

FEDERICO LOSURDO*

Economia circolare e doveri intergenerazionali**

ABSTRACT (EN): The imperatives of the circular economy are intrinsically ambivalent, oscillating between the prospect of an incremental adaptation of the current development model and that of its structural transformation. This paper highlights the deontic dimension of the circular paradigm, which calls for a critical reinterpretation of rights and duties. The paradigm's effectiveness, however, must be tested against the persistent citizenship gaps that continue to affect Italy.

ABSTRACT (IT): Gli imperativi dell'economia circolare sono intrinsecamente ambivalenti, oscillando tra la prospettiva di un adattamento incrementale dell'attuale modello di sviluppo e quella di una sua trasformazione strutturale. Il contributo mette in luce la dimensione deontica del paradigma circolare, che sollecita una rilettura critica delle tradizionali situazioni giuridiche soggettive, attive e passive. L'effettività del paradigma circolare va, tuttavia, messa alla prova dei persistenti divari di cittadinanza che ancora caratterizzano il nostro Paese.

SOMMARIO: 1. Il paradigma dell'economia circolare. – 2. La dimensione deontica dell'economia circolare. – 3. L'economia circolare alla prova dei divari territoriali. – 4. Conclusioni: adattamento o trasformazione del modello di sviluppo?

1. Il paradigma dell'economia circolare

L'economia circolare è un paradigma che negli ultimi anni ha suscitato un interesse crescente in vari ambiti del sapere¹. A partire dal *Green deal* (2019), il concetto ha assunto una veste normativa per effetto del diritto derivato in materia di rifiuti², di documenti di *soft law*, quale il Piano d'azione per l'economia circolare del 2020³ e strumenti di programmazione nazionale come il PNRR e la collegata "Strategia nazionale per l'economia circolare"⁴. Il

* Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un inquadramento del paradigma circolare secondo categorie pubblicistiche E. Malfatti, B. Brancati (a cura di), *Economia circolare, riduzione delle povertà e tutela delle nuove generazioni. Una sfida per il decisore politico*, Giappichelli, Torino, 2024 e ivi ampia bibliografia.

² Il perno della normativa sui rifiuti è la Direttiva UE 2018/851.

³ Nel piano d'azione sull'economia circolare (presentato dalla Commissione europea nel 2020) si legge che «la crescita dei consumi e dei rifiuti sta superando la capacità rigenerativa del pianeta. Entro il 2050, il consumo globale di risorse potrebbe triplicare». L'economia circolare è interpretata come una delle chiavi per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, «dissociando la crescita economica dallo sfruttamento delle risorse naturali».

⁴ *Strategia nazionale per l'economia circolare*. Si veda anche la sesta *Relazione al Parlamento* sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea sottolinea enfaticamente come l'Unione sia «leader mondiale nel perseguimento dell'economia circolare»⁵.

I fautori del paradigma circolare ne enfatizzano il potenziale *trasformativo* rispetto all'attuale modello di sviluppo "lineare" fondato sulla sequenza: estrazione-produzione-consumo-scarto. L'economia circolare indurrebbe ad un ripensamento di tale approccio verso una visione più "olistica" che riconosce la limitatezza delle risorse del pianeta e l'esigenza di preservare gli ecosistemi da cui dipende la stessa vita umana. La circolarità non si configurerebbe come una mera strategia industriale, ma come un principio regolativo di lungo periodo correlato a *doveri* che impegnano i poteri pubblici e gli operatori economici a preservare le condizioni di fruizione dell'ambiente per le generazioni future.

Più "prosaicamente" si è osservato che l'aggettivo "circolare" descrive unicamente una configurazione dei flussi di materia ed energia all'interno di un processo produttivo⁶. Nulla garantirebbe che tali processi siano di per sé anche etici. Paradossalmente, si potrebbe realizzare un'economia perfettamente circolare ricorrendo al lavoro schiavile o a pratiche di corruzione. L'economia circolare acquista pregnanza, se è coniugata con il principio dello sviluppo sostenibile che ne costituisce il quadro di legittimazione valoriale⁷.

La politica europea sul clima riflette l'ambiguità sottesa al principio dello sviluppo sostenibile⁸. Questo principio, infatti, può essere declinato in due forme divergenti: da un lato, esso può essere inteso come strumento di *adattamento* dell'«economia sociale di mercato altamente competitiva» (art. 3 TFUE) alle condizioni ambientali e di *mitigazione* degli effetti dannosi del riscaldamento globale, senza porre realmente in discussione il dogma della crescita "illimitata"⁹; dall'altro lato, il principio in parola può essere inteso come una leva per una trasformazione *strutturale* del modello di sviluppo esistente, allo scopo della riduzione dell'impronta ecologica dell'uomo, della riconversione ecologica e della riformulazione dei criteri di misurazione del essere. Nelle letture più radicali, lo sviluppo sostenibile tende così a sovrapporsi a una proposta di vera e propria *decrescita* pianificata che riduca i consumi superflui e redistribuisca le risorse in modo più equo, in considerazione i "confini" ecologici del pianeta¹⁰.

⁵ Il documento sul futuro della competitività europea presentato l'11 settembre 2024 dall'ex Presidente della BCE è disponibile su https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059.

⁶ In questi termini F. FIORETTO, *Contro l'economia circolare*, in *Leadership & Management Magazine*, 29 agosto 2024.

⁷ Il principio dello sviluppo sostenibile è radicato nel diritto internazionale (a partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 fino agli Accordi di Parigi del 2015 e le successive COP) e nell'ordinamento dell'Unione Europea (art. 3.3 TUE e art.11 TFUE). Specie a partire dal Green Deal del 2019, lo sviluppo sostenibile da obiettivo "programmatico" si è trasformato in principio "normativo" che si estrinseca in obblighi giuridici cogenti nei confronti degli Stati membri: in particolare, l'obbligo di raggiungere la "neutralità climatica" entro il 2050, accompagnato dall'obbligo di riduzione delle emissioni almeno del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (Regolamento UE 2021/1119).

⁸ La politica europea sul clima si propone di bilanciare tre istanze: il principio dell'economia (sociale) di mercato altamente competitiva che rimane un pilastro dell'azione politica dell'Unione europea, il principio della transizione ecologica anche nell'interesse delle future generazioni; il principio dell'inclusione sociale per il quale tale transizione deve essere equa e non ricadere sulle spalle dei ceti più vulnerabili. Si veda E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 527-557.

⁹ Al riguardo si veda L.M. PASTORE, *Transizione energetica o rivoluzione ambientale?* in *La fionda*, n. 1, 2024, pp. 34-44.

¹⁰ È, ad esempio, la prospettiva di critica radicale del modello di sviluppo attuale delineata da S. KOHEI, *Il capitale nell'antropocene*, Einaudi, Torino, 2024.

La dialettica tra adattamento e trasformazione del modello di sviluppo emerge con chiarezza dall'analisi dei tre "imperativi" che delineano il modello dell'economia circolare.

Il primo imperativo – il più "innovativo" – concerne il ripensamento dell'attuale modo di produzione e consumo in termini quantitativi e qualitativi: produrre e consumare meno o comunque in modo diverso rispetto al passato. In questo ambito, trova applicazione il principio sovranazionale di prevenzione (da tenere distinto dal principio di precauzione)¹¹. Il principio di prevenzione implica un intervento pubblico "a monte" del ciclo produttivo, finalizzato a contenere l'uso delle risorse naturali e a limitare l'immissione sul mercato di beni ad alto impatto, fino all'adozione di divieti di commercializzazione di merci dannose per l'ambiente o per la salute umana¹².

Il secondo imperativo dell'economia circolare richiama l'esigenza di minimizzare gli scarti immessi nell'ambiente, promuovendo un ciclo virtuoso in cui i componenti e i materiali vengono mantenuti in uso più a lungo possibile¹³. Quest'impostazione si traduce in una *gerarchia* nella gestione dei rifiuti che deve orientare le politiche pubbliche e le pratiche aziendali e individuali secondo un ordine che riveste anche natura *etica*. In prima istanza, si deve incentivare il *riutilizzo* dei beni, rafforzando il "diritto alla riparazione" per estendere il ciclo di vita degli oggetti¹⁴; in seconda battuta si devono attivare le strategie di *riciclo* e *rigenerazione*, finalizzate al recupero di materiali e risorse da reimmettere nei processi produttivi. Solo quando queste soluzioni risultino impraticabili, si deve ricorrere al *recupero energetico* attraverso l'impiego di impianti di termovalorizzazione che trasformino i rifiuti non riciclabili in energia (elettricità e calore). Infine, l'immissione in *discarica* rappresenta l'ultima e meno desiderabile opzione da ridurre fino alla soglia stabilita dalle normative europee¹⁵.

Il terzo imperativo dell'economia circolare – il più ambivalente – si riassume nella formula «disaccoppiare la generazione di rifiuti dalla crescita economica»¹⁶. In termini più espliciti, si tratta di promuovere un modello di sviluppo in cui l'aumento della ricchezza non sia più direttamente proporzionale all'estrazione di risorse naturali. Le politiche di riutilizzo, riciclo e rigenerazione non dovrebbero tradursi in un limite alla crescita, ma concepirsi come leve per uno sviluppo basato su innovazione tecnologica. Le direttrici sono molteplici: eco-progettazione dei materiali, maggiore efficienza energetica, prolungamento della vita utile dei beni (anche tramite la promozione di mercati delle "materie secondarie") e diffusione di modelli di *business* circolari (secondo il modello "prodotto come servizio"). Questo orientamento avrebbe anche il

¹¹ Approfondisce la differenza F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2011, pp. 14-43.

¹² Ad esempio, il divieto dei sacchetti di plastica non biodegradabili.

¹³ Mentre l'assetto normativo disegnato poco meno di un quinquennio fa era rivolto fondamentalmente alla "gestione" del rifiuto, dando per scontato che esso fosse un prodotto necessario e non eliminabile della società contemporanea, il nuovo approccio è rivolto prioritariamente a evitare e/o ridurre drasticamente la formazione del rifiuto. Su questo D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Giappichelli, Torino, 2023.

¹⁴ Viene qui in rilievo la direttiva UE 2024/1799 del 13 giugno 2024, recante norme comuni che promuovono la riparazione dei beni che persegue l'obiettivo di «garantire un consumo più sostenibile, un'economia circolare e la transizione verde» (5° considerando).

¹⁵ Per un quadro d'insieme C. FELIZIANI, *La gestione dei rifiuti in Europa, un'analisi comparata*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2017.

¹⁶ È la formula impiegata nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare (2020).

vantaggio di favorire un incremento occupazionale grazie alla creazione di nuovi posti di lavoro qualificati nell'ambito della transizione verde e digitale.

2. La dimensione deontica dell'economia circolare

La revisione degli artt. 9 e 41 Cost., che ha incluso tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi “anche nell'interesse delle generazioni future” conferisce rilievo costituzionale al paradigma circolare, come confermano recenti approdi della Corte costituzionale¹⁷. Ciò a condizione – come opportunamente rilevato in dottrina – che la riforma non sia intesa come mera conferma di un generico “diritto all'ambiente salubre”, già implicitamente ricavato dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, bensì come affermazione di un *dovere di rispettare l'ambiente* e l'ecosistema da parte di tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, siano essi pubblici o privati¹⁸. In questa prospettiva, anche gli imperativi dell'economia circolare – produrre e consumare meno, riutilizzare, riciclare e recuperare – evidenziano la forte dimensione *deontica* del principio di tutela ambientale e sollecitano una rimeditazione della tradizionale configurazione delle situazioni giuridiche soggettive, attive e passive.

In particolare, si impone una riflessione critica sulla natura “antropocentrica” del diritto soggettivo e sulla sua pretesa di assolutezza, quando ha come termine di riferimento beni comuni come l'ambiente e gli ecosistemi. Da una diversa prospettiva “ecocentrica”, è ipotizzabile il riconoscimento di forme di soggettività alla natura e alle sue componenti, come testimoniano alcune significative esperienze costituzionali latino-americane¹⁹. L'ambiente non dovrebbe più essere ridotto a semplice “oggetto” dei diritti altrui, ma dovrebbe essere considerato, per così dire, “titolare” di una forma di “soggettività giuridica riflessa”, una soggettività cioè che si realizza attraverso l'azione dei soggetti terzi (cittadini, associazioni, enti) legittimati ad agire in sua difesa, anche al fine di preservarne la fruibilità da parte delle generazioni future²⁰.

¹⁷ Nella sentenza n. 85 del 2022 si legge che l'economia circolare è idonea a realizzare una forma di maggiore tutela dell'ambiente. Si veda l'annotazione di N. D'ANZA, *L'economia circolare nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto dell'agricoltura*, n. 3, 2022, pp. 265-276.

¹⁸ G. AZZARITI, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *Lo Stato*, n. 2, 2022, pp. 185-190. Anche R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, sottolinea che «la riforma costituzionale segna un nuovo inizio, costituito dal fatto che la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi diviene un espresso *dovere costituzionale*, rispetto al quale non solo possibili cedimenti o passi indietro». Per una critica radicale alla riforma G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021. Per un'ampia panoramica anche di diritto comparato D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e “Costituzione globale”*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹⁹ M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. 2017, pp. 486-521, propone un recupero di una «giuridicità fondata su doveri, esercitati non per imposizione umana né per condivisione, ma appunto per fisiologia di tutti i viventi nelle loro relazioni reciproche di specie con i beni e i servizi della natura».

²⁰ In tale contesto, la titolarità di diritti non può più essere concepita in modo atomistico e oppositivo, ma va ricondotta entro una logica relazionale e sistemica, in cui la responsabilità verso il bene collettivo prevale sull'interesse individuale immediato. Sul tema R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *Soggettività giuridica e natura. Spunti per una riflessione civilistica*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, XX, 2020, pp. 29-46.

L'economia circolare si iscrive nell'ambito dei "doveri intergenerazionali di solidarietà", una categoria dottrinale che racchiude l'insieme di obblighi giuridici che condizionerebbero l'attività economica ma anche quella legislativa e amministrativa delle generazioni presenti, affinché non sia compromesso, nel medio-lungo periodo, l'esercizio dei diritti fondamentali delle generazioni future²¹. In tal senso, è esemplare la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) del 24 marzo 2021 (sul *Klimaschutzgesetz*), che ha qualificato come costituzionalmente necessaria una distribuzione equa nel tempo degli oneri di riduzione delle emissioni, imponendo al legislatore obblighi di pianificazione e di protezione per non trasferire oneri eccessivi alle generazioni future²².

Il fondamento dell'economia circolare è il principio "chi inquina paga", cardine del diritto ambientale europeo (art. 191 TFUE) e interno (art. 3-ter del Codice dell'Ambiente italiano) in base a cui l'inquinatore (impresa o individuo) è responsabile del danno ambientale che causa e deve sostenerne il costo sia in termini di prevenzione che di riparazione. Il principio mira a evitare che gli oneri della dissipazione ecologica ricadano sulla collettività generale, incentivando chi inquina a adottare pratiche più sostenibili, tra cui per l'appunto, le pratiche dell'economia circolare.

Il principio chi inquina paga informa la normativa europea in materia di gestione dei rifiuti a tutela dell'ambiente e della salute umana (direttiva 2008/98/CE, modificata dalla direttiva 2018/851). Tale disciplina delinea un complesso di obblighi che gravano sugli Stati membri (pianificazione, gerarchia dei rifiuti, prevenzione) e, in via mediata, sugli operatori della filiera, con specifici doveri in capo al produttore e al detentore²³. In particolare, gli artt. 13 e 15 impongono che i rifiuti siano gestiti senza pericolo per salute e ambiente e, ove non gestiti in proprio, consegnati a soggetti autorizzati, permanendo profili di responsabilità in caso di violazioni²⁴; per i rifiuti pericolosi, si aggiungono obblighi di tracciabilità (artt. 17 ss.). È significativo che anche il semplice detentore – chi abbia materialmente il possesso del bene divenuto rifiuto – sia tenuto a garantirne la corretta gestione: il mero "possesso", una volta intervenuta la decisione di disfarsi della cosa, genera obblighi giuridici lungo la catena della gestione.

La normativa ambientale sovranazionale, dal *Green deal* al NGEU, impegna, dunque, i poteri pubblici ad indirizzare il sistema economico in senso circolare e sostenibile. Questo orientamento, lungi dal limitarsi a mere raccomandazioni, sembra sollecitare una rinnovata

²¹ L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della Giurisprudenza*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Mucchi, Modena, 2021 pp. 32-54; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2022, 215-259. Per una lettura giustamente problematica M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2021; T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Alcuni nodi da sciogliere*, in *La rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 3, 2022.

²² Sentenza del 24 marzo 2021 (cause riunite 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20) relativa alla legge federale sulla protezione del clima (*Klimaschutzgesetz*).

²³ «Chi è materialmente in possesso del rifiuto, anche se non ne è il produttore originario» (art. 2 Dir. 2008/98, cit.).

²⁴ La direttiva in parola ha introdotto un regime di "responsabilità estesa del produttore" (art. 8 e 8 bis), che attribuisce a qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti la responsabilità anche nella fase successiva al consumo.

funzione di *programmazione* economica da parte dello Stato. Non è, tuttavia, scontato che il nuovo art. 41, 3 comma Cost. – secondo cui «la legge indirizza e coordina l'attività economica pubblica e privata a fini sociali e ambientali» – possa costituire il fondamento di un rinnovato intervento pubblico secondo criteri di compatibilità ambientale. La disposizione in parola non pone in capo al legislatore un obbligo di programmazione, bensì una mera *facoltà* da esercitarsi nel bilanciamento con altri parametri costituzionali. La vicenda ILVA di Taranto ha mostrato come, nei conflitti tra tutela ambientale, interessi industriali e occupazionali, il bilanciamento possa condurre, in assenza di vincoli normativi più stringenti, a soluzioni che privilegiano la continuità produttiva²⁵.

3. L'economia circolare alla prova dei divari territoriali

Si sostiene che l'applicazione dell'economia circolare possa contribuire al perseguimento di istanze di eguaglianza sostanziale in chiave ambientale. A cominciare dalla filiera agroalimentare²⁶ in cui le politiche di contrasto allo spreco – tramite etichettature intelligenti, redistribuzione delle eccedenze, il favor alla donazione – potrebbero mitigare la *povertà alimentare*²⁷. Analogamente, le politiche di rigenerazione urbana, intese non come “gentrification” ma come riuso di edifici dismessi, recupero di aree abbandonate e spazi pubblici degradati potrebbero contribuire a contrastare la *povertà abitativa*²⁸. A loro volta, le “Comunità

²⁵ Il tema è ampiamente sviluppato da O. MAKIMOV PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 176. Sulle aporie della disposizione in oggetto si vedano anche E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune*

riflessioni a partire dal nuovo testo dell'art. 41, in DPCE online, n. 2, 2022; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Corti supreme e salute, n. 1, 2022. Tuttavia, la prima decisione della Corte costituzionale che ha applicato il nuovo limite ambientale all'iniziativa economica (sent. n. 105/2024, caso “Priolo”) ha ritenuto incostituzionale la previsione di una disciplina derogatoria priva di termine massimo, imponendo un bilanciamento proporzionato e temporalmente circoscritto tra esigenze industriali e tutela di salute e ambiente, alla luce degli artt. 9 e 41 Cost. Nello specifico la Corte ha ritenuto illegittima la mancata previsione nell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle *Norme di attuazione del codice di procedura penale*, come introdotto dal decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (*Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*), di un termine massimo di 36 mesi per l'operatività delle cd. “misure di bilanciamento” che il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, può adottare al fine di tutelare gli interessi economici nazionali e la salvaguardia dell'occupazione.

²⁶ La Commissione ha presentato la strategia “*Dal produttore al consumatore*” nel maggio 2020 come una delle azioni chiave del *Green Deal* europeo. La strategia, che contribuisce al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, vuole far sì che l'attuale sistema alimentare dell'UE diventi un modello sostenibile anche nell'interesse delle generazioni future.

²⁷ Pur nell'incertezza sulla configurabilità di un “diritto al cibo”, si vedano F. ALLICINO, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in RivistaAic, n. 3, 2016 e C. DRIGO, *Il Diritto al cibo adeguato: quale ruolo per gli enti territoriali?*, in Federalismi.it, n. 3, 2016.

²⁸ Su cui tra gli altri F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, Torino, Giappichelli, 2024 e G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo millennio tra PNRR e livelli essenziali delle prestazioni*, in Politica del diritto, n. 3, 2023, pp. 443-468.

energetiche rinnovabili”, fondate sulla condivisione locale della produzione e del consumo di energia pulita, potrebbero offrire un antidoto alla *povertà energetica*²⁹.

Nondimeno, uno sguardo più ravvicinato alla realtà del nostro Paese mostra che l’implementazione effettiva del modello circolare è ostacolata dal persistere di divari territoriali, intesi non solo in termini economici ma come differenziali nell’effettivo godimento di diritti basilari (i “divari di cittadinanza”)³⁰. Divari che non sono stati ridotti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che pure pone la coesione sociale, economica e territoriale tra le “priorità trasversali” alle sei “missioni”.

Sul versante della gestione dei rifiuti permangono significative *disomogeneità* tra le Regioni italiane (e, più in generale, tra gli Stati membri dell’Unione) rispetto a riutilizzo, riciclo, recupero energetico e smaltimento, con obiettivi europei ambiziosi³¹ ancora lontani in molte aree del Paese, in particolare nel Mezzogiorno³².

A tali disparità si aggiunge un effetto collaterale: l’esportazione-importazione di rifiuti tra territori genera distorsioni ambientali ed economiche. Le Regioni importatrici, attratte da un mercato ad alto rendimento, sono indotte a potenziare la capacità impiantistica, specie per il recupero energetico, anche oltre il fabbisogno del territorio; le Regioni esportatrici, a loro volta, vedono attenuarsi gli incentivi a investire in raccolta differenziata, riuso e riciclo, affidandosi a meccanismi di esternalizzazione. Ne può derivare anche un effetto fiscale distorsivo: i maggiori costi dell’esportazione possono riflettersi sull’utenza tramite aumenti della tariffazione, mentre i territori importatori possono beneficiare, almeno in linea teorica, di economie di scala.

Questo assetto consolida, anziché colmare, i divari e finisce per mettere in discussione la piena attuazione dei principi europei di *autosufficienza* e *prossimità*. Il primo esige la programmazione di reti integrate e adeguate di impianti per i rifiuti urbani; il secondo richiede che il trattamento avvenga quanto più vicino ai luoghi di produzione (fermo restando che tali principi non si traducono in un divieto assoluto di movimenti interregionali).

In coerenza con tali principi (art. 16 dir. 2008/98/CE, cit.), il PNRR (Missione 2, componente 1), individua tra gli obiettivi chiave la riduzione dei divari in termini di impianti e di infrastrutture per la raccolta differenziata, la diminuzione dei trasferimenti interregionali e

²⁹ E.A. FERIOLI, *La povertà energetica tra welfare e transizione verde*, in E. MALFATTI, B. BRANCATI, *Economia circolare*, cit., pp. 37-54.

³⁰ C. SARACENO, *Diseguaglianze insostenibili, l’Italia dei divari*, in *Il Mulino*, n. 4, 2022, pp. 15- 28, sottolinea la molteplicità dei divari di cittadinanza che finiscono per mettere in discussione lo stesso principio democratico, oltre a costituire un freno allo sviluppo omogeneo del territorio italiano.

³¹ Gli obiettivi fissati dalla normativa europea prescrivono di riciclare almeno il 65% dei rifiuti urbani entro il 2030 e di conferirne in discarica meno del 10% entro il 2035.

³² Il 19% dei rifiuti urbani finisce ancora in discarica, soprattutto nel Centro-Sud. Molti rifiuti vengono trasferiti a lunga distanza per il trattamento, aumentando i costi e l’impatto ambientale. Pesa altresì la non chiara articolazione delle competenze tra Stato e Regioni, laddove l’art. 117 da una parte attribuisce allo Stato una materia trasversale quale “la tutela dell’ambiente” e, dall’altra, richiama tra le competenze concorrenti la “valorizzazione dei beni ambientali”. Per un quadro compiuto alla luce della giurisprudenza costituzionale, G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023.

l'aumento del riciclo³³; prevede, inoltre, sistemi di monitoraggio capillare del territorio (satelliti, droni, intelligenza artificiale) per mappare e contrastare gli sversamenti illeciti.

Alla prova della sua applicazione, tuttavia, è emerso che le risorse disponibili non sono sufficienti a sostenere la riconversione circolare del Paese. Saranno necessari ulteriori investimenti pubblici e privati e un coordinamento più stretto tra le Regioni.

Il nodo più critico risiede nella procedura *competitiva* per la selezione dei progetti da finanziare che ha finito per sovrastare la finalità *redistributiva*: molti interventi sono stati aggiudicati a Regioni già dotate di infrastrutture e di maggiore capacità amministrativa, lasciando scoperto il fabbisogno impiantistico del Mezzogiorno. La logica competitiva sottesa al PNRR rischia di aggravare gli squilibri territoriali, oscurando i vincoli sociali e ambientali previsti dall'art. 41. Comma 3³⁴.

Rileva, infine, una criticità di ordine generale. La programmazione nel trattamento dei rifiuti si scontra con due ostacoli strutturali: la lentezza delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti e le resistenze sociali di tipo NIMBY (*Not In My Back Yard*) – che rallentano o impediscono interventi essenziali all'implementazione concreta del modello circolare e sostenibile.

4. Conclusioni: adattamento o trasformazione del modello di sviluppo?

L'obiettivo dell'economia circolare si inserisce nel quadro globale delineato dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che ha consacrato la sostenibilità come obiettivo “universale” e “intergenerazionale”. L'allineamento fra “*Sustainable Development Goals*” (SDGs), *Green Deal* e PNRR indica la progressiva istituzionalizzazione del paradigma.

Permane il nodo critico che abbiamo richiamato in apertura del contributo: fino a che punto si scommette su una trasformazione *strutturale* dell'attuale modello di sviluppo e non piuttosto su un adattamento *incrementale* dell'economia di mercato agli insuperabili limiti ecologici del pianeta? L'economia circolare è davvero un paradigma trasformativo, oppure rischia di assumere i tratti di una “rivoluzione passiva”³⁵?

L'interrogativo è avvalorato anche dalla politica climatica europea che si propone di conciliare transizione ecologica ed economia altamente competitiva, facendo leva su meccanismi di mercato asseritamente orientati alla tutela dell'ambiente.

³³ A questi obiettivi si aggiunge la realizzazione di progetti *flagship* altamente innovativi per filiere strategiche quali rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, industria della carta e del cartone, tessile, riciclo meccanico e chimica delle plastiche.

³⁴ Sulle strategie del PNRR per ridurre i divari territoriali T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *La rivista “Gruppo di Pisa”*, n. 1, 2023, pp. 218-239. Secondo M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia, ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza come parentesi*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2024, p. 53 il «Piano appare più un programma di modernizzazione che di trasformazione strutturale del Paese».

³⁵ L'agenda 2030, concepita come una governance di stampo tecnocratico con partecipazione ridotta della società civile, non pone mai in discussione il modello economico dominante. Al suo interno la parola neoliberalismo non compare mai, così come manca qualsiasi riferimento all'esigenza di porre limiti alla circolazione dei capitali, alla regolazione dei regimi fiscali globali, alle responsabilità delle multinazionali. L'obiettivo non è tanto correggere, limitare, gli effetti negativi della concorrenza globale, quanto rimuovere gli ostacoli che impediscono a certe classi sociali un accesso libero e pieno al mercato concorrenziale.

Particolarmente emblematico è il “Sistema di scambio delle emissioni” (EU ETS). L’Unione europea impone un tetto massimo alle emissioni complessive nei settori ad alto impatto ambientale (energia, industria pesante, aviazione), tetto che viene poi diviso in quote commercializzabili. Le imprese che riescono ridurre le emissioni a costi inferiori possono vendere le quote in eccesso a quelle che affrontano costi di abbattimento più elevati. L’obiettivo è che la progressiva riduzione del numero totale di quote disponibili generi un incentivo economico all’innovazione tecnologica e alla decarbonizzazione³⁶. Permangono, tuttavia, numerose criticità: la volatilità del prezzo (pur mitigata dagli strumenti di stabilizzazione) può ostacolare la pianificazione di investimenti di lungo periodo delle imprese e compromettere l’efficacia degli incentivi generati dal sistema.

Accanto agli strumenti di mercato, le politiche europee valorizzano anche soluzioni tecnologiche d’avanguardia³⁷. Tra queste, la *Carbon Capture and Storage* (CCS) è considerata un’opzione mirata per taluni settori industriali (ad es. cemento, siderurgia, chimica), in quanto consente di intercettare una quota delle emissioni residue. L’implementazione di questa tecnica richiede la costruzione di grandi impianti industriali che, a loro volta, emettono CO₂ in atmosfera ed è ostacolata dalle incertezze sul luogo e sulla modalità di stoccaggio della CO₂ catturata.

Più in generale, un affidamento eccessivo su soluzioni tecnologiche (dalla CCS ad alcune ipotesi di geoeingegneria) rischia di *traslare* una parte dei costi sociali ed ambientali lungo le catene globali del valore (estrazione di materie prime critiche, impatti inquinanti su comunità e territori già degradati sul piano ambientale). Per ridurre tali effetti, occorre integrare l’innovazione con riduzioni strutturali dei combustibili fossili, politiche di economia circolare e garanzie di giustizia ambientale.

Il conseguimento degli obiettivi del *Green Deal* dipende, inoltre, dalla capacità della comunità internazionale di concordare e attuare misure condivise. Le COP restano uno strumento essenziale per cercare di unire le forze, anche se finora non sono riuscite a creare un meccanismo globalmente vincolante e pienamente efficace. La sfida consiste nel coniugare l’insopprimibile *diritto allo sviluppo* dei paesi meno avanzati con la *transizione ecologica* nei paesi già industrializzati. Ciò richiede politiche su misura che incentivino investimenti in tecnologie pulite e infrastrutture sostenibili nei contesti meno sviluppati, mentre nei paesi iper-industriali è necessario rivedere modelli di consumo e produzione per ridurre lo spreco di risorse e l’impatto ambientale³⁸.

Le riflessioni fin qui svolte non possono, da ultimo, astrarre dall’odierno contesto internazionale. La seconda presidenza Trump si è inaugurata con il recesso dagli Accordi di Parigi del 2015, cosa che ha indotto altri Stati a rimettere in discussione gli obiettivi climatici

³⁶ Il sistema europeo di scambio delle quote di emissione trova la sua base nella direttiva 2003/87/CE (come più volte modificata, da ultimo con la direttiva (UE) 2023/959).

³⁷ Di “fideismo” mercatista e tecnologico parla A. CANTARO, *Europa oggi, sotto il vestito niente? Il caso della politica climatica ed energetica*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2022, pp. 130-150.

³⁸ Sulla necessità di una giustizia ambientale che contemperi le istanze dei diversi Stati sviluppati e in via di sviluppo si veda V. TEOTONICO, *Presupposti culturali e snodi politico-istituzionale per una tutela transnazionale dell’ambiente*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell’ambiente*, Cacucci, Bari, 2005, pp. 211-271.

vitali per il pianeta, come è testimoniato dall'esito fallimentare dell'ultima COP svoltasi a Belem, Brasile. A sua volta, l'Unione europea sembra accantonare gli obiettivi climatici e ambientali per rafforzare la capacità industriale in materia di difesa³⁹. Il recente piano *ReArm Europe – Readiness 2030* riconosce agli Stati membri la possibilità di destinare parte dei fondi di coesione sociale e territoriale all'investimento nella produzione di armi e introduce una deroga “asimmetrica” ai vincoli del Patto di stabilità e crescita per gli investimenti bellici⁴⁰. È, allora, lecito il sospetto che la transizione ecologica sia stata messa, almeno temporaneamente, ai margini dell'agenda politica europea dominata dall'ossessione della sicurezza e dall'obiettivo della militarizzazione della società europea.

³⁹ Già il Regolamento (UE) 2023/1525 (“Regolamento sul sostegno alla produzione di munizioni”) riconosceva agli Stati membri la possibilità di modificare i rispettivi PNRR, riallocando parte delle risorse dedicate alla transizione ecologica e digitale al sostegno dell'industria europea della difesa (art. 6.3).

⁴⁰ Con il pacchetto presentato a marzo 2025, la Commissione ha lanciato il piano *ReArm Europe*, poi ridenominato *Readiness 2030*, per stimolare un salto qualitativo negli investimenti europei in difesa entro il 2030. Il piano (e il connesso *White Paper for European Defence – Readiness 2030*) mira a mobilitare fino a 800 miliardi di euro attraverso due canali principali: a) l'emissione di nuovo debito europeo (per 150 miliardi di euro), con cui la Commissione concederà “prestiti agevolati”, ricalcando parzialmente il modello del NGEU (*SAFE, Security action for Europe*); b) l'incentivo affinché gli Stati membri si indebitino in proprio per la spesa militare attraverso l'allentamento delle regole del nuovo Patto di stabilità e crescita (scorporo degli investimenti bellici dal calcolo deficit/Pil). Per un inquadramento critico A. GUZZAROTTI, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del “Rearm Europe”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2025.