito, il problema della scarsità delle risorse naturali è ritenuto ottimisticamente risolvibile attraverso il progresso tecnologico (così l'impostazione neoclassica) mentre la questione ambientale è inquadrata nella prospettiva dei beni pubblici, delle esternalità positive o negative da rimettersi, a seconda delle diverse impostazioni, alle dinamiche del mercato concorrenziale, al meccanismo dei prezzi (così secondo l'inquadramento neoclassico, R. Coase, *The problem of social cost*, in *Journal of Law and Economy*, 1960, vol. 3, 1 ss.), a paradigmi proprietari (si v. il noto saggio di G. Hardin, *The tragedy of the commons*, in *Science*, 1962, 1243 ss.) ovvero, nell'insufficienza dei meccanismi di mercato, a misure regolatorie pubbliche (v. l'esempio della la c.d. tassa pigouviana, a carico di coloro che inquinano e calcolata in proporzione al danno provocato dalle emissioni inquinanti) ovvero a meccanismi misti (come l'*emission trading*) volti a garantire l'internalizzazione dei costi ambientali (per la rappresentazione di queste diverse opzioni, G. Napolitano, M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 81 ss; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, spec. 399 ss.). In questa prospettiva, con approccio più radicale, si collocano movimenti, quali il *free market environmentalism*, fondati sull'idea della primazia del mercato quale meccanismo più idoneo per la soluzione anche dei problemi ambientali [T. L. Anderson e D.R. Leal, *Free Market Environmentalism*, New York, 2001 (1° ed. 1991); Symposium, *Free Market Environmentalism*, in *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 1992, vol. 15, 297; E.W. Orts, *A Reflexive Model of Environmental Law*, in *Business Ethics Quarterly*, vol. 5, 1995, 177]; ovvero le teorie della cd. modernizzazione ecologica (per le quali, criticamente, R. York, E.A.Rosa, T. Dietz, *Footprints on the Earth: the Environmental Consequences of Modernity*, in *American Sociological Review*, 2003, vol. CXVIII, 285) o della cd. modernizzazione economica (su cui S. Kuznets,

Anzi, parallelamente all'elaborazione del concetto di *sostenibilità*, che attribuisce un rilievo giuridico ad interessi diversi e potenzialmente antagonisti allo *sviluppo*, lo sviluppo verrà protetto in sé, e in modo espresso, sia nelle dichiarazioni di principio sull'ambiente<sup>34</sup>, sia nella definizione degli obiettivi delle principali politiche globali sull'ambiente<sup>35</sup>.

Tale protezione si riscontra anche nel parallelo percorso dei diritti umani, che proietta la dialettica ambiente-sviluppo in una prospettiva individualistica<sup>36</sup>. Qui lo sviluppo sembra addirittura sopravanzare, anche sul piano simbolico, l'ambiente: un anno prima della pubblicazione del rapporto Brundtland<sup>37</sup>, il 4 dicembre 1986, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite lo dichiarerà oggetto di un diritto inalienabile dell'uomo (il diritto allo sviluppo)<sup>38</sup>; per converso, ancora oggi difetta il riconoscimento, da parte delle medesime Nazioni Unite, del

---

*Economic Growth and Income Inequality*, in *American Economic Review*, 1955, 1) fondate sull'idea che sistemi di capitalismo avanzato tendono spontaneamente a salvaguardare le risorse ambientali se non altro in quanto *capitale naturale*.

<sup>34</sup> Si v. della Dichiarazione di Stoccolma (1972), i principi n. 8 secondo cui «Lo sviluppo economico e sociale è indispensabile se si vuole assicurare un ambiente propizio all'esistenza ed al lavoro dell'uomo e creare sulla Terra le condizioni necessarie al miglioramento del tenore di vita» e n. 11 «Le politiche ambientali di tutti gli Stati devono aumentare e non colpire il potenziale di sviluppo, presente e futuro, dei paesi in via di sviluppo e non devono neppure impedire il raggiungimento di condizioni di vita migliori per tutti»; della Dichiarazione di Rio (1992) i principi n. 3 «Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future» e n. 4 «Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo». Tali principi sono poi ripresi nella Dichiarazione di Johannesburg (2002) e nella Dichiarazione di Rio + 20 (2012). Per un esame critico del rapporto tra ambiente e sviluppo e, in particolare, della parabola che, dal maggior ambientalismo che connotava la Dichiarazione di Stoccolma, ha condotto ad un progressivo ribilanciamento verso lo sviluppo, sin dalla Dichiarazione di Rio, per tutti, v. P.M. Dupuy, J.E.Vinuales, *International Environmental Law*, cit.

<sup>35</sup> Valga per tutte l'esempio del cambiamento climatico, su cui v. P.M. Dupuy, J.E.Vinuales, *International Environmental Law*, cit., *passim*.

<sup>36</sup> In posizione critica rispetto all'approccio individualistico all'ambiente F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit.

<sup>37</sup> World Commission on Environment and Development, WECD, *Our Common Future*, annesso al documento A/42/427, cit.

<sup>38</sup> V. ONU, Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 41/128 del 4 dicembre 1986, *Dichiarazione del diritto allo sviluppo*, il cui art. 1 afferma che «Il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni persona umana e tutti i popoli sono legittimati a partecipare, a contribuire e a beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati». All'art. 2 par. 1, la medesima *Dichiarazione* prosegue statuendo che «La persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipe attivo e beneficiario del diritto allo sviluppo» precisando, nel successivo par. 3 che «Gli Stati hanno il diritto e il dovere di elaborare appropriate politiche di sviluppo nazionale che mirino al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui, sulla base della loro attiva, libera e significativa partecipazione nello sviluppo e nella equa distribuzione dei benefici che ne risultano». All'art. 3 par. 3 si afferma inoltre che «Gli Stati hanno il dovere di cooperare tra loro nell'assicurare lo sviluppo e nell'eliminare gli ostacoli allo sviluppo. Gli Stati devono adempiere ai loro diritti e doveri in modo da promuovere un nuovo ordine economico internazionale basato sulla sovrana eguaglianza, sull'interdipendenza, sul reciproco interesse e sulla cooperazione fra tutti gli Stati, e da incoraggiare l'osservanza e la realizzazione dei diritti umani».

diritto ad un ambiente salubre, nonostante i numerosi sforzi in tal senso e nonostante quasi cento carte costituzionali nel mondo lo contemplino<sup>39</sup>.

In tale contesto, di una sostenibilità antropocentrica e funzionale a preservare lo sviluppo, il dichiarato obiettivo è stato la ricerca di *modelli* che preservino, nel tempo, le risorse naturali, rappresentate, in chiave economico-aziendale, come vero e proprio capitale naturale.

Chiara in proposito è già (*ante litteram*) la Dichiarazione di Stoccolma (1972): «Le risorse non rinnovabili della terra devono essere utilizzate in modo tale da non rischiare il loro esaurimento» (principio 5).

È sostenibile, secondo la definizione del rapporto *Our Common Future* poi ripresa nei Summit delle Nazioni Unite tenuti a Rio de Janeiro nel 1992 e successivamente a Johannesburg nel 2002, «Lo sviluppo che risponde ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai loro propri bisogni».

Pur in questa prospettiva, attenta a evitare, sin dai primi riconoscimenti della questione ambientale, il rischio di derive verso soluzioni di decrescita<sup>40</sup>, la portata del principio non è, in linea astratta, di poco conto. Implica (*o, meglio, avrebbe potuto implicare*) un ripensamento sostanziale delle relazioni tra crescita economica e tutela dell'ambiente<sup>41</sup>, secondo una nuova logica: quella della doverosità e della solidarietà, tanto nella chiave diacronica della responsabilità intergenerazionale, tanto in quella sincronica, della equa condivisione tra i popoli del diritto allo sviluppo e al godimento dell'ambiente<sup>42</sup>.

Nella sua dimensione operativa, in sintonia con approcci economici più sensibili alla questione ecologica e distanti da un'ottimistica e aprioristica fiducia nelle capacità del progresso di superare la limitatezza delle risorse naturali<sup>43</sup>,

<sup>39</sup> Si v., da ultimo, UN, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, 24.01.2018, A/HRC/37/59.

<sup>40</sup> Per le quali, S. Latouche, *La scommessa della decrescita*, trad. it. Milano, 2007, 73 ss. ove una drastica critica al concetto di sviluppo sostenibile e ampi riferimenti ai maggiori teorici della decrescita, quali Jacques Ellul, Nicholas Georgescu-Roegen, Ivan Illich, René Dumont.

<sup>41</sup> P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, cit., 2010.

<sup>42</sup> Sulla lettura del principio in termini di doverosità e solidarietà v. F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit., *passim*, ma spec. 143 ss.

<sup>43</sup> Accanto all'economia dell'ambiente di matrice neoclassica (per la quale v. *supra* nota n. 33), il riferimento è sia alla visione marxista, che identifica nel potere capitalistico e nella massimizzazione del profitto un fattore di distruzione dell'ambiente non riconosciuto per i suoi valori intrinseci, sia agli studi di Kenneth Boulding [*The economics of the coming spaceship earth*, in H. Jarret (ed.), *Environmental quality in a growing economy*, Baltimore, 1966] e a quelli, sulla bioeconomia, di Georgescu-Roegen (*The entropy law and economic process*, Cambridge, 1971) sia all'economia ecologica che intende ricollocare l'economia all'interno del sistema ecologico da salvaguardare [H.E. Daly, *Elements of environmental macroeconomics*, in *Ecological economics: the science and management of sustainability*, a cura di R. Costanza, New York, 1991; Id., *Beyond growth. The economics of sustainable development*, Boston, 1996, trad. it. *Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2001] sia, infine, l'approccio neoinstituzionalista, (R. Norgaard, *The coevolution of environmental and economic systems and the emergence of unsustainability*, 1994) favorevole ad un intervento pubblico per la tutela dell'am-

la sostenibilità avrebbe potuto tradursi in limiti e standard ambientali di uso delle risorse, di capacità di carico degli ecosistemi e di resilienza rispetto alla pressione derivante dalle attività umane<sup>44</sup>. E questo sarebbe potuto avvenire anche solo avvalendosi dello strumentario pensato, nell'ottica neoclassica, per correggere fallimenti del mercato ed esternalità negative, vale a dire un intervento mirato dello Stato con strumenti quali la tassazione, o l'attribuzione di diritti proprietari a fronte di beni pubblici o altri strumenti di mercato; o anche solo dando attuazione al principio *chi inquina paga* o della *responsabilità estesa del produttore*<sup>45</sup>.

Così non è stato; una semplice osservazione del degrado ambientale in tutte le sue componenti mostra come si sia fatto e si continui a fare un uso insostenibile delle risorse<sup>46</sup>: l'acqua, sempre più scarsa e sempre più inquinata, fonte di squilibri anche sociali<sup>47</sup>; l'aria, sovente oggi irrespirabile e fuori dai parametri di concentrazione di componenti dannosi per la salute umana, tanto da indurre ad un frequente uso dei poteri di ordinanza contingibile e urgente e da provocare interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo per obbligare alle bonifiche in ragione della violazione del diritto dell'uomo ad un ambiente salubre<sup>48</sup>; il suolo, la cui grave e diffusa situazione di contaminazione ha dato luogo addirittura all'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta<sup>49</sup>. E gli esempi potrebbero continuare, a dimostrare come i costi della crescita economica vengano costantemente posti a carico della natura, della collettività, delle generazioni future, nonché della salute delle persone, tendenzialmente le più svantaggiate, generando disuguaglianze inaccettabili. Come icasticamente osservato: «la crescita rappresenta un affare redditizio» solo al netto dei costi ambientali<sup>50</sup>.

---

biente e come fattore di composizione dei diversi interessi in gioco e degli antagonismi dei relativi portatori. Sull'interconnessione tra ambiente ed economia, v. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, cit.

<sup>44</sup> Per la questione degli indicatori v. R.K. Turner, D.W. Pearce, I. Bateman, *Economia ambientale*, Bologna, 2003.

<sup>45</sup> Così S. Latouche, *La scommessa della decrescita*, cit., 98, che evidenzia tuttavia che, ove si desse piena attuazione del principio *chi inquina paga*, si arriverebbe probabilmente a un blocco del sistema economico per la sua incapacità di generare profitto.

<sup>46</sup> Si rinvia, in proposito, ai dati contenuti nei rapporti internazionali citati alla nota n. 8.

<sup>47</sup> E. Boscolo, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012; C. Iannello, *Il diritto all'acqua: l'appartenenza collettiva della risorsa idrica*, Napoli 2012.

<sup>48</sup> V., da ultimo, la sentenza CEDU, sez. I, Cordella e altri c. Italia, 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15 resa a proposito del caso dell'ILVA di Taranto, in part. punti 122; 130; 171; 180.

<sup>49</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, istituita nell'ambito della XVII Legislatura. In dottrina F. de Leonardis, *La tutela della salute come «vera» finalità delle bonifiche e le conseguenze in ordine all'applicazione del principio chi inquina paga*, in *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015, 167 ss.; Id., *La bonifica ambientale*, in Aa.Vv., *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, diretto da P. Dell'Anno, E. Picozza, II, Padova, 2013, 273 ss.

<sup>50</sup> S. Latouche, *La scommessa della decrescita*, cit., 98.

Passando dal piano di fatto a quello di diritto viene spontaneo il dubbio se la situazione sopra descritta si ponga in conflitto con il principio dello sviluppo sostenibile e possa essere letta come una sua costante violazione.

La risposta, ovvia, è negativa, nel senso che tutto ciò è avvenuto senza infrangere tale principio: ma anzi, potremmo dire, proprio grazie ad esso, tanto da indurre, nelle critiche più estreme, ad una vera e propria incriminazione del concetto<sup>51</sup>, «un ossimoro da de-costruire più che un criterio guida sul quale poter fare ancora affidamento»<sup>52</sup>.

Passando dalle teorizzazioni alla pratica del principio, la cifra della sostenibilità è divenuta l'equilibrio tra gli interessi incorporati nel principio, ed espressi nei suoi tre pilastri principali: economico, sociale e ambientale.

Al riguardo occorre notare come, rispetto al modo di intendere tale equilibrio si rinvergono, nelle norme, nonché nella prassi delle istituzioni e delle Corti e nei modelli proposti, diversi modi di intendere la sostenibilità, raccordabili attorno a due primari orientamenti: un primo favorevole ad una lettura *forte* e un secondo che propende per un'accezione *debole* del principio.

Secondo le letture più rigorose, l'equilibrio è dato dalla preminenza dei beni ambientali, considerati in sé come un valore – è questa la prospettiva che si schiude ponendo l'accento sull'aggettivo; la multifunzionalità delle risorse naturali, la conservazione dell'integrità del capitale naturale, devono essere tutelate come tali e non sono ritenute sostituibili attraverso capitale tecnologico di origine antropica, non in grado di replicare funzioni e servizi ecosistemici essenziali per la sopravvivenza umana o di rimpiazzare altri beni ecologici come il paesaggio<sup>53</sup>. Si collegano a questa accezione, rappresentata in campo etico dalle dottrine della *deep ecology*<sup>54</sup>, modelli atti a rappresentare il rapporto tra economia e ambiente in modo diverso dalla crescita lineare, fondandoli sull'idea della «decrecita felice»<sup>55</sup>. Sul piano dell'applicazione possono ricondursi a questo approccio quegli orienta-

<sup>51</sup> S. Latouche, *La scommessa della decrecita*, cit. La critica svolta dai teorici della decrecita al concetto stesso di sviluppo sostenibile è decisa: un *inganno*, un *ossimoro*, un *pleonasma*, una difesa dell'*ideologia dello sviluppo* visto come «la più grande arma di distruzione di massa» immaginata dal genio umano, secondo la lettura di M. Wackernagel, *Il nostro pianeta si sta esaurendo*, in A. Masullo, *Dal mito della crescita al nuovo umanesimo. Verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, Grottaminarda, 2004, 103, *ivi* cit. Un ulteriore filone critico rispetto al *mainstream* lo si rinviene nel concetto di *economia civile* su cui v. L. Bruni, S. Zamagni, *Economia Civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, 2004.

<sup>52</sup> G. Montedoro, *Spunti per la «decostruzione» della nozione di sviluppo sostenibile e per un critica del diritto ambientale*, cit.

<sup>53</sup> R.K. Turner, D.W. Pearce, I. Bateman, *Economia ambientale*, cit.

<sup>54</sup> R. Ferrara, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara M.A. Sandulli, Milano, 2014, Vol. I, 33 ss.

<sup>55</sup> N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Mass., 1971; S. Latouche, *ult. cit.*

menti giurisprudenziali che hanno affermato preminenza e assolutezza della tutela dei valori paesaggistici<sup>56</sup>.

In senso invece debole, l'equilibrio della sostenibilità è dato dal bilanciamento tra i contrapposti interessi, non ordinati secondo una gerarchia valoriale, non esistendo, secondo questa lettura che incontra più generali tendenze del diritto pubblico, un solo risultato a un dato problema ambientale o sociale<sup>57</sup>. In questa logica, l'attenzione è, di fatto, posta sul sostantivo, e cioè sul termine sviluppo, che evidenzia un altro interesse tendenzialmente prevalente, e cioè quello economico: in sintonia con approcci etici di cd. *shallow ecology*<sup>58</sup>, la crescita appare come indiscutibile obiettivo e l'attenzione è quindi spostata sull'efficienza nell'uso delle risorse, sull'applicazione del principio chi inquina paga e sull'internalizzazione dei costi attraverso strumenti di mercato (tariffe, incentivi, misure compensative, certificazioni ambientali), nei limiti della loro sostenibilità da parte degli operatori.

Entrambe le accezioni convivono dialetticamente nello scenario delle istituzioni globali, europee e nei diversi ordinamenti nazionali anche se l'accezione prevalente appare indiscutibilmente quella della sostenibilità in senso debole<sup>59</sup>.

Il nostro ordinamento ha recepito il principio dello sviluppo sostenibile con il correttivo al d.lgs. 152 del 2006 (Norme in materia ambientale) apportato dal d.lgs. n. 4 del 2008, e ha accolto una formulazione normativa apparentemente forte, fondata sulla priorità dell'interesse ambientale<sup>60</sup>. Ciononostante, anche in forza del rapporto aperto fra principi e regole, si assiste ad una prevalente prassi appli-

---

<sup>56</sup> Così ad es. Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367; 30 maggio 2008, n. 180; 23 dicembre 2008, n. 437 e 23 novembre 2011, n. 309; Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2012, n. 3039; 15 gennaio 2013, n. 220. In dottrina si v. G. Severini, *Le nuove misure correttive e integrative*, in *Giorn. dir. amm.* 2008, 1; P. Carpentieri, *Eolico e paesaggio*, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, 326; E. Picozza, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in Aa.Vv., *Urbanistica e paesaggio: atti dell'VIII Convegno nazionale AIDU, Parma, 18-19 novembre 2005*, a cura di G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari, Milano, 2006.

<sup>57</sup> G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, cit., 11 ss.

<sup>58</sup> Su cui, nuovamente, R. Ferrara, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, cit., 33 ss.

<sup>59</sup> P.M. Dupuy, J.E. Vinuales, *International Environmental Law*, cit.

<sup>60</sup> Ai sensi del cit. art. 3 *quater* «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Prosegue il comma 2, nel delineare la dinamica dello sviluppo sostenibile come dinamica di comparazione di interessi, ordinata su una scala di priorità: «l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione». E, ancora, conclude il comma 3, facendo riferimento all'equilibrio degli interessi e alla solidarietà come principio fondante i rapporti tra generazioni nell'uso delle risorse ambientali: «Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro».

cativa in cui l'interesse ambientale viene largamente relativizzato. Lo sviluppo economico è oggi, nel diritto vivente, evocato diffusamente come interesse paritario se non talvolta prevalente nel bilanciamento con la tutela ambientale e con altri interessi a questa interrelati, quali, in particolare, la tutela della salute o del paesaggio.

Il punto è particolarmente delicato anche perché non può disgiungersi dal contesto di crisi economica e della finanza pubblica che evidentemente milita in favore della centralità della crescita rispetto agli altri valori che per loro natura tendono ad assumere il ruolo scomodo di limiti allo sviluppo<sup>61</sup>.

Sul piano giuridico l'emblema di tale evoluzione è la presa di posizione della Corte costituzionale nella sentenza sull'ILVA di Taranto (9 maggio 2013, n. 85) in cui si è affermato che «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. [...] Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

La sentenza, diffusamente letta come affermazione della possibilità di un generalizzato bilanciamento tra i plurimi interessi protetti a livello costituzionale, con il solo limite della ragionevolezza e della proporzionalità, ha generato diffuse critiche<sup>62</sup>.

Non è un caso se la Corte, allineandosi *ante litteram* alle posizioni della Corte EDU<sup>63</sup>, abbia recentemente mitigato le sue conclusioni con la più recente pronuncia n. 58/2018, resa sempre a proposito nell'ILVA, riportandosi di fatto ai propri orientamenti precedenti la sent. 85/2013<sup>64</sup>, più rispettosi delle scelte valoriali della nostra Costituzione. E abbia così riaffermato l'esigenza di un sindacato più penetrante sulla ragionevolezza del bilanciamento «in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale

<sup>61</sup> P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, cit.

<sup>62</sup> Per una analisi della sentenza della Corte Costituzionale sul caso Ilva v. M. Boni, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *Federalismi.it.*, 2014; G. Montedoro, *Il caso Ilva tra crisi economica ed emergenza ambientale*, in *Aperta Contrada*, 2013. Più di recente, ulteriori riferimenti in G. Mari, *'Primarietà' degli interessi sensibili e relativa garanzia nel silenzio assenso tra pp.aa. e nella conferenza di servizi*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, 305 ss; e, se si vuole, in E. Scotti, *Paesaggio agrario e sviluppo sostenibile*, in *Aa.Vv., Tutela paesistica e paesaggio agrario*, a cura di D. Granara, Torino, 2017, 107 ss.

<sup>63</sup> V., in particolare, la sentenza che sarà resa di lì a poco dalla Corte EDU, sez. I, Cordella e altri c. Italia, 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15 sempre a proposito del caso dell'ILVA di Taranto e che condurrà ad una condanna dello Stato italiano a realizzare le bonifiche (anche se non al risarcimento dei danni).

<sup>64</sup> In particolare, la Corte costituzionale ha richiamato le sentenze 24 marzo 2016, n. 63 e 28 novembre 2012, n. 264.

di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati»<sup>65</sup>.

Nonostante questi positivi segnali verso un tentativo di recupero di valori rispetto all'espandersi delle forze economiche (che tuttavia appaiono confinati a situazioni gravi ed eclatanti), è in questo clima culturale e istituzionale che la strategia della sostenibilità, ad oggi, può dirsi aver fallito nello scopo per cui era stata pensata, vale a dire arginare l'uso delle risorse naturali oltre la loro resilienza: «*is turning brownish*» è l'espressione fortemente evocativa utilizzata in un recente manuale di *International environmental law*<sup>66</sup> estraneo ad approcci radicali, per descrivere la parabola del principio dello sviluppo sostenibile, oggi più attenta al pilastro sociale, letto in termini di eradicamento dalla povertà, e al connesso pilastro economico<sup>67</sup>, con un'adesione, sul piano etico, al modello della *shallow ecology*, di un'ecologia pratica e semplificata e con il rifiuto di approcci di più decisa difesa dell'ecosistema. È, in altri termini, il paradigma della sostenibilità debole ad aver prevalso, caratterizzato essenzialmente dalla riaffermazione, contro le narrative della decrescita, dello sviluppo economico come obiettivo prioritario e sostenibile.

Eco-efficienza è così divenuta la cifra dello *Stato sostenibile* e della sua prima politica economico-ambientale: la c.d. *green economy*. Riuscire a produrre in modo eco-efficiente con il minor impiego possibile di capitale naturale e meno rifiuti<sup>68</sup> sono i riferimenti delle politiche pubbliche sul crinale del nuovo millennio, espresse per l'Europa dai vari documenti strategici che si muovono nella prospettiva di una «società più prospera e giusta, con la promessa di un ambiente più pulito, più sicuro e più sano: una società che garantisca una migliore qualità della vita per noi, per i nostri figli e per i nostri nipoti» e auspicano «che la crescita

---

<sup>65</sup> La Corte in questo caso ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata che disponeva nuovamente *ex lege* il dissequestro degli impianti disposto dal giudice penale, poiché «a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)» ricordando «i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» e ricordando che «è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996)».

<sup>66</sup> P.M. Dupuy, J.E. Vinuales, *International Environmental Law*, cit.

<sup>67</sup> Ciò è evidente dalla semplice lettura dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2030. Sul punto v. *infra* nota 81.

<sup>68</sup> «*It is a positive and restorative approach that goes 'beyond sustainability': rather than minimizing the harm we do to natural ecosystems, (e.g. through recycling a percentage of products) we can seek to do them good*» così K. Webster, C. Johnson, *Sense and Sustainability. Educating for a low carbon world*, in *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, vol. 1, no. 4, 2009.

economica sostenga il progresso sociale e rispetti l'ambiente, che la politica sociale sia alla base delle prestazioni economiche e che la politica ambientale sia efficace sotto il profilo dei costi»<sup>69</sup>.

Marchi ecologici, ecotasse, appalti verdi, finalizzati a orientare produttori e consumatori verso prodotti e servizi con minore impatto ambientale, energie rinnovabili, recupero e riciclo dei rifiuti, programmi urbanistici per il recupero e la rigenerazione, sviluppo tecnologico, sono tutti tasselli di tale strategia, protesa verso il tentativo di «sganciare l'impatto e il degrado ambientale dalla crescita economica»<sup>70</sup>, dando luogo, al tempo stesso, a nuove opportunità di sviluppo e di incremento dell'occupazione: l'ambiente dunque come nuovo mercato e, assieme, come nuova strategia di mercato.

### 3. Oltre la *green economy*: l'economia circolare quale nuova e importante frontiera della sostenibilità (*circolare*)

Nel percorso della sostenibilità si inserisce l'economia circolare, intesa oggi quale ultima frontiera dell'eco-efficacia e dell'eco-efficienza<sup>71</sup> – ma che, come si vedrà, potrebbe assumere un significato diverso e più radicale –.

Altrimenti detta *blue economy*<sup>72</sup> essa rappresenta, infatti, un nuovo tentativo di conciliazione dell'obiettivo di crescita economica con la crisi ambientale, un passo oltre la (o nella) *green economy*<sup>73</sup>, secondo una chiave di attualizzazione delle linee guida del rapporto Bruntland, soprattutto di quelle dirette al settore industriale, laddove tra le sfide collettive in tema di industria contempla quella di «produrre più con meno»<sup>74</sup>.

Le sue radici affondano, come di recente evidenziato, in un percorso avviato da intuizioni di ambientalisti, filosofi, economisti sin dagli anni settanta dello

<sup>69</sup> Comunicazione della Commissione europea «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile», 15 maggio 2001, COM(2001) 264.

<sup>70</sup> Comunicazione della Commissione sul Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea, «Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta – Sesto programma di azione per l'ambiente», COM (2001) 31 def del 24 gennaio 2001. In tema v. C. Lauri, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario*, cit.

<sup>71</sup> Affronta le problematiche della sostenibilità nell'ambito del Report al club di Roma, G. Pauli, *Blue economy 2.0*, Milano, 2015, 30 ss.

<sup>72</sup> R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit. L'espressione *blue economy* si deve a G. Pauli, *Blue economy*, cit. Usate spesso come sinonimi, *blue economy* ed economia circolare non sembrerebbero tuttavia totalmente coincidere.

<sup>73</sup> R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit.

<sup>74</sup> V. in particolare il Capitolo II e VIII del Rapporto Bruntland.

scorso secolo, in una prospettiva di *deep ecology*<sup>75</sup>, che muove dall'idea della limitatezza delle risorse naturali e chiede l'abbandono di modelli economici fondati sul presupposto dell'inesauribilità delle risorse naturali.

In questa cornice, l'economia circolare si presenta come una risposta pragmatica e alternativa elaborata da economisti, architetti e ingegneri, fondata sulla chiusura dei sistemi economici: dal *preleva, produci, consuma e butta* ad un sistema, si è detto, in cui la progettazione dei prodotti è finalizzata al loro riutilizzo nel processo produttivo<sup>76</sup>. Si delinea così un percorso chiuso, privo di esternalità ambientali, destinato a risolvere il conflitto tra ambiente e sviluppo: la questione della limitatezza delle risorse naturali è superata attraverso l'idea del loro uso senza sprechi e senza dispersioni.

In questi termini, l'economia circolare può considerarsi la più attendibile risposta alle teorie della decrescita, fondata sul disaccoppiamento (cd. *decoupling*) tra crescita economica e crescita in termini di *stock* e di flussi di risorse impiegate nei processi produttivi.

Efficacia ed efficienza ecologica, che costituiscono il pilastro fondativo della *green economy*, sono senz'altro racchiuse nelle definizioni più diffusamente accettate di economia circolare, «un'economia industriale che è concettualmente rigenerativa e riproduce la natura nel migliorare e ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera»; «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 a essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera»<sup>77</sup>.

Accanto ad efficacia ed efficienza v'è però un tassello ulteriore, costituito dal mutamento del paradigma produttivo: l'abbandono del modello economico lineare caratterizzato dalla scansione produzione-uso-abbandono e la sua sostituzione con un modello circolare, in cui la fase seguente la produzione e l'uso non è lo scarto, ma la reintegrazione della materia nel circuito naturale o produttivo<sup>78</sup>.

Per funzionare l'economia circolare necessita di un sistema che coinvolge, sin dalla fase progettuale e con approccio sistemico, tutti i segmenti della filiera, secondo l'idea che le merci di oggi costituiscono le risorse di domani: la selezione della materia prima è dunque funzionale non solo alla produzione e al consumo ma anche alla sua reintroduzione nel circuito<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit.

<sup>76</sup> Per ogni riferimento bibliografico v. *supra* nota n. 1.

<sup>77</sup> Ellen MacArthur Foundation, *Towards the Circular Economy*, cit.

<sup>78</sup> G. Pauli, *Blue economy*, cit.

<sup>79</sup> F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit.

Il salto di prospettiva è notevole: per quanto, anche nella *green economy* l'idea di base fosse una rimodulazione generale dei processi economici per ridurre l'impatto sull'ambiente, essa si è tradotta in interventi in settori (o singoli comparti) strategici (ad es. le energie rinnovabili), senza giungere a delineare un paradigma generale e sistemico di ciclo economico e produttivo e di consumo, come invece accade nell'economia circolare che si fonda sulla chiusura delle filiere sin dalla fase della progettazione del prodotto sino al consumo e al reinserimento della materia prima nel sistema.

Il postulato fondamentale, in entrambi i modelli, è la scarsità delle risorse naturali e l'obiettivo è il massimo risparmio, il massimo recupero e il massimo riuso possibile. Si tratta evidentemente di uno scenario non nuovo e delineato con chiarezza in report e dichiarazioni internazionali sin dagli anni settanta del secolo scorso<sup>80</sup>. Ebbene, l'economia circolare, nel tornare sulle medesime questioni attraverso una nuova strategia, sembra finalmente avere le potenzialità per affrontare sul serio la questione ecologica, divenuta senz'altro oggi ancor più urgente e non più ulteriormente rinviabile non solo in quanto crisi di risorse, ma anche di degrado e di saturazione dell'ambiente, non più in grado di sostenere gli odierni modelli di produzione e di consumo.

Per tale via, grazie all'intreccio dell'emergenza ambientale e della nuova formula, apparentemente salvifica, per armonizzare gli opposti interessi, l'economia circolare si appresta a divenire una chiave fondamentale di evoluzione del sistema, capace di orientare le politiche pubbliche che abbiano per oggetto, in un'ottica di integrazione, la regolazione dei settori economici e la protezione dell'ambiente. Va così oggi trovando facile accoglienza ai diversi livelli ordinamentali, globale, europeo e nazionale, e si traduce in atti istituzionali e normativi di diversa tipologia e vincolatività.

A livello globale, l'emersione non è (ancora) diretta: nessuno degli obiettivi di sviluppo sostenibile la menziona espressamente, ma v'è una chiara interconnessione e strumentalità con alcuni di essi<sup>81</sup>. Nel panorama internazionale il *leading case*, anche dal punto di vista temporale, è costituito dalla Cina che, con una riforma per lo più ritenuta di mera facciata, ha introdotto l'economia circolare nella propria strategia di sviluppo sin dal 2002<sup>82</sup>. Segue l'Unione europea, che ha

<sup>80</sup> Del 1972 è la Dichiarazione di Stoccolma; dello stesso anno D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *I limiti dello sviluppo*, 1972, Rapporto commissionato al MIT dal Club di Roma.

<sup>81</sup> Come evidenziato, le relazioni più forti esistono tra le pratiche di economia circolare e gli obiettivi n. 6 (acqua pulita e servizi igienico-sanitari), n. 7 (energia sostenibile e pulita), n. 8 (lavoro dignitoso e crescita economica), n. 12 (consumo e produzione responsabile) e n. 15 (Life on Land). Sul punto v. P. Schroeder, K. Anggraeni, U. Weber, *The Relevance of Circular Economy Practices to the Sustainable Development Goals: Circular Economy and SDGs*, in *J. Ind. Ecol.*, 2018, 10.

<sup>82</sup> T. Federico, *I fondamenti dell'economia circolare*, marzo 2015, disponibile su [www.fondazionevilupposostenibile.org](http://www.fondazionevilupposostenibile.org), ultimo accesso luglio 2019.

avviato il percorso verso l'economia circolare dal 2011, includendola prima nella tabella di marcia, poi nel settimo piano di azione del 2013, poi adottando, nel 2014 un primo pacchetto di proposte; e poi presentando, nel dicembre 2015 un secondo – più limitato – pacchetto, con la comunicazione «*Closing the loop: an EU action plan for the circular economy*»<sup>83</sup>.

Si tratta, a detta della Commissione medesima, «di misure a 360° per cambiare l'intero ciclo di vita del prodotto, che non si concentrano unicamente sulla fase di fine vita e sottolineano la precisa ambizione della Commissione di trasformare l'economia dell'Unione e produrre risultati concreti»: sostenere la riparabilità, la durata e la riciclabilità del prodotto attraverso normative che toccano l'intera filiera.

Il fronte specifico dei rifiuti che, accanto alla valenza ambientale ha anche una forte valenza economica per il possibile recupero di materie prime mancanti in Europa, è quello in stato di più avanzata regolazione<sup>84</sup>. Le nuove linee di azione proposte della Commissione non si esauriscono tuttavia nella questione dei rifiuti ma toccano in diversa misura e con diversa intensità tutto il sistema: includono la progettazione ecocompatibile; sul fronte del consumo si riferiscono alla garanzia sui prodotti materiali, di cui vorrebbero migliorare l'attuazione della relativa disciplina e verificarne eventuali opportunità di modifica; nonché alle false etichette verdi, sul fronte del contrasto dell'illegalità e delle forme di obsolescenza programmata; sul fronte della committenza pubblica promuovono la circolarità negli appalti verdi (GPP) attraverso modifiche alla legislazione in materia di contratti pubblici; promuovono, con valenza trasversale «patti per l'innovazione» al fine di individuare e affrontare i potenziali ostacoli normativi per quanti vogliono innovare e individuare nuovi scenari e obiettivi per il settore pubblico; contemplano finanziamenti per progetti di economia circolare; incentivano l'uso efficiente delle biorisorse; ridisegnando nuove politiche in materia di consumo, attraverso incentivi economici, fiscalità ambientale e obblighi di informazione per i consumatori<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> COM(2015)614. Sulla evoluzione della strategia europea v. i molti contributi in Aa.Vv., *Studi in tema di economia circolare*, cit.

<sup>84</sup> Al pacchetto del 2015 è stata data attuazione con le direttive (UE) 2018/849, relativa ai veicoli fuori uso, ai rifiuti di pile e accumulatori e di apparecchiature elettriche ed elettroniche; 2018/850, relativa alle discariche di rifiuti; 2018/851, relativa ai rifiuti; 2018/852, in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio (tutte le menzionate direttive sono oggi in via di recepimento nell'ambito del disegno di legge di delegazione europea per il 2018. Il ddl di recepimento (di cui all'AS 944) è al momento all'esame del Senato; v. sul punto il relativo Dossier disponibile su [http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/dossier/50936\\_dossier.htm](http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/dossier/50936_dossier.htm), ultimo accesso giugno 2019. Dal complesso di tale normativa emergono importanti obiettivi: il riciclo di almeno il 55% dei rifiuti urbani entro il 2025 – quota destinata a salire al 60% entro il 2030 e al 65% entro il 2035; il riciclo del 65% entro il 2025 per i rifiuti di imballaggi (70% entro il 2030) con obiettivi diversificati per materiale; la riduzione dello smaltimento in discarica sino al massimo il 10% del totale dei rifiuti urbani entro il 2035.

<sup>85</sup> COM (2015) 614 cit.

Il calendario per le azioni proposte e il piano per il monitoraggio per l'economia circolare rivelano una concretezza nell'intenzione di attuare un cambio di paradigma, efficacemente rappresentato, come si è detto, con l'immagine evocativa dello *Stato circolare*.

Tutti gli strumenti regolatori sono peraltro implicati: dai tradizionali modelli di *command e control*, quali la definizione di standard, il controllo sul loro rispetto e l'applicazione di sanzioni in caso di violazione, ai più moderni strumenti di mercato, legati ad ecotassazioni o incentivi, a strumenti paritetici, come il partenariato pubblico-privato per l'innovazione, a strumenti pedagogici, sia sul fronte della formazione del settore pubblico e della sensibilizzazione del settore privato<sup>86</sup>.

Il nuovo paradigma è definito più che dagli strumenti dalla finalità, vale a dire promuovere un modello di sviluppo che, nelle visioni dominanti, rappresenta l'attuale sfida dei sistemi economici per poter proseguire nella crescita, nonostante l'emergenza della questione ambientale.

La convergenza sulla strategia è senz'altro un fattore positivo. Ed essa è ampia nel mondo dell'economia globale (che ha contribuito alla promozione della strategia<sup>87</sup>), delle molteplici organizzazioni internazionali<sup>88</sup>, ed è ampiamente condiviso, come si è visto, dalle istituzioni europee e nazionali<sup>89</sup>.

È chiaro infatti che il contenimento degli sprechi e il tentativo di massimizzare il recupero delle materie utilizzate nei percorsi produttivi, assieme alla ecoprogettazione, è un indirizzo politico di tale buon senso da non poter essere messo seriamente in discussione, di là da ogni considerazione critica sull'economia circolare: come è stato pragmaticamente osservato «sempre meglio adottare un cambiamento di rotta, che dovrebbe portare ad un miglioramento ambientale, piuttosto che continuare con l'economia dello spreco e della distruzione della natura. L'economia circolare sarà, nel futuro, un importante driver dell'eco-innovazione di prodotto e di processo, di nuovi programmi di ricerca e sviluppo, di nuove competenze professionali, più in generale della *green economy*»<sup>90</sup>.

Peraltro, una simile opzione sarà indubbiamente in grado di introdurre, in funzione di tutela ambientale, e in guisa di ritorno ai classici modelli di intervento pubblico nell'economia, vincoli, elementi tecnici non negoziabili, riferiti, ad

<sup>86</sup> Su tali strumenti regolatori v. C. Lauri, *Strumenti di regolazione nell'economia circolare tra mercato e valore non proprietario*, cit., *passim*.

<sup>87</sup> Si pensi al contributo di McKinsey & Company, società internazionale di consulenza manageriale, all'economia circolare, su cui S. Falocco, *Economia circolare: speranze e trappole di un concetto*, Relazione presentata in occasione del *Forum CompraVerde-Buygreen 2017*, Roma, 12 ottobre 2017, non pubblicata.

<sup>88</sup> ONU e UNEP oltre a OCSE, BEI, OSCE.

<sup>89</sup> Si v., per il livello nazionale, il documento MATTM-MISE, *Verso un modello di economia circolare per l'Italia*, 2017.

<sup>90</sup> S. Falocco, *Economia circolare: speranze e trappole di un concetto*, cit.

esempio all'ecoprogettazione, alle materie prime, ai rifiuti, sino a dar vita a nuove forme di programmazione e di pianificazione. Dunque, in tal modo l'economia circolare non potrà che essere un fattore di rafforzamento della sostenibilità, in grado di apportare un fondamentale valore aggiunto alle strategie di protezione dell'ambiente che andranno ad intrecciarsi con una nuova stagione di strategie pubbliche di mercato.

#### 4. *La sostenibilità circolare e il rischio della sua riduzione alla sostenibilità debole. Profili critici*

A fronte del generalizzato – ma non unanime – entusiasmo per il nuovo paradigma sembra opportuno provare ad evidenziarne, accanto alle potenzialità anche le ambiguità, i limiti – e i connessi rischi di deriva verso una sostenibilità debole. La prospettiva è di offrire spunti per una circolarità associata ad una tutela forte dell'ambiente.

In quest'ottica, non può innanzitutto dimenticarsi che *economia circolare*, anche quando si traduce in stretta regolazione economica, afferisce comunque alla materia ambientale, ai suoi principi e al suo statuto giuridico. Ciò, come noto, impone, anche in virtù di normative internazionali e di principi generali<sup>91</sup>, una *governance* trasparente e partecipata da tutte le parti interessate, sin dalla definizione di strategie e norme, e poi nell'ambito dei processi decisionali chiamati a darvi attuazione. Dovuto è inoltre il rispetto dei corollari fondamentali della giustizia ambientale<sup>92</sup>, vale a dire l'equa distribuzione di vantaggi e svantaggi nell'uso delle risorse ambientali che, di là dalle formali appartenenze, ovvero dalle legittimazioni, in ipotesi autorizzatorie o concessorie, al loro impiego (o alla loro distruzione) nei processi produttivi<sup>93</sup>, rappresentano beni (scarsi) di tutti. È questo un punto tendenzialmente a margine della riflessione e della prassi sull'economia circolare.

Al riguardo occorre tener presente che la corrente formulazione e diffusione del nuovo paradigma produttivo si deve soprattutto all'opera della Ellen MacAr-

---

<sup>91</sup> V. la *Convenzione di Aarhus* (1998) su cui M. Macchia, *La compliance al diritto amministrativo globale: il sistema di controllo della convenzione di Aarhus*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 3, 639 ss; E. Scotti, *Partecipazione e ambiente: la convenzione di Aarhus*, in *Aperta Contrada*, 2010. Nonché i principi contenuti nell'art. 3 *bis*; 3 *ter*; 3 *quater*; 3 *quinqies*; 3 *sexies* del d.lgs 152/2006 su cui F. Fracchia, *Principi di diritto dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'Anno, E. Picozza, vol. I, cit., 559 ss.

<sup>92</sup> Sulla questione della giustizia ambientale si v. R. Bifulco, E. Scotti, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'environmental justice*, cit.

<sup>93</sup> E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2014, 86.

thur Foundation<sup>94</sup>, i cui partner sono in prevalenza grandi imprese globali<sup>95</sup>. Suoi sono i documenti fondativi della corrente nozione, che costituiscono punti di riferimento per pressoché tutti gli studi sull'economia circolare<sup>96</sup> e della stessa strategia eurounitaria che ha avviato il percorso di recepimento del nuovo modello<sup>97</sup>.

Tale derivazione introduce evidentemente un elemento di ambiguità nella genesi del concetto che, considerata l'importanza del promotore, potrebbe tradursi un fattore di distorsione dell'informazione e di elusione dei principi della giustizia ambientale.

A questo proposito è fondamentale considerare nella sua complessità il dibattito sull'economia circolare, generalmente percepito e rappresentato come di pressoché unanime *favor* per il nuovo modello. Ebbene, in tale dibattito convivono diversi orientamenti della scienza economica ed ecologica: da un lato, c'è l'approccio dominante, che rappresenta l'economia circolare come una grande opportunità per coniugare crescita ed emergenza ambientale, pur nella consapevolezza dell'imperfezione dei modelli e della necessità di ulteriori ricerche<sup>98</sup>; dall'altro, v'è però anche la visione critica di quanti contestano il modello e le sue basi scientifiche, assumendo che «*the economic process is not circular, but unidirectional*», perché l'economia di qualunque processo vitale è regolata non dalle leggi della meccanica, ma dalle leggi dell'entropia<sup>99</sup>.

L'economia circolare non rappresenta, secondo questa visione, un cambio di paradigma in grado di consentire la fuoriuscita dal modello dissipativo e distruttivo dell'Antropocene. L'idea è che anche nell'economia circolare, pur se fosse implementata in modo ottimale e sistemico, una quota di materia pri-

<sup>94</sup> Si v. i documenti *Towards the Circular Economy* (2012) e *Delivering the circular economy – a toolkit for policymakers* (2015), risultato della collaborazione tra *Ellen MacArthur Foundation, Danish Business Authority* e *Danish Environmental Protection Agency*, cui si rinvia per i riferimenti alle basi scientifiche da cui l'impianto teorico circolare trae la sua origine.

<sup>95</sup> Importante è sottolineare come la Ellen MacArthur Foundation sia prevalentemente partecipata da cd. *global partner* (Danone, DS Smith, Google, H&M Group, Intesa Sanpaolo, NIKE, Philips, Renault, SC Johnson, Solvay, Unilever) oltre che da quattro *Philanthropic Partner* (MAVA, People's Postcode Lottery, SUN, The Eric and Wendy Schmidt Fund for Strategic Innovation) e da tre *Knowledge Partner* (Arup, Dragon Rouge Ltd., IDEO, SYSTEMIQ), v. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/our-story/partners>, ultimo accesso marzo 2019.

<sup>96</sup> R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, 39; F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit.

<sup>97</sup> COM (2015) 614 final, cit.

<sup>98</sup> R. U. Ayres, A.V. Kneese, *Production, consumption and externalities*, in *American Economic Review*, 1969, 59, 282 ss.; W. McDonough, M. Braungart, *Dalla culla alla culla. Come conciliare tutela dell'ambiente, equità sociale e sviluppo*, Torino, 2003; G. Pauli, *Blue Economy 2.0*, cit.; J. Kirchherr, D. Reike, M. Hekkert, *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions*, in *Resources, Conservation and Recycling*, 2017, 221 ss.; A. Wijkman, K. Skånberg, *The circular economy and benefits for society*, cit.

<sup>99</sup> Per tutti, N. Georgescu-Roegen, *The Entropy Law and the Economic Process*, cit.; H.E. Daly, *The Steady-state Economy. The Sustainable Society: Implications for Limited Growth*, Praeger, New York, London, 1977; J. Zotti, A. Bigano, *Write circular economy, read economy's circularity. How to avoid going in circles*, cit.

ma sarebbe comunque destinata ad essere dispersa o degradata e, sarebbe, quindi, irrecuperabile<sup>100</sup>.

Non rientra ovviamente tra i compiti del giurista entrare nel merito di tale dibattito che, tuttavia, appare rivelare non solo l'assenza di una convergenza scientifica ma anche taluni aspetti di ambiguità teorica<sup>101</sup>.

A ciò si aggiunga un ulteriore profilo critico, che sussiste anche ove si ipotizzi la piena e astratta validità del modello, e che attiene ai rischi connessi al momento del passaggio dal paradigma teorico alla sua attuazione concreta. A questo riguardo occorre tenere in considerazione due fondamentali aspetti che assumono una specifica rilevanza giuridica.

Un primo è la complessità dell'attuazione del metodo circolare che, come costantemente evidenziato, richiede un approccio olistico e sistemico: l'economia circolare può sprigionare le sue potenzialità solo ove si realizzi un sistema efficiente di produzione, consumo e recupero in cui le merci divengono, per come progettate, le future risorse. Il sistema, in ogni suo tassello, è necessario: *simul stabunt simul cadent*<sup>102</sup>.

Il momento della transizione appare dunque particolarmente delicato, in quanto introdurre la circolarità non può che dar luogo ad un processo graduale e imperfetto che reca con sé il rischio, elevatissimo soprattutto nelle prime fasi, di aumentare le esternalità ambientali come conseguenza dello sganciamento (o del mancato aggancio) dei singoli segmenti della filiera circolare dal sistema, con un raddoppio del costo ambientale, in fase di produzione e di smaltimento.

A ciò sia aggiunga che, anche una volta a regime, il sistema non appare del tutto privo di limiti. Poiché, se non nella teoria, senz'altro nella pratica la circolarità non sarà mai piena, è chiaro che il nuovo modello, anche ad ammetterne l'astratta e piena potenzialità circolare, non sarà comunque in grado di arrestare la crescente pressione sulle risorse ambientali, ma solo di contenerla, auspicabilmente in modo significativo<sup>103</sup>.

Dunque, di là da aprioristici entusiasmi o opposizioni, l'economia circolare richiede innanzitutto di non essere abbandonata al mondo della tecnica e dell'economia, da cui proviene, e alla prospettiva di recupero delle visioni ottimisti-

---

<sup>100</sup> J. Korhonen, C. Nuur, A. Feldmann, S. Eshetu Birkie, *Circular economy as an essentially contested concept*, cit.; S. Falocco, *Economia circolare: speranze e trappole di un concetto*, cit.

<sup>101</sup> Interessante è ad es. l'osservazione critica relativa alla confusione tra sostenibilità microeconomica, dove si colloca la eco-efficienza e dunque l'economia circolare, e sostenibilità macroeconomica, che appare non necessariamente incisa dalla circolarità dei sistemi produttivi. Al riguardo, ancora, J. Korhonen, C. Nuur, A. Feldmann, S. Eshetu Birkie, *Circular economy as an essentially contested concept*, cit.

<sup>102</sup> Così efficacemente F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit.

<sup>103</sup> Si v. le proiezioni prospettiche, ad es., in Wijkman, A., Skånberg, K., *The circular economy and benefits for society*, cit.

che volte ad esaltare la capacità di autoregolazione dei mercati di orientarsi autonomamente verso la protezione dell'ambiente, se non altro al fine di preservare il proprio capitale naturale. Non difficile è pronosticare appelli del mondo economico a semplificazioni e deregolazioni per facilitare, attraverso l'abbattimento di ostacoli burocratici, il cambio di paradigma<sup>104</sup>. Senz'altro la facilitazione vi deve essere; ma deve essere attenta.

Al contrario lo Stato *circolare*, che supporta e governa il nuovo paradigma economico, dovrà essere uno Stato forte, innanzitutto quanto a fini e valori tutelati nonché rispetto a rischi di *cattura* del regolatore dal regolato<sup>105</sup>; dovrà rispettare le dinamiche democratiche della democrazia rappresentativa e partecipativa e dovrà, nel contempo, evitare derive di autoritarismo ecologico<sup>106</sup>; dovrà poi tra-

<sup>104</sup> Per una ricostruzione del ruolo della regolazione in campo ambientale in antagonismo a movimenti quali il *free market environmentalism*, R. Macrory, *Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law*, Oxford-Portland, 2014 (II ed. - I ed. 2009), 132 ss.; M. C. Blumm, *The fallacies of Free Market Environmentalism*, in *Harvard Law Review & Public Policies*, 1992, vol. XV, 372 ss. Sono, questi, percorsi che si ricongiungono alle riflessioni critiche della nostra dottrina sul tema della semplificazione e delle liberalizzazioni, di estrema attualità nel momento della definizione dello statuto giuridico-amministrativo dell'economia circolare. Al riguardo, nell'ambito di amplissimi percorsi qui non ripercorribili, si segnalano, Alb. Romano, *Introduzione*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, II ed., 43; Id. *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 489 ss., cui si deve l'evidenziazione di un limite alle semplificazioni centrale per il diritto ambientale, vale a dire la discrezionalità e la corrispondente autonomia dell'amministrazione, che condiziona la tenuta della legalità e della razionalità delle decisioni pubbliche; E. Casetta, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 ss.; A. Travi, *Silenzio assenso e legittimazione ex lege nella disciplina delle attività private in base al d.P.R. 26 aprile 1992 n. 300*, in *Foro amm.*, 1993, II, 601; Id., *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1998, 645; Id., *Semplificazione e tutela del cittadino*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, 105S. S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 699 ss.; R. Ferrara, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.; V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 627 ss.; F. Manganaro, *Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa*, Napoli, 2000; G. Vesperini, *Semplificazione amministrativa*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, VI, Milano, 2006, 5479 ss.; M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in *Foro amm. - Cons. St.*, 2006, 1057 ss.; M.A. Sandulli, *Dalla d.i.a. alla s.c.i.a.: una liberalizzazione a rischio*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 465 ss.; Id., *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *Nuove Autonomie*, 2012, 435; F. Satta, *Liberalizzare e semplificare*, in *Dir. amm.*, 2012, 177 ss. Con specifico riguardo all'ambiente, M. Renna, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, II, 37 ss.; F. De Leonardi, *Semplificazioni e ambiente*, in Aa.Vv., *Rapporto 2015 di Italiadecide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, 2015, 432 ss.

<sup>105</sup> Per tutti, S. Cassese, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Merc. conc. reg.*, 2002, 265 ss., che evidenzia, tra l'altro, come i regolati siano in grado di trarre vantaggio da asimmetrie e moltiplicazioni regolatorie. Per una analisi delle molteplici dinamiche sottese all'esercizio delle funzioni pubbliche in una prospettiva, non esclusiva, di analisi economica, G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, cit., *passim*.

<sup>106</sup> Interessanti, al riguardo, sono quelle correnti filosofiche che si orientano oggi verso una legittimazione rafforzata delle tutele ambientali, in quanto legate alla teoria della giustizia o ai diritti fondamentali degli individui. Si v. ad es. quanto affermato, nell'ambito del dibattito filosofico sulle teorie della giustizia, a proposito del diverso approccio alle questioni ambientali di Martha C. Nussbaum (*Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, 2002) e di John Rawls (*A theory of justice*, Cambridge, 1971; *Una teoria della giustizia*, Milano, 2008). Se per quest'ultimo l'urgenza ambientale deve essere trattata ancora alla stregua di una questione di correzione di externalità negative, M. Nussbaum evidenzia invece il legame tra ambiente e quelle che definisce «capacità umane funzionali fondamentali» come ad es. «essere in grado di avere una buona salute».

dursi in maggiori e più stringenti limiti all'iniziativa economica per orientare gli operatori, soprattutto nella fase di transizione, e per rendere accessibili le soluzioni tecniche, circoscrivendo i diritti di proprietà industriale e intellettuale<sup>107</sup>. L'approccio regolatorio e istituzionale non potrà dunque non essere complesso<sup>108</sup>, con il ricorso tanto ai tradizionali modelli di *command and control* o a forme di programmazione e pianificazione<sup>109</sup>, quanto alle più moderne tecniche regolatorie di mercato<sup>110</sup>, ad incentivi agli operatori, essenziali per rendere il nuovo percorso economicamente sostenibile e, come osservato, non un mero sogno<sup>111</sup>.

Considerata poi l'intrinseca e ineliminabile linearità propria di ogni processo circolare, fosse anche sotto forma di inquinamento e di dispendio energetico per consentire il recupero e la reimmissione della materia nel ciclo produttivo, emerge poi un'esigenza di monitoraggio, di misurazioni e di ibridazione dei modelli regolatori: quelli propri dell'economia lineare e quelli che saranno definiti come i modelli per lo *Stato circolare*, secondo una proporzione variabile nel tempo e in grado di essere definita solo nel concreto svolgersi dell'esperienza.

In altri termini lo *Stato circolare* potrà solo affiancare, in una misura non dicibile a priori, ma non sostituire lo *Stato lineare*, vale a dire un sistema regolatorio che ha a che fare con un'economia di consumo delle risorse e di produzio-

---

te» oppure «essere in grado di muoversi liberamente da un posto ad un altro». È questo un approccio in grado di evidenziare che le ingiustizie ambientali creano conflitti che minacciano la giustizia sociale e sulla cui base si è teorizzata l'esistenza di limiti per escludere politiche pregiudizievoli alla giustizia ecologica, anche se raggiunte attraverso un formale processo democratico. Sul punto v. E. Maestri, *Giustizia ecologica. Un confronto tra la teoria di Rawls e la teoria di Nussbaum*, in *Dir. & Q.P.*, 2016, 149 ss. Per altro verso, e guardando all'autorità – e ai rischi di sua deriva – dal più stretto angolo di visuale della dinamica dell'esercizio del potere pubblico da parte della p.a., si consideri, che l'ambiente è rimasto, assieme al governo del territorio, tra gli ultimi campi in cui domina un concetto pieno di *discrezionalità amministrativa*. Rilevante al riguardo è Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, relativa all'atto amministrativo informatico, in cui il Consiglio di Stato ha precisato le condizioni al ricorrere delle quali è possibile utilizzare l'intelligenza artificiale per l'adozione di provvedimenti amministrativi. Sulla discrezionalità nei percorsi di decisione pubblica e sui fattori arginanti e di tutela, v. A. Police, *Prevedibilità delle scelte e certezza dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1996, 697 ss; Id., *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997; per la sottolineatura di quest'ultima prospettiva P.M. Vipiana, *L'autolimito della pubblica amministrazione. L'attività amministrativa fra coerenza e flessibilità*, Milano, 1990.

<sup>107</sup> Sulla problematica interconnessione dei diritti di proprietà intellettuale sulla tutela dell'ambiente v. P. Sands, *Principles of international environmental law*, cit., 686 ss.

<sup>108</sup> F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit.

<sup>109</sup> Secondo modelli compatibili con la scelta di fondo in favore di un'economia aperta e in libera concorrenza e dunque ovviamente non totalizzanti e scevri dall'illusione pianificatoria, ben nota dal momento del fallimento delle economie del socialismo reale. Al riguardo A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

<sup>110</sup> Per un recente sguardo d'insieme F. de Leonardis, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in *Il trasporto pubblico locale, Vol. I, Principi generali e disciplina di settore*; 1; Napoli, 2018; 23; P. Lazzara, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2018, 337 ss.

<sup>111</sup> F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit., secondo una ricostruzione ovviamente scevra dal tema dell'illusione pianificatoria, ben nota dal momento del fallimento delle economie del socialismo reale.

ne di rifiuti o al limite anche solo di inquinamenti e che quindi deve continuare a limitare e gestire le esternalità ambientali negative dei processi economici.

Peraltro, di là dalle formule, considerata l'importanza, anche auspicabilmente quantitativa, del mutamento in corso, è chiaro che la dimensione regolatoria dei processi circolari non deve sganciarsi, innanzitutto concettualmente, dal più generale rapporto tra Stato e tutela dell'ambiente.

Se, come si è visto, l'economia circolare nasce come una costola della sostenibilità, come un suo strumento, e se costituisce il frutto di una sostenibilità intesa in senso *debole*, ulteriore tentativo di superare l'antagonismo tra crescita economica e tutela delle risorse naturali, il rischio è che l'economia circolare, ove non adeguatamente governata, possa divenire la formula per legittimare, sia giuridicamente sia, soprattutto sul piano dell'etica pubblica e collettiva, gli attuali ritmi di produzione e consumo e cioè la continua aggressione dell'ambiente: *business as usual*, secondo l'anglicismo corrente. Ovvero potrebbe generarsi un rischio ancora maggiore: quello del noto paradosso di Jevons, per il quale l'efficienza nell'impiego di una risorsa non ne diminuisce il consumo, ma lo incrementa<sup>112</sup>, determinando il cd. effetto *rebound*, oggi tendenzialmente trascurato ma che definisce un ulteriore compito dello *Stato circolare*, di carattere *pedagogico*, volto ad istruire il consumatore e a stimolare, anche in contrasto con le sollecitazioni allo spreco provenienti dal mercato, forme di uso responsabile<sup>113</sup>.

L'auspicio di fondo è che il modo di intendere la *sostenibilità circolare* possa passare, attraverso un appropriato intervento pubblico nell'economia, dal prevalente concetto *debole* ad una sostenibilità forte, con un recupero assiologico di priorità degli obiettivi ambientali, di equità nel governo e nella condivisione delle risorse e delle loro scarsità nonché di solidarietà infra e intergenerazionale. E con un punto di fuga non escludibile in partenza: l'eventualità che economia circolare e teorie alternative alle visioni dominanti, come quelle della decrescita, dell'economia civile e, in generale, i molteplici approcci etici e filosofici all'economia, possano in qualche modo incontrarsi su un comune terreno di fini – *in primis* «porre un freno all'ingordigia umana»<sup>114</sup> – e dialogare sulla base di una concezione dei rapporti umani diversa e più ampia di quella fondata esclusivamente sull'idea dell'*homo oeconomicus*.

<sup>112</sup> Il paradosso è formulato in W. Stanley Jevons, *The Coal Question*, London, 1865.

<sup>113</sup> Sul punto P. Greco, *Ambiente, generazioni future e conoscenza* in Aa.Vv., *Natura senza dogmi: Per un approccio razionale al dibattito sull'ambiente*, a cura di S. Gattei, 2013, 189.

<sup>114</sup> Così espressamente R.K. Turner, D.W. Pearce, I. Bateman, *Economia ambientale*, cit. Varie e autorevoli sono le teorie alternative al dominio dell'efficienza economica quali ad es. le proposte di A. Sen (tra le molte sue opere *Etica ed economia*, Bari, 2010 – prima ed. ingl. 1987); J.E. Stiglitz (*Il prezzo della disuguaglianza*, Torino, 2013), H. Daly (H. Daly, J. Cobb, *For the common good*, Londra, 1990); L. Bruni, S. Zamagni (*Economia Civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, cit.). Sul punto v., inoltre, nota 43.

## 5. Consumo di suolo tra forza e debolezza dei modelli regolatori circolari

Un esempio può chiarire il punto: il consumo di suolo<sup>115</sup>, che riveste un particolare valore emblematico in quanto tocca una delle principali matrici ambientali che, come denunciato per l'Italia dal Rapporto ISPRA per il 2017, viene oggi impermeabilizzato a tassi insostenibili, secondo un ritmo di 54 chilometri quadrati di territorio all'anno (una superficie pari a circa 35 campi di calcio ogni giorno) e di circa 4 metri quadrati di suolo irreversibilmente perduti ogni secondo. E ciò riguarda sistematicamente e ininterrottamente, aree naturali e agricole ricoperte con asfalto e cemento, fabbricati residenziali e produttivi, centri commerciali, servizi e strade.

Il danno, anche economico, è ingente, e deriva dalla perdita sia di servizi ecosistemici (l'approvvigionamento di acqua, cibo e materiali, la regolazione dei cicli naturali, la capacità di resistenza a eventi estremi e variazioni climatiche, il sequestro del carbonio – valutato in rapporto non solo ai costi sociali ma anche al valore di mercato dei permessi di emissione – e i servizi culturali e ricreativi), sia dei valori del paesaggio e dalla frammentazione del territorio, con riduzione della connettività ecologica e della connessa resilienza degli *habitat* nonché con incremento dell'isolamento e della vulnerabilità.

Secondo l'ISPRA, «la stima dei costi totali della perdita di servizi ecosistemici varia da un minimo di 1,66 a un massimo di 2,13 miliardi di euro, persi ogni anno a causa dell'aumento di suolo consumato avvenuto tra il 2012 e il 2017»<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> La giuspubblicistica in tema di consumo di suolo è oggi assai ampia. Per una lettura a più voci del tema v. Aa.Vv., *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, a cura di G.F. Cartei, L. De Lucia, Napoli, 2014. Più di recente v. E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo, alla ricerca di una disciplina legislativa*, in Aa.Vv. *Politiche urbanistiche e gestione del territorio: tra esigenze del mercato e coesione sociale*, a cura di P. Urbani, Torino, 2015; P. Urbani, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Napoli, 2013, II, 1101 ss.; Id., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 2, 227 ss.; P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. Urb.*, 2015, 596; W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 69 ss.; P. Otranto, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *Giustamm.it*, 2015; B.L. Boschetti, *The demand for land: rethinking land use management and regulation*, in *Federalismi*, 2015.

<sup>116</sup> Come emerge dal Rapporto ISPRA per il 2017, a livello nazionale i costi diretti derivati da queste perdite sono dovuti soprattutto alla mancata produzione agricola (51% del totale): una perdita grave perché non rappresenta una semplice riduzione, bensì un annullamento definitivo e irreversibile. Il mancato sequestro del carbonio pesa per il 18% sui costi dovuti all'impermeabilizzazione del suolo, la mancata protezione dell'erosione incide per il 15% (tra i 20 e i 120 milioni di euro annui) e i sempre più frequenti danni causati dalla mancata infiltrazione e regolazione dell'acqua rappresentano il 12% (quasi 100 milioni di euro annui). Altri servizi forniti dal suolo libero, soprattutto se coperto da vegetazione e ridotti a causa del suo consumo, sono la rimozione del particolato e l'assorbimento dell'ozono, cioè un suolo sano migliora la qualità dell'aria essendo il luogo fisico dove si completa la chiusura dei cicli biogeochimici dei principali elementi componenti lo smog atmosferico. Il suolo svolge inoltre un ruolo importante per l'impollinazione e la regolazione del microclima urbano. La ridu-

In questo quadro, manca tuttavia ancora un apparato regolativo idoneo a tutelare il suolo<sup>117</sup> e una espressa formalizzazione di una strategia di circolarità riferita a tale importante risorsa/materia prima del comparto urbanistico e edilizio.

Primi e importanti passi sono stati senz'altro tentati a livello europeo, ma non sono giunti al risultato sperato.

Si tratta peraltro di un percorso non recente<sup>118</sup>. Già nel 1972, infatti, con la Carta Europea del Suolo siglata a Strasburgo, l'Europa ha inteso formalizzare la consapevolezza dell'importanza del suolo quale «risorsa limitata che si distrugge facilmente» e, nel contempo, ha delineato una linea di azione per la promozione dell'uso sostenibile dei suoli: «I governi e le autorità amministrative devono pianificare e gestire razionalmente le risorse rappresentate dal suolo. Il suolo costituisce una risorsa vitale, ma limitata. Deve quindi essere oggetto di una pianificazione razionale che risponda non solamente ai bisogni attuali, ma garantisca anche per il futuro la conservazione del suolo nella biosfera, accrescendone o almeno mantenendone la capacità produttiva».

Nonostante questa dichiarata presa di coscienza, il programma delineato non ha mai trovato attuazione: i successivi interventi giungono con le comunicazioni della Commissione europea del 2002<sup>119</sup> e del 2006<sup>120</sup> in cui il tema del consumo di suolo assume una più marcata valenza ambientale, smarcandosi da valenze prettamente urbanistiche che avevano potuto indurre a ravvisare limiti di competenze delle istituzioni europee<sup>121</sup>.

Si accompagna a tale approccio la proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la Dir. n. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale<sup>122</sup>; tale proposta tuttavia non sarà mai approvata, ancorché fondata su un approccio piuttosto timido: pur richiamandosi ai principi del diritto ambientale

---

zione di quest'ultima funzione ha pesanti riflessi sull'aumento dei costi energetici: l'impermeabilizzazione del suolo causa un aumento delle temperature di giorno e, per accumulo, anche di notte.

<sup>117</sup> Aa.Vv., *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, a cura di L. De Lucia, G.F. Cartei, Napoli, 2014, 45 ss.; P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Pausania.it*, 22 marzo 2016.

<sup>118</sup> G.F. Cartei, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in Aa.Vv., *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., 45 ss.; Id., *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'Anno, E. Picozza, III, *Le tutele parallele*, Padova, 2015, 822 ss.

<sup>119</sup> Comunicazione della commissione europea, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2002)179 def., del 16 aprile 2002.

<sup>120</sup> Comunicazione della commissione europea, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006)231 def., del 22 settembre 2006.

<sup>121</sup> G.F. Cartei, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in G.F. Cartei, L. De Lucia, cit., 45 ss.

<sup>122</sup> Commissione europea, «Proposta di direttiva del parlamento europeo e del consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE», COM(2006) 232 def., del 22 settembre 2006.

– conservazione, prevenzione, mitigazione degli effetti e ripristino –, veniva infatti rimesso agli Stati membri il compito di valutare l'impatto delle politiche settoriali «nei settori della pianificazione territoriale in ambito urbano e regionale, dei trasporti, dell'energia, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, della silvicoltura, dell'estrazione di materie prime, del commercio e dell'industria, della politica sui prodotti, del turismo, dei cambiamenti climatici, dell'ambiente, della natura e del paesaggio».

La Commissione europea è poi tornata sui problemi legati allo sfruttamento del suolo con la comunicazione del 2011 «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»<sup>123</sup>.

Inoltre, il tema suolo è divenuto centrale nella nuova direttiva in tema di valutazione di impatto ambientale (2014/52/UE del 25 aprile 2014) e i problemi legati al suo consumo devono essere tenuti in considerazione nell'ambito dei processi di valutazione ambientale dei progetti<sup>124</sup>.

L'obiettivo che in questo quadro normativo europeo emerge, in particolare dalla Comunicazione del 2011, è quello di raggiungere l'azzeramento del consumo di suolo netto entro il 2050. Ciò conduce il suolo in una prospettiva di circolarità: quale fondamentale materia prima deve essere utilizzato secondo modalità che ne consentano il riutilizzo, in un'ottica di sistema chiuso; inoltre il suolo e il tessuto insediativo dismesso devono essere rigenerati e riutilizzati per essere reinseriti nel circuito urbanistico e edilizio. In questa prospettiva, appaiono del tutto secondari gli obiettivi, pur delineati, di mitigare e ridurre gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione del suolo e di compensare i danni inevitabili attraverso la rinaturalizzazione di superfici con qualità e funzioni ecologiche equivalenti.

Si tratta di una regolazione, per il suo contenuto, ispirata ad una sostenibilità intesa in senso forte e volta a frenare un sistema lineare di uso della risorsa attraverso lo stop assoluto all'uso e l'imposizione della regola del riuso, salvo compensazioni (in natura e non in succedanei artificiali).

La difficoltà di adottare un approccio forte alla tutela del territorio è tuttavia palese nella forma dell'atto, una Comunicazione, cioè un atto di *soft law*, privo di efficacia vincolante.

Le medesime difficoltà si rinvergono sia a livello nazionale che regionale.

---

<sup>123</sup> Commissione della Commissione, «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse», COM(2011)571 def., del 20 settembre 2011.

<sup>124</sup> Sul recepimento della Direttiva europea 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015 n. 114/2014/52/UE, avvenuto con d.lgs. 16 luglio 2017, n. 104, si v. il volume Aa.Vv., *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale*, a cura di R. Dipace, A. Rallo, A. Scognamiglio, Napoli, 2018.

A livello nazionale, si registra sia l'assenza di una normativa sul consumo di suolo sia di una moderna legge di principio sul governo del territorio<sup>125</sup>.

Molti sono i disegni di legge presentati, i quali, seguendo gli *input* europei, si fondano prevalentemente sulla misura regolatoria forte della limitazione dell'uso di nuovo suolo e sull'imposizione di una logica circolare. Si tratta di oltre una decina di proposte, nessuna delle quali però ha concluso il suo iter<sup>126</sup>.

A livello regionale si riscontrano invece una molteplicità di leggi<sup>127</sup>: leggi sul governo del territorio, o direttamente sul consumo di suolo, o sulla rigenerazio-

<sup>125</sup> È, questo, un rilievo critico da tempo evidenziato in dottrina. V. P. Stella Richter, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 313; Id., *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, 1991; Id., *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 3; Id., *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2018; Id., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984 (Napoli, 2016); A. Quaranta, *Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*, in *Amb. svil.*, 2018, 539.

<sup>126</sup> Si v. A.C. n. 63, «Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio», presentato il 23 marzo 2018 ripreso dall'A.S. 164, «Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio»; A.S. 2383, «Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato»; A.S. 86, «Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate»; A.S. 63, «Disposizioni in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, per la promozione dell'inclusione e della coesione sociale»; A.S.609; «Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo»; A.S.965, «Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo»; A.S.984, «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il contrasto al consumo di suolo»; A.S. 843 «Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale»; A.S. 866 «Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana, la tutela e valorizzazione dell'agricoltura e modifica all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per la messa in sicurezza del territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico»; A.S. 438 «Disposizioni in materia di riqualificazione delle aree urbane degradate»; A.S. 572, «Agevolazioni per la riduzione del consumo del suolo, il recupero delle aree urbane e il riuso del suolo edificato, mediante un credito d'imposta per l'acquisto di fabbricati da restaurare», tutti in corso di esame presso le commissioni riunite Agricoltura e Territorio del Senato.

<sup>127</sup> Per la Valle d'Aosta, si v. la L.R. 11/1998, «Urbanistica e pianificazione territoriale»; per il Piemonte, la L.R. 3/2013, «Urbanistica ed edilizia»; per la Lombardia, la L.R. 31/2014, «Consumo di suolo e riqualificazione del suolo degradato»; per la Provincia di Trento, la L.P. 15/2015, «Governo del territorio»; per la Provincia di Bolzano, la L.P. 9/2018, «Territorio e paesaggio»; per il Veneto, la L.R. 14/2017, «Consumo di suolo e governo del territorio e paesaggio»; per il Friuli-Venezia Giulia, la L.R. 5/2007, «Urbanistica e pianificazione territoriale»; per la Liguria, la L.R. 36/1997 s.m.i., «Urbanistica»; Emilia-Romagna, L.R. 24/2017, «Tutela e uso del territorio»; per la Toscana, la L.R. 65/2014 s.m.i., «Governo del territorio»; per l'Umbria, la L.R. 1/2015, «Governo del territorio e materie correlate»; per le Marche, la L.R. 22/2011 s.m.i., «Riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico Urbanistica, paesaggio e assetto del territorio»; per il Lazio, la L.R. 7/2017, «Rigenerazione urbana e recupero edilizio»; per l'Abruzzo, la L.R. 62/2015, Consumo del suolo; per la Campania, la L.R. 16/2004, «Governo del territorio» e la L.R. 6/2016, «Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana volta a promuovere gli interventi di ristrutturazione edilizia o urbanistica d'immobili esistenti volti al contenimento del consumo del suolo»; per la Puglia, la L.R. 13/2008, «Norme per l'abitare sostenibile», nonché la L.R. 15/2017 (che modifica la LR 26/2014, «Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli»); per la Calabria, la L.R. 19/2002, «Governo ed uso del territorio Urbanistica»; L.R. 41/2011, «Abitare sostenibile»; per la Sicilia, la L.R. 16/2016, «Urbanistica»; per la Sardegna, la L.R. 8/2015, «Urbanistica ed edilizia».

ne urbana<sup>128</sup>, le quali, con intensità e gradazioni diverse, contemplan tutte misure ispirate all'idea del contenimento di nuove edificazioni e di nuove destinazioni edilizie<sup>129</sup>.

Si tratta, tuttavia, di una legislazione *debole* e per questo comunemente ritenuta non soddisfacente: non semplice e non uniforme è la definizione di consumo di suolo, che tende a discostarsi dalle indicazioni europee e a contemplare eccezioni per tipologie di trasformazioni del territorio, quali le opere pubbliche di interesse sovrapubblico, la realizzazione o l'ampliamento di insediamenti produttivi, fabbricati rurali, infrastrutture o servizi pubblici, gli interventi di densificazione urbana<sup>130</sup>.

Si affiancano, poi misure proprie della logica circolare di uso della risorsa: sono quelle intese a promuovere la rigenerazione urbana, la riqualificazione del tessuto edilizio esistente, la razionalizzazione del patrimonio immobiliare, il miglioramento della sicurezza statica, della sismicità e dell'efficienza energetica degli edifici esistenti<sup>131</sup>.

Anche le misure circolari per la tutela del suolo tuttavia appaiono, alla prova dei fatti, non in grado di raggiungere l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo, in quanto soprattutto attuate attraverso misure di incentivazione premiale (in taluni casi del quarantacinque per cento di incremento di cubatura<sup>132</sup>) che tentano di indurre, attraverso la generazione di convenienze economiche, verso la nuova edilizia circolare<sup>133</sup>.

Peraltro, un ostacolo non semplice da superare per una regolazione regionale forte è costituito dalla potestà urbanistica comunale che, però, come recentemente affermato dalla Corte costituzionale, può essere senz'altro limitata da leg-

---

<sup>128</sup> L.R. Lazio 18 luglio 2017, n. 7, «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio»; L.R. Piemonte 16/2018, «Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana»; L.P. Bolzano 9/2018 «Territorio e paesaggio». In dottrina, in tema di rigenerazione urbana v. F. Di Lascio, F. Giglioli, *La rigenerazione di beni e spazi urbani: contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; B. Graziosi, *Il problema degli standard urbanistici «differenziati» e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Riv. giur. ed.*, 6, 2018, 529 ss.; A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2019, 31 ss. E. Boscolo, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in [https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2017/10/BP\\_Boscolo.pdf](https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2017/10/BP_Boscolo.pdf), ultimo accesso luglio 2019; A. Giusti, *La rigenerazione urbana: temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; G.F. Cartei, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 3, 2017, 603 ss.

<sup>129</sup> Al riguardo v. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. Giur. urb.*, 2017, 597 ss. Le attuali tendenze della disciplina urbanistico-edilizia sono inoltre affrontate, *funditus*, nei volumi Aa.Vv., *Trattato di diritto del territorio*, a cura di F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, Torino, 2018.

<sup>130</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 1 della L.R. Lazio 7/2017.

<sup>131</sup> P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 592 ss.; R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 237 ss.

<sup>132</sup> V. art. 2, comma 4, lett. d (nonché comma 5 e comma 10), L.R. Lazio 7/2017.

<sup>133</sup> A. Quaranta, *Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*, cit.

gi regionali in quanto «il livello regionale è strutturalmente quello più efficace a contrastare il fenomeno del consumo di suolo»<sup>134</sup>.

Una regolazione *forte* è stata di recente riproposta con l'ultimo disegno di legge presentato alla Camera il 23 marzo 2018<sup>135</sup> intitolato «Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati» e volto a realizzare l'obiettivo della salvaguardia della risorsa e del suo impegno circolare innanzitutto con misure proibitive del «nuovo consumo di suolo per qualsivoglia destinazione».

A tal fine viene previsto che, i comuni, singoli o associati, debbano provvedere ad approvare specifiche varianti ai propri strumenti di pianificazione, al fine di eliminare le previsioni di edificabilità che comportino consumo di suolo in aree agricole e in aree naturali e seminaturali; in assenza di dette varianti è sospesa l'efficacia degli stessi strumenti laddove consentano il consumo di nuovo suolo.

Un particolare rilievo in punto di circolarità è assunto dalle disposizioni concernenti le modalità per la soddisfazione delle esigenze insediative e infrastrutturali, vale a dire, in via esclusiva, il riuso e la rigenerazione dell'esistente patrimonio insediativo e infrastrutturale. Si tratta di misure imperative.

In quest'ottica merita attenzione l'articolo 5 che definisce, con particolare concretezza, gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale. Gli interventi delineano un sistema circolare che muove dalla risorsa compromessa da reinserire nel circuito e basato sulla bonifica, sul riuso e sulla rigenerazione delle funzioni ecologiche del suolo, sulla riqualificazione, demolizione, ricostruzione e sostituzione degli edifici esistenti, sulla creazione e mantenimento nell'urbanizzato esistente di aree verdi, aree pedonabili, percorsi ciclabili, aree naturalistiche, di agricoltura urbana e sull'inserimento di funzioni pubbliche e private diversificate, volte al miglioramento della qualità della vita dei residenti, della vivibilità e salubrità degli spazi urbani pubblici, con elevati standard di qualità, sicurezza sismica, minimo impatto ambientale e paesaggistico, con il miglioramento dell'efficienza energetica e idrica e con la riduzione delle emissioni, attraverso l'indicazione di precisi obiettivi prestazionali e di qualità architettonica degli edifici, con particolare riferimento alla bioarchitettura.

---

<sup>134</sup> Si fa riferimento alla recentissima Corte Costituzionale n. 179 del 16 luglio 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del regime transitorio previsto dalla Legge della Regione Lombardia sul consumo di suolo (art. 5, comma 4 L.R. 31/2014) nella parte in cui vieta ai Comuni di approvare varianti non solo ampliative ma anche riduttive dei diritti edificatori previste da strumenti urbanistici.

<sup>135</sup> A.C. n. 63, presentata alla Camera il 23 marzo 2018.

## 6. Notazioni conclusive per una *sostenibilità circolare forte*

Le difficoltà mostrate dalla questione dei suoli rivestono un ruolo paradigmatico per evidenziare la difficoltà del passaggio ad una logica circolare (effettiva e non di mera facciata) e il rischio che, nei nuovi modelli regolatori, ad affermarsi sia un approccio *debole*, riflesso di un'esigenza di mediazione tra opposte istanze; ne deriva, nei fatti legittimati dalle norme vigenti e dagli orientamenti compromissori delle Corti, una continua aggressione del territorio, nonostante la presenza di immobili in disuso e in degrado che potrebbero essere immessi in un percorso di circolarità.

Come si è visto a livello eurounitario, è fallito il pur timido tentativo di una direttiva sul consumo di suolo e le prescrizioni volte alla tutela sono contenute in atti di *soft law*. A livello nazionale, il conflitto tra gli opposti interessi è tale che la normativa sul governo del territorio non riesce a vedere la luce, dopo anni di discussioni e molteplici d.d.l. giacenti in Parlamento.

I dati economici aggravano lo scenario: nell'attuale situazione di crisi economica e di saturazione dei mercati e dei consumi, l'aggressione del territorio non è neppure compensata da un'adeguata crescita economica, considerato lo stallo del settore immobiliare<sup>136</sup>. I dati concernenti i costi derivanti dalle conseguenze ambientali negative del consumo di suolo dovrebbero anzi immediatamente riorientare le politiche pubbliche e i comportamenti individuali alla tutela della risorsa: si sono sopra menzionati gli ingenti costi derivanti dalla perdita di servizi ecosistemici, cui si aggiunge la perdita, da più parti denunciata, di sovranità alimentare (con crescenti volumi di importazioni).

Tutte le proposte di riforma che hanno un effettivo potenziale di protezione della risorsa prevedono che le esigenze di tutela dei suoli prevalgano rispetto alle esigenze economiche del comparto edilizio, e che non siano subordinate rispetto agli interessi sociali, di natura abitativa e infrastrutturale. Le indicazioni dell'ISPRA sottolineano, in questo senso, la necessità di un giustificativo idoneo per l'uso del suolo: «ovvero prima va verificata la effettiva necessità dell'opera che non può mai essere data per scontata, anche in rapporto a possibili alternative di realizzazione». Vale a dire la risorsa suolo dovrebbe essere usata e sacrificata solo *in ultima istanza*, laddove vi sia un prevalente interesse generale, che non può essere di natura meramente economica, sempreché tale interesse non possa essere soddisfatto, in una prospettiva circolare, attraverso interventi sul suolo già consumato; altrimenti l'opzione zero, cioè la non realizzazione, dovrebbe divenire la soluzione elettiva.

---

<sup>136</sup> Per i dati ISTAT si v. <https://www.istat.it/it/archivio/immobili>, ultimo accesso luglio 2019.

Dal canto suo, una parte della dottrina giuspubblicistica, già da tempo, spinge per l'affermazione del territorio come bene comune e per l'abbandono della consolidata idea di un diritto allo sfruttamento edilizio dei suoli intrinseco al diritto di proprietà. «Il principio fondamentale dell'ordinamento, deve essere, tutto al contrario, quello della assoluta inedificabilità (eccettuati gli interventi sull'esistente) di ogni porzione del territorio nazionale, salve quelle che l'atto di pianificazione fondamentale [...] abbia destinato alla urbanistica operativa». Le parti oggetto di trasformazione urbanistica, comunque, «saranno limitatissime: è ormai impossibile pensare, come trenta anni fa, ad una edificabilità diffusa»<sup>137</sup>.

Queste suggestioni che evocano la necessità di una regolazione circolare *forte* a tutela della risorsa *suolo*, sembrano potersi trasferire al più generale rapporto tra economia, ambiente e diritto allo sviluppo, per poi ricondurci ad una riflessione conclusiva sull'economia circolare.

Muovendo dal primo e più generale piano (cioè il rapporto economia, ambiente e sviluppo) le questioni esaminate sembrano intercettare un problema sociale, emerso a livello di sistema giuridico sul volgere del millennio: l'incapacità dei pubblici poteri di definire interessi preminenti e di risolvere conflitti di interesse che, dismessi dalla legge, vengono consegnati ad un gioco di rimbalzo tra amministrazione e Corti in cui scelte, a volte tragiche, appaiono sempre più spesso abbandonate alla logica della *public choice*, cioè dei rapporti di forza e del caos<sup>138</sup>. E, in questo quadro, l'interesse ambientale, da interesse sensibile e differenziato nel suo statuto di protezione rafforzata, diviene, nelle arene deliberative, interesse qualunque, indifferenziato, parificato a tutti gli altri interessi<sup>139</sup>.

È in questo contesto di diffuso nichilismo giuridico che gli obiettivi di crescita economica, nell'ultimo trentennio, hanno nei fatti assunto la primazia, superando così sia alcune chiare formulazioni normative<sup>140</sup> sia l'impianto della nostra Costituzione che pone in primo piano i valori personalistici, paesaggistici e culturali rispetto a quelli economici.

<sup>137</sup> Cerulli Irelli V., *Le prospettive della riforma urbanistica in Italia nel mutato quadro dei rapporti tra stato centrale ed autonomie territoriali*, in Aa.Vv., *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, a cura di P. Urbani, Torino, 1998, 49; P. Maddalena, MATTM -MISE (2017), *Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e di posizionamento strategico*, disponibile su [http://consultazione-economiacircolare.minambiente.it/sites/default/files/verso-un-nuovo-modello-di-economia-circolare\\_HR.pdf](http://consultazione-economiacircolare.minambiente.it/sites/default/files/verso-un-nuovo-modello-di-economia-circolare_HR.pdf) (ultimo accesso luglio 2019); E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit.

<sup>138</sup> G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, cit.; G. Montedoro, *Il diritto pubblico tra logica e caos: i pubblici poteri nell'era della responsabilità*, cit.

<sup>139</sup> In proposito sia consentito il rinvio a E. Scotti, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 353 ss.

<sup>140</sup> Si è sopra ricordata la formulazione dell'art. 3 *quater*, d.lgs. n. 152/2006 sul *Principio dello sviluppo sostenibile*.

È chiaro che la questione non riguarda solo il nostro ordinamento ma si estende alle arene sovranazionali, da cui probabilmente trae la sua origine. A questo livello, come si è visto, la dialettica viene prevalentemente letta con il prisma dei diritti umani, il che vuol dire spostare la prospettiva non tanto dal sociale all'individuale, quanto piuttosto su un terreno su cui anche l'ordinamento internazionale riesce a trovare margini di sanzionabilità delle condotte degli Stati<sup>141</sup>. A questo livello, tuttavia, la tendenza ancora prevalente è a consentire e proteggere il libero sfruttamento delle risorse naturali, soprattutto nella prospettiva degli investimenti esteri<sup>142</sup> e fatica ad affermarsi l'idea che il diritto allo sviluppo possa essere intrinsecamente limitato dall'ambiente, o meglio dai molteplici interessi pubblici ambientali, dall'appartenenza collettiva dei valori ambientali, nonché da un altro diritto, del pari fondamentale, ad un ambiente salubre, dell'uomo e dei popoli, che nonostante diffusamente riconosciuto, tende a rimanere il più delle volte sulla carta<sup>143</sup>.

È in questo complesso scenario che si colloca l'economia circolare, la quale dunque, come ogni altra strategia ambientale, sia essa sul cambiamento climatico o sulla tutela delle risorse idriche, non può prescindere né dalla complessa struttura del sistema delle fonti nel costituzionalismo multilivello, né da un discorso sui fini e sul ruolo dello Stato rispetto alla crisi ecologica, né tantomeno – e più concretamente – da trasparenza, partecipazione ed equità ambientale.

Altrimenti ragionando, e cioè rinunciando alla chiarezza del quadro assiologico e del corrispondente assetto regolatorio pubblico e avvalorando la logica di forza delle arene di libero scambio<sup>144</sup>, si ha l'impressione che così come lo svilup-

<sup>141</sup> Si v. a proposito dell'importanza, rispetto ai meccanismi di tutela concepiti e specializzati nella tutela dell'ambiente, dei cd. *borrowed fora*, tra cui le corti per i diritti umani v. P.M. Dupuy, J.E. Vinuales, *International Environmental Law*, cit., 244 ss.

<sup>142</sup> A. Grear, *Human rights and the environment: a tale of ambivalence and hope*, in D. Fisher (ed.), *Research handbook on fundamental concepts of environmental law*, Cheltenham, 2016, 146 ss.

<sup>143</sup> UN, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, cit.; A. Grear, *Human rights and the environment: a tale of ambivalence and hope*, cit.; per un'analisi della giurisprudenza europea, C. Feliziani, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2012, 999 ss.

<sup>144</sup> È questo un percorso (per il quale, G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, cit.) che rappresenta un fattore di degenerazione del ruolo istituzionale della legge e della pubblica amministrazione, cui le istituzioni medesime che compongono l'ordinamento amministrativo – e in particolare il giudice amministrativo – sono chiamate a porre un freno, riconducendo l'amministrazione ad una condizione di legalità sostanziale e di imparzialità e arginando l'irrompere del caos nel sistema (ben descritto da G. Montedoro, *Il diritto pubblico tra ordine e caos*, cit.); e ciò, secondo l'impostazione sottesa al presente scritto, che si riporta alla prospettiva istituzionale per la quale, Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit. Id., *Autonomia*, cit.; G. Zanobini, *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1931, II, 391 e *Autonomia pubblica e privata*, in *Studi in onore di F. Carnelutti*, Padova, 1950, 273 entrambi ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 273 e 391; Alberto Romano, *Interesse legittimo e ordinamento amministrativo*, cit.; Id. *Autonomia nel diritto pubblico*, cit.; Id., *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, cit.; Id., *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, cit.; Id., *Introduzione*, in *Aa.Vv., Diritto amministrativo*, cit.; Id., *A*

po sostenibile anche l'economia circolare possa vanificare le proprie potenzialità e rischiare di divenire una nuova formula atta a legittimare, sul piano giuridico e della coscienza collettiva, il continuo e crescente utilizzo delle risorse naturali oltre la loro capacità di carico e di rigenerazione.

---

*proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241/90: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, cit. Su questi percorsi, per ulteriori indicazioni, sia consentito il rinvio a E. Scotti, *Silenzio-assenso e discrezionalità tra legalità e autonomia: la lezione istituzionale* in *Studi in onore di Alberto Romano*, II Napoli, 943.

*Elisa Scotti - Abstract*

*Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*

Il saggio affronta il tema dell'economia circolare a partire dal rapporto con il principio dello sviluppo sostenibile, nelle sue diverse accezioni. L'analisi è condotta con approccio critico teso a verificare quale possa essere, sul piano istituzionale, il modello regolatorio adeguato a gestire il nuovo e importante paradigma economico e a garantirne l'aderenza agli obiettivi di tutela ambientale che ne costituiscono il nucleo assiologico fondamentale. Il banco di prova, sul piano applicativo, è costituito dalla questione del consumo di suolo, di cui si propone una lettura secondo la chiave dell'economia circolare.

*Public authorities, sustainable development and the circular economy*

The essay addresses the issue of the circular economy from the relationship with the principle of sustainable development, in its different meanings. The analysis is conducted with a critical approach aimed at verifying what, on the institutional level, can be the appropriate regulatory model to manage the new and important economic paradigm and to ensure its consistency with the objectives of environmental protection, the fundamental axiological basis of the principle. The application test is the question of land use, seen as a case of circular economy.

