

ENTI LOCALI ED ECONOMIA CIRCOLARE

Local authorities and the circular economy

Roberta Cadenazzi

Abstract. Nella maggior parte dei Paesi del mondo le istituzioni governative sono ormai orientate verso modelli di sostenibilità ad economia circolare. L'Italia, a livello europeo, è fra gli Stati che occupano le prime posizioni riguardo all'applicazione del modello di Economia Circolare. Probabilmente questa posizione è dovuta non solo ad una volontà governativa centrale ma anche ad un attivismo territoriale di Regioni ed enti locali. La lettura delle concrete modalità di azione degli enti locali, attraverso un approccio sistemico, permette di individuare gli aspetti di un sistema capace di diffondere, a livello territoriale, il modello dell'economia circolare. La conseguente analisi degli aspetti sistemici, delinea le interconnessioni che, in un loop costante e continuo, rendono ragione dell'attivismo degli enti locali e confermano l'Italia quale economia verde ai primi posti nell'Unione Europea.

Abstract. In most countries of the world, government institutions are now oriented towards circular economy sustainability models. Italy, at European level, is among the States that occupy the first positions with regard to the application of the Circular Economy model. Probably this position is due not only to a central governmental will but also to a territorial activism of Regions and local authorities. The reading of the concrete modalities of action of the local authorities, through a systemic approach, allows to characterize the aspects of a system able to diffuse, to territorial level, the model of the circular economy. The subsequent analysis of the systemic aspects, outlines the interconnections that, in a constant and continuous loop, make reason for the activism of local authorities and confirm Italy as a green economy at the top in the European Union.

Sommario: **1.** Introduzione; - **2.** La posizione di Regioni ed enti locali verso l'Economia Circolare; - **3.** Iniziative legislative e regolamentari; - **4.** Pianificazioni, programmi e piani strategici; - **5.** L'uso efficiente delle risorse; - **5.1** Approvvigionamento verde; - **5.2** Il CPP - Circular Public Procurement; - **5.3** Risorse ed approccio sistemico; - **6.** L'appalto Pre-commercial Procurement Circular; - **7.** Conclusioni.

1. Introduzione.

Il 14 maggio 2020 è stato l'Overshoot Day¹ italiano (Giorno del Sovrasfruttamento delle risorse terrestri). E' il giorno in cui se tutti gli abitanti della terra avessero consumato con lo stile di vita della popolazione italiana si sarebbero esaurite tutte le risorse naturali che la terra genera in un anno. Così gli italiani avrebbero vissuto fino alla fine del 2020 in debito con le risorse naturali attingendo a suolo, foreste, riserve ittiche ed energetiche che gli ecosistemi non riescono a rinnovare facilmente. Nella situazione descritta con l'Overshoot Day viene a mancare l'equilibrio fra le risorse impiegate per far fronte ad uno stile di vita basato su uno sviluppo socio-economico che genera eccessivi consumi e la capacità di rigenerarsi di tali risorse.

Consumiamo più di quanto la terra sia in grado di produrre rischiando di esaurire le risorse senza lasciare nulla alle generazioni future. Perciò è necessario ripristinare il giusto equilibrio fra conservazione e consumi delle risorse per uno sviluppo economico che sia sostenibile². Bisogna agire secondo un criterio di sostenibilità che

1 Earth Overshoot Day <https://www.overshootday.org/> Il calcolo del Giorno del sovrasfruttamento terrestre di un singolo Paese, si effettua confrontando l'impronta ecologica dei suoi abitanti e la biocapacità globale, cioè la capacità del Pianeta di rigenerare risorse naturali per ogni suo abitante. L'impronta ecologica indica la quantità di superficie terrestre e acquatica biologicamente produttive che servirebbero a un individuo per produrre tutte le risorse che consuma e assorbire i rifiuti o le emissioni che produce (Calcola la tua impronta ecologica: <http://www.footprintcalculator.org/>) e nel bilancio ecologico di una nazione, rappresenta "le spese". Come spiega il Global Footprint Network, organizzazione internazionale no-profit che sviluppa strumenti per promuovere la sostenibilità ambientale e che calcola l'Overshoot Day, l'impronta ecologica "...include le aree biologicamente produttive necessarie a produrre cibo, fibre e legname che la popolazione di quel paese consuma, ad assorbire i materiali di scarto (come le emissioni di CO²) prodotti per generare l'energia che un Paese utilizza e a sostenere le infrastrutture che il paese realizza". La biocapacità è invece la capacità degli ecosistemi di "...far fronte alle nostre esose richieste e rigenerare le risorse che chiediamo per vivere, mangiare, produrre energia, assorbire i nostri gas inquinanti". Nel bilancio ecologico, rappresenta "le entrate". Come l'impronta ecologica, anche la biocapacità è espressa in ettari globali (gha): si calcola, in pratica, la superficie di pianeta necessaria a fornire tutto ciò che una persona richiede alla natura per il cibo, le fibre e il legno consumati, le aree occupate dalle infrastrutture urbane, le piante necessarie ad assorbire la CO² che emettiamo.

2 Dal *Manuale degli acquisti verdi* del Comune di FERRARA in cui si riconosce che sostenibilità e sviluppo devono procedere insieme:

- sostenibilità come preconditione per la conservazione di uno sviluppo duraturo ricostituendo e sostituendo le risorse delle attuali e future generazioni;
- sviluppo come modo per superare la povertà, amministrando le risorse per affermare, contemporaneamente, equità sociale (all'interno delle singole comunità e nel rapporto tra esse e gli individui), equità interregionale (tra le varie comunità territoriali), equità intergenerazionale (tra le presenti e le future comunità). In questa relazione tra passato, presente e futuro, le culture umane manifestano la loro saggezza di occuparsi della scarsità, della utilizzazione delle risorse, del loro esaurimento e dei bisogni intesi come domanda individuale e collettiva per una migliore condizione di vita. Inoltre, la definizione del principio dello sviluppo sostenibile ha origine nel Diritto internazionale, si deve alla Commissione BRUNDTLAND, istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite: «*development which meets the needs of the present generation without compromising the ability of the future generation to meet theirs*»; viene sviluppato nella Conferenza di Rio de Janeiro nel vertice mondiale su «*ambiente e sviluppo*» del 1992 e viene ripreso nello stesso anno a livello comunitario con il Trattato di Maastricht. Oggi è disciplinato dall'art. 2 del Trattato sull'Unione che parla di «*sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche*», dall'art. 3 del Trattato di Lisbona secondo il quale l'Unione «*si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso*

preveda un'equità intertemporale in cui alle generazioni future vanno garantite condizioni di vita pari alle generazioni presenti.

Attualmente risultano inique le allocazioni di risorse che impoveriscono le generazioni future al fine di arricchire le generazioni presenti. La regola di Hartwick³ mutuata dall'economia ambientale e applicata all'ambiente ci permette di capire meglio. Essa afferma che: il capitale a disposizione della generazione presente può essere visto come lascito consistente in parte in risorse naturali (capitale naturale) ed in parte in capitale fisico (edifici, attrezzature, scuole e via di seguito) e che utilizzare questo capitale in maniera sostenibile significa mantenerne intatto il suo valore. Poiché, fra i due, il capitale naturale si deteriora e si consuma maggiormente ed è impossibile sostituirlo con il capitale fisico, se non con enormi costi, per avere una allocazione delle risorse sostenibile, le risorse naturali vanno conservate. Così, le decisioni politiche ed economiche, per un uso sostenibile delle risorse, dovranno fare riferimento ad un modello economico che soddisfi tale condizione: il modello dell'economia circolare⁴.

Nell'economia circolare l'uso delle risorse viene minimizzato poiché i materiali di cui sono composti i prodotti vengono riutilizzati ed il loro valore si mantiene più a

sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea l'art. 37 stabilisce che «un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

³ Si veda T. TIETENBERG *Economia dell'Ambiente*, McGraw-Hill, Milano 2006. Per ulteriori approfondimenti si veda anche: K. R. TURNER, *Economia ambientale*, il Mulino, Bologna 2003, I. MUSU, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2003, C. CENCI, *Economia Ambiente e sviluppo sostenibile*, Patron, Bologna 2003, J. G. PIERO, *Elementi di economia ambientale per lo sviluppo sostenibile*, Aracne, Roma 2017; G. ROSSI, M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli editore, Torino 2020.

⁴ La definizione più nota di Economia circolare si deve alla ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, «è un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera». L'economia circolare è dunque un sistema in cui tutte le attività, a partire dall'estrazione e dalla produzione, sono organizzate in modo che i rifiuti di qualcuno diventino risorse per qualcun altro a differenza dell'economia lineare dove invece, terminato il consumo termina anche il ciclo del prodotto che diventa rifiuto, costringendo la catena economica a riprendere continuamente lo stesso schema: estrazione, produzione, consumo, smaltimento. Riferimento: www.ellenmacarthurfoundation.org. A riguardo dell'Economia Circolare si vedano anche: M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, Studi di diritto pubblico, Franco Angeli, 2020, P. LACY, J.B RUTQVIST, B. LAMONICA, «Circular economy. dallo spreco al valore», EGEA, 2016, D. BIANCHI (a cura di), *Economia circolare in Italia. La filiera del riciclo asse portante di un'economia senza rifiuti*, Edizioni Ambiente, 2019, I. DE BENEDICTIS, *Economia Circolare: Verso un modello economico ad impatto zero*, Edizioni Accademiche Italiane, 2019, F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Edizioni Università di Macerata, 2019, S. CAPELLI (a cura di) *Verso un'economia realmente circolare – norme, voci, storie*, Associazione comuni virtuosi, Esper, 2019, F. IRALDO, I. BRUSCHI, *Economia circolare Principi Guida e Casi di Studio, Osservatorio sulla Green Economy*, IEFEBocconi, 2016 <https://www.assolombarda.it/servizi/ambiente/documenti/rapporto-geo-sulla-circular-economy>, E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, Rivista giuridica Il diritto dell'economia, n.1/2019, F. DE LEONARDIS, *Economia Circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato Circolare ?*, in Rivista giuridica di Diritto Amministrativo, Giuffrè, n.1/2017, R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, Il Piemonte delle Autonomie, Rivista quadrimestrale di Scienze dell'Amministrazione, n.2/2018.

lungo⁵.

Nella maggior parte dei Paesi del mondo le istituzioni governative sono ormai orientate verso modelli di sostenibilità ad economia circolare e si impegnano nella ricerca di modalità di governance e strumenti applicativi finalizzati alla sua realizzazione.

L'Italia, a livello europeo⁶, è fra gli Stati che occupano le prime posizioni riguardo l'applicazione del modello di Economia Circolare.

Probabilmente questa posizione è dovuta non solo ad una volontà governativa centrale che, seppur in modo frammentario⁷, comunque spinge il sistema economico verso la circolarità, ma anche ad un attivismo territoriale delle Regioni e degli enti locali.

2. La posizione di Regioni ed Enti Locali verso l'economia circolare.

Il documento *“Posizione della conferenza delle regioni e delle province autonome per la consultazione verso un'economia circolare”* mette in luce il ruolo delle Regioni e degli enti locali verso l'economia circolare ed allo stesso tempo indica gli aspetti di un sistema capace di diffondere, a livello territoriale, il modello dell'economia circolare. Il documento⁸ riporta la posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province

⁵ L'economia circolare agisce combinando le seguenti modalità: il ciclo di vita del prodotto, la gerarchia delle 3 R (Ridurre, Riutilizzare, Riciclare) e ed i cicli brevi/chiusi. Di fatto nella progettazione di un prodotto tiene conto dell'impatto che esso genera sull'ambiente in ogni fase del suo ciclo di vita in modo che i materiali che di cui è composto il prodotto possano essere ridotti, riutilizzati e riciclati così che a chiusura del ciclo di vita del prodotto lo scarto diventi il materiale di partenza per un processo successivo, in una catena che alla fine ritorna idealmente al punto di partenza e chiude il circolo.

⁶ Secondo i dati del Decimo rapporto Greenitaly di Fondazione Symbola e Unioncamere, promosso in collaborazione con Conai, Ecopneus e Novamont, con la partnership di Si.Camera e Ecocerved e con il patrocinio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che misura e pesa la forza della green economy nazionale. Mette in luce un sistema imprenditoriale italiano con un record di eco investimenti in cui oltre 432 mila imprese italiane dell'industria e dei servizi con dipendenti hanno investito nel periodo 2015-2018, o prevedevano di farlo entro la fine del 2019, in prodotti e tecnologie green per ridurre l'impatto ambientale, risparmiare energia e contenere le emissioni di CO2. <https://bit.ly/2NDZRkC>. Inoltre il *“Rapporto nazionale sull'economia circolare in Italia”* 2020 realizzato dal CEN-Circular Economy Network, la rete promossa dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile e da 14 aziende e associazioni di impresa, e da ENEA attraverso l'indice di circolarità, calcolato prendendo in esame i 5 settori del Piano europeo dell'economia circolare produzione, consumo, gestione dei rifiuti, materie prime seconde e innovazione e investimenti, assegnando a ciascuno di essi un set di indicatori a cui è stato attribuito un punteggio, dimostra che l'economia circolare in Italia batte quella di Germania, Francia, Spagna e Polonia.

⁷ L'Italia, a differenza di altri Paesi europei, non si è ancora dotata di una Strategia nazionale e di un Piano di azione per l'economia circolare, ad oggi esiste solo il Documento di inquadramento e di posizionamento strategico *“Verso un modello di economia circolare per l'Italia”* presentato dal Governo nel 2017. Ad ogni modo l'Italia è l'unico paese in UE ad aver reso obbligatori i CAM negli appalti pubblici (art.34 del dlgs. n. 50/16) essenziali per la transizione verso un'economia circolare.

⁸ Il Documento *“Posizione della conferenza delle regioni e delle province autonome per la consultazione verso un'economia circolare”* si può trovare a questo link <http://www.regioni.it/newsletter/n-3248/del-12-10-2017/verso-uneconomia-circolare-17194/>

autonome nell'ambito della consultazione pubblica indetta dal MATTM (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare) per sviluppare un modello di Economia Circolare che contribuisca all'attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha incaricato la Commissione Affari europei e internazionali (AEI) di coordinare i lavori per comporre il contributo delle Regioni alla consultazione pubblica ed ha posto come riferimenti di contesto il documento *Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e posizionamento strategico*⁹ ed un questionario.

Ne esce che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome apprezza l'iniziativa del MATTM di procedere con una consultazione pubblica per sviluppare un modello di Economia Circolare in Italia ed elargisce tutta una serie di suggerimenti sulla necessità di elaborare strumenti e politiche per trasformare le criticità individuate in azioni strategiche da realizzare.

Inoltre, ad una attenta lettura del documento si possono individuare alcuni aspetti che, se visti secondo un approccio sistemico¹⁰, hanno favorito e favoriscono la diffusione del modello di economia circolare da parte di Regioni e Province autonome sul territorio locale.

Questi aspetti si identificano nelle modalità di azione delle Regioni e sono: iniziative legislative e regolamentari; programmi e piani integrati, misure volte all'attuazione del *Green Public Procurement* (GPP) nelle procedure di approvvigionamento di beni e servizi pubblici, interventi nell'ambito delle politiche di ricerca e sviluppo.

⁹ *Verso un modello di economia circolare per l'Italia. Documento di inquadramento e posizionamento strategico* è stato elaborato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e dal Ministero dello Sviluppo Economico. Il documento comprende anche i contributi di pubbliche amministrazioni, piccole, medie e grandi aziende, associazioni, consorzi, organismi di certificazione e privati cittadini che hanno partecipato alla consultazione pubblica online. Obiettivo del documento è quello di fornire un inquadramento generale dell'economia circolare nonché di definire il posizionamento strategico del nostro paese sul tema, in continuità con gli impegni adottati nell'ambito dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, in sede G7 e nell'Unione Europea. https://www.labparlamento.it/wp-content/uploads/2017/12/Verso-un-modello-di-Economia-Circolare_MinAmbiente.pdf

¹⁰ La stessa economia circolare si colloca all'interno dell'approccio sistemico vitale poiché le imprese sono dei sistemi vitali che interagiscono con altri sistemi vitali (altri operatori economici, amministrazioni pubbliche, sistema finanziario, etc.). L'efficacia e l'efficienza di tali relazioni dipendono dalla consonanza strutturale (capacità operativa di interagire) e dalla risonanza sistemica (convergenza sulle finalità). Per cui l'economia circolare può essere vista come strettamente connessa al concetto di supply chain management, che colloca ogni singolo operatore economico all'interno di una filiera (supply chain appunto), in cui si realizzano interazioni tra fornitori, operatori logistici, clienti, operatori finanziari, finalizzate alla costruzione, nei vari stadi della filiera, del valore aggiunto del prodotto – servizio finale. In *Economia circolare e quarantena economica: un'opportunità per ripartire*, R. RUBINO, G. BOSCO, in *Diritto24*, Il Sole24ore, 2020 <https://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/avvocatoAffari/mercatiImpresa/2020-04-20/economia-circolare-e-quarantena-economica-opportunita-ripartire-161334.php> Si veda anche F. ZANOTTO, "Verso l'Economia Circolare come strumento di pianificazione. Il caso olandese" in "Un futuro affidabile per la città Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio", Planum Publisher www.planum.net, Roma-Milano 2017

Come nella più classica delle definizioni di sistema¹¹ gli aspetti sopra citati sono fra loro interdipendenti e si influenzano vicendevolmente generando risultati finalizzati all'obiettivo generale, l'applicazione dell'economia circolare a livello territoriale.

Poi, l'approccio sistemico permette di individuare quei loop di legame informativo¹² sulle interdipendenze necessarie al gestore politico per rendere efficaci le sue decisioni. Per fare un esempio, *"La Guida pratica agli acquisti verdi"* è un provvedimento amministrativo della Regione Emilia Romagna. Prevista in una precisa azione pianificatoria¹³, contiene indicazioni affinché mediante l'inserimento nelle fasi del GPP dei CAM ambientali si acceda, da parte degli enti locali, ad un approvvigionamento sostenibile. Nell'esempio sopra descritto emergono almeno 3 degli aspetti dell'approccio sistemico (iniziative legislative e regolamentari rivolte alla sostenibilità ed all'economia circolare; programmi e piani integrati, misure volte all'attuazione del *Green Public Procurement* (GPP) nelle procedure di approvvigionamento di beni e servizi pubblici).

Questi aspetti generano fra loro legami reciproci che nel loro modo di interagire attivano l'economia circolare.

L'azione regolamentare dell'ente locale (Regione) sprona un approvvigionamento verde che genera la richiesta di prodotti a basso impatto ambientale a cui risponderanno le forniture delle aziende e le pratiche di consumo dei cittadini.

In ambito di Economia circolare significa intervenire sulla domanda di prodotti, generata dalla Pubblica Amministrazione, affinché attraverso gli appalti verdi tali prodotti (ecoprogettati) non implicino conseguenze sull'ambiente ed inneschino un ciclo virtuoso nella risposta produttiva delle aziende e dei comportamenti dei consumatori. Pertanto, nei successivi paragrafi l'analisi di ognuno di questi aspetti, unita all'approccio sistemico, tratterà l'azione efficace delle Regioni e degli enti

11 *"Un sistema è un insieme di elementi interconnessi che è organizzato coerentemente in un modo che ottenga qualcosa... deve consistere in tre tipi di cose: elementi, interconnessioni e una funzione o scopo."* da *"Pensare per sistemi. Interpretare il presente, orientare il futuro verso uno sviluppo sostenibile"*, D. MEADOWS, editore Guerini Next, Milano 2019. Dunque, ragionare per sistemi significa considerare i diversi elementi di un insieme come interconnessi e partire dalle influenze individuate per imprimere una nuova direzione all'insieme stesso. Riguardo all'Economia Circolare significa osservare gli *asset* esistenti e vedere in essi nuove opportunità per diventare più consapevoli dell'intera gamma di conseguenze di possibili interventi e per trovare "punti di leva" nei problemi complessi. Si vedano inoltre: C. BRUGNOLI, *Pensiero sistemico e decisioni strategiche*, EGEA, Milano 2002, G. GOLINELLI, *L'approccio sistemico vitale (ASV) al governo dell'impresa*, CEDAM, Pavia 2017

12 Riguardo alle informazioni e alle decisioni è utile tenere presente il pensiero di H.A. SIMON, *Causalità, razionalità organizzazione*, Il Mulino, 1985. Poiché, siamo esseri umani e prendiamo le nostre decisioni in base alle informazioni disponibili (non sempre perfette) e a capacità cognitive non assolute, in tempi comunque ristretti, la nostra razionalità è così di fatto limitata. Conoscendo però tale limite, secondo un punto di vista differente, in un'ottica sistemica, possiamo fornire ulteriori informazioni capaci di condurre a decisioni più efficaci. Per approfondire: H. A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna 2001, H.A. SIMON, *Bounded Rationality and Organizational Learning* in *Organization Science*, Vol. 2, N. 1, Special Issue: *Organizational Learning: Papers in Honor of (and by) James G. March*, 1991

13 *"La guida pratica agli acquisti verdi"* è un'azione inserita nel *"Piano d'Azione per la Sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Emilia-Romagna 2016-2018"*

locali che permetterà di comprendere la posizione dell'Italia ai primi posti nell'UE per l'applicazione del modello dell'economia circolare.

3. Iniziative legislative e regolamentari.

Questo aspetto riveste un ruolo importante nel creare la struttura regolativa entro cui si muovono regioni ed enti locali nel recepire i principi dell'economia circolare che determinano i rapporti economico ambientali e spronano le azioni dei decisori politici.

Al di fuori dell'ambito italiano la struttura regolativa è delineata dalle Direttive e raccomandazioni dell'UE.

In ambito italiano è necessario considerare il rapporto Stato –Regioni nelle competenze legislativo – amministrative riguardo all'ambiente¹⁴. In Italia la tutela dell'ambiente è affidata a diversi livelli governativi, dallo Stato agli enti locali ognuno con un suo ruolo definito costituzionalmente e precisato, nel tempo, per via giurisprudenziale.

L'art.117 della Costituzione, come è noto, determina le materie esclusive e concorrenti su cui Stato e Regioni possono legiferare¹⁵. L'ambiente costituisce una di quelle materie riservate alla competenza statale che ha carattere trasversale¹⁶ con interferenze su altri settori dell'ordinamento¹⁷. Gli interventi legislativi, secondo una

¹⁴ A. COSETTI, R.FERRARA, E. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, "Introduzione al Diritto dell'Ambiente", Laterza, Bari 2018, B. CARAVITA, L.CASSETTI, A. MORRONE, "Diritto dell'Ambiente", Il Mulino, Bologna 2016, M. ALBERTON, F. CITTADINO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e regioni alla luce della riforma costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, G.Giappichelli editore, Torino 2017, P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova 2016; G. ROSSI, *L'evoluzione del Diritto dell'ambiente*, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n2/2015

¹⁵ L'articolo 117 ricomprende la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato mentre la tutela della salute, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali sono ricompresi tra le materie di legislazione concorrente nelle quali è riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali con esclusione della potestà regolamentare.

¹⁶ In questo senso si è espressa la Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 407 del 26 luglio 2002 pubblicata in GU n.30 del 31 luglio 2002, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale di una norma regionale lombarda (in particolare gli artt. 3, comma 1, 4, comma 2, 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001, n. 19 *Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti*) che prevedeva limiti più stringenti in tema di inquinamento atmosferico. Ha escluso la configurabilità di una materia in senso tecnico qualificando l'ambiente come "valore costituzionalmente protetto" ossia una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, spettando tuttavia allo Stato la fissazione di "standards di tutela uniformi" derogabili *in melius* dalla legislazione regionale. Sulla stessa scia si sono collocate numerose altre sentenze della Corte Costituzionale, tanto da divenire ormai assodato il principio secondo il quale la competenza esclusiva statale di cui alla lettera s) dell'articolo 117 della Costituzione sarebbe limitata alla fissazione di standards minimi di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale, con ampia possibilità per le Regioni di apportare una protezione più elevata.

¹⁷ Ad esempio: la tutela della salute; la protezione civile; il governo del territorio; la valorizzazione dei beni ambientali; la ricerca scientifica e tecnologica, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; porti, aeroporti, reti di trasporto e navigazione sono materie attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni. Quindi, Stato e Regioni intervengono entrambe sulla normativa ambientale

oramai consolidata giurisprudenza¹⁸, riguardano rispettivamente per lo Stato la tutela dell'ambiente e per la Regione la sua valorizzazione.

Inoltre, la rigidità del riparto legislativo tra Stato e Regioni viene mitigata intendendo l'articolo 117 Cost., non tanto come elenco di competenze insuscettibili di coordinarsi tra loro, ma come un complesso di competenze che, seppur distinte sul piano legislativo, si integrano sul piano dell'attuazione amministrativa in forza dei principi di sussidiarietà art.118 Cost¹⁹ e leale collaborazione art. 120²⁰ Cost tra Stato, Regioni ed Enti Locali.

L'attività della Pubblica Amministrazione nell'espletamento delle decisioni politiche relative alla tutela dell'ambiente è orientata verso lo sviluppo sostenibile a tutti i livelli di azione (Stato, Regione e comuni) in virtù di quanto affermato dall'art.118 che affida agli enti più vicini al cittadino le funzioni amministrative.

Quindi, Regioni e Comuni nonché province, nella loro attività di pubblica amministrazione, saranno impegnate a realizzare quanto prescritto dalle normative, orientate verso lo sviluppo sostenibile.

Il principio dello sviluppo sostenibile perseguito dall'UE²¹ e anche nel nostro

18 La Corte Costituzionale verso la fine del 2007 attraverso le sentenze n. 267 e n. 378 ha rivisto la propria posizione e riesaminando il rapporto tra gli articoli 117 e 118 Cost. Ha individuato l'ambiente come materia piuttosto che come valore così l'oggetto di tutela viene ora individuato nell'ambiente considerato nel suo aspetto dinamico di interrelazione tra le sue componenti. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente nella sua interezza, come un'entità organica. Va da sé che accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, correlati o intimamente connessi col bene ambiente, ma concernenti interessi diversi magari tutelati dalla potestà legislativa regionale. In questo modo, la Corte Costituzionale giunge a distinguere nella materia ambientale tra tutela o conservazione, affidata alla competenza esclusiva statale, ed utilizzazione o fruizione affidata alle competenze regionali. In tale contesto interpretativo, la disciplina statale di tutela dell'ambiente viene ad essere un limite alla disciplina regionale la quale, nelle materie di sua esclusiva competenza (quali l'utilizzazione e la fruizione dell'ambiente) non può mai derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale posto dallo Stato.

19 Infatti l'art.118 quanto al riparto di competenze amministrative tra centro e periferia afferma “ *Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*” in questo modo attribuisce le funzioni amministrative agli enti più vicini ai cittadini (i Comuni), salvo che si renda necessaria la competenza di un livello superiore per associare l'esercizio unitario.

20 Si riporta qui di seguito il comma 2 dell'art. 120 Cost. “*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.*”

21 Si veda art.3, comma 3 TFUE “*3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.*” Inoltre sullo sviluppo sostenibile si veda: A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino,

ordinamento²² regola non solo le scelte ambientali, ma tutta l'attività amministrativa discrezionale²³, tanto che il d.lgs. 152/2006 al comma 2 dell'art. 3-quater afferma che «...anche 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». Dunque, ne emerge che quando l'attività amministrativa è vincolata, la ponderazione comparativa dello sviluppo sostenibile è già avvenuta a livello di diritto ambientale internazionale, europeo o nazionale.

Il principio di sviluppo sostenibile non solo ispira la politica di salvaguardia dell'ambiente, ma anche le decisioni di politica economica sia a livello nazionale che internazionale. In quest'ottica nel 2002 il CIPE con deliberazione n. 57 del 2/08/2018 intitolata «Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia» affermava che «un sistema economico in crescita è sostenibile solo se l'ammontare delle risorse utilizzate per la creazione di ricchezza resta, in quantità e qualità, entro opportuni limiti di sfruttamento e non sovraccarica le capacità di assorbimento fornite dall'ecosfera». La posizione del CIPE ben si sposa con i concetti di economia ambientale illustrati nel paragrafo introduttivo che conducono all'idea di economia circolare. Perciò, ne deriva che una oculata gestione delle risorse, in grado di favorire prodotti che al termine del loro ciclo di vita²⁴ divengono risorse reimpiegabili per il medesimo sistema produttivo,

Bologna 2002; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2002, P. GRECO, *Lo sviluppo insostenibile: dal vertice di Rio a quello di Johannesburg*, Mondadori, Milano, 2003; S. BORGHESI, A. VERCELLI, *La sostenibilità dello sviluppo globale*, Nuova Cultura Editore, Roma, 2005; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile: origini, teoria e pratica*, Editori Riuniti, Roma, 2005; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè editore Milano, 2012; *Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino 2017; M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, CEDAM, Padova 2012; G. FIDONE, *Ecoefficienza e sviluppo sostenibile nell'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in P. DELL'ANNO Vol. III, CEDAM, Padova, 2015.

22 Si riporta a tal proposito il 1 comma dell'art.117 Cost. "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."

23 In "L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali", A. DI GIOVANNI, *Rivista Il diritto e l'economia*, n.1/2018, che riprende *Il potere discrezionale*, V. M.S. Giannini, Giuffrè, 1939; *Discrezionalità amministrativa*, A. PIRAS, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, 1964. La discrezionalità è prevalentemente quella pura e secondariamente quella tecnica, quindi la valutazione va normalmente effettuata da un organo amministrativo (o addirittura politico- amministrativo) e non da un organo tecnico. Sorge spontaneo, dal punto di vista della dogmatica del diritto amministrativo, il riferimento alla teoria gianniniana della discrezionalità. Infatti, come scriveva Giannini, la discrezionalità amministrativa consiste nella valutazione comparativa tra un interesse pubblico primario e interessi pubblici, collettivi, diffusi e privati secondari. Si vedano anche: D.J GALLIGAN (Autore), Innamorati F.(Traduttore) *La discrezionalità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano 1999; M. CLARICH *Manuale di Diritto Amministrativo*, Il Mulino, Bologna 2017; G. ROSSI, *Principi di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino 2017.

24 Su tale argomentazione si vedano *Linee guida per strategie integrate di economia circolare a livello locale e regionale* edito da Circular Europe Network - gruppo di lavoro specifico sulla pianificazione dell'economia circolare che riunisce i membri ACR - Associazione di città e regioni per la gestione sostenibile delle risorse

permette alle generazioni successive di continuare a sopravvivere dignitosamente.

Questi principi dell'economia circolare vengono accolti nella produzione legislativa di tutte le Regioni per esplicarsi in seguito nella conseguente attività amministrativa.

Alcune Regioni poi hanno dedicato una apposita legge all'economia circolare: Emilia Romagna L. R. n.16 del 5/10/2016 *"Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996 n. 31 (disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)"*; Friuli Venezia Giulia L.R. n. 34 del 20/10/ 2017, *"Disciplina organica della gestione dei rifiuti e principi di economia circolare."*; Toscana L.R. del 05/03/2020 *"Disposizioni in materia di economia circolare per la gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 60/1996"*, Piemonte L. R. n. 1 del 10/01/2018 *"Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali 26 aprile 2000, n. 44 e 24 maggio 2012, n. 7"*; Campania L.R. n. 14 del 26/05/2016 *"Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare"*.

La legislazione approvata da queste regioni²⁵ accoglie a pieno i principi dell'economia circolare nell'ottica della gestione sostenibile dei rifiuti²⁶. Dunque, sebbene l'iniziativa legislativa illustrata ricopra un determinato ambito settoriale è comunque in grado di dimostrare quella sistematicità di aspetti che ci permette di leggere l'attivismo degli enti locali nella diffusione dell'economia circolare. Infatti, l'iniziativa legislativa regionale determina l'azione amministrativa degli enti locali che opportunamente pianificata in azioni concrete agisce sul mercato degli acquisti pubblici rendendo applicativi i principi dell'economia circolare. Un esempio si può leggere nella L.R. della Toscana che all'art 2 finalizza l'istituzione dei tavoli tecnici per la promozione dell'economia circolare ad individuare gli interventi per favorire: il mercato dei prodotti riciclati e a minore impatto ambientale; la produzione e la realizzazione di prodotti e servizi che rispondano alle caratteristiche previste dai criteri ambientali minimi. Poi all'art.4 prevede l'approvazione, da parte della Giunta regionale, entro il 2021, del documento d'azione per la promozione dell'economia circolare per la riduzione della produzione di rifiuti e la valorizzazione dei prodotti

impegnati a migliorare le loro strategie di risorse e rafforzare lo sviluppo sostenibile del loro territorio.

25 Le leggi approvate dalle Regioni: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Piemonte e Campania sono accomunate nel: promuovere la prevenzione della produzione dei rifiuti; estendere il ciclo di vita dei prodotti; valorizzare gli scarti di consumo e di produzione; promuovere l'impiego di materiali e prodotti riciclati; ridurre la produzione dei rifiuti e l'utilizzo delle risorse naturali; ottimizzare la raccolta differenziata.

26 La legislazione sui rifiuti è prevista con la decisione UE n.1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 e nel rispetto della normativa nazionale inserita nel d.lgs n.152/2006. Riguardo alla normativa nazionale si vedano gli articoli n.3 quater *Principio dello sviluppo sostenibile* secondo cui ogni attività umana giuridicamente rilevante e della pubblica amministrazione devono rifarsi al principio dello sviluppo sostenibile; art n.34 - *Norme tecniche, organizzative e integrative* secondo cui le istituzioni governative provvedono ad aggiornare con cadenza triennale la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile ed anche le Regioni si dotano di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale; art. 179 - *Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti* che prevede la gerarchia a cui si devono adeguare le pubbliche amministrazioni per la gestione dei rifiuti.

riciclati in coerenza con gli obiettivi e contenuti minimi definiti dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS)²⁷ e nel rispetto degli atti di programmazione di settore.

4. Pianificazioni programmi e piani strategici.

Pianificazioni, programmi e piani strategici rappresentano un altro aspetto del sistema che ci permette di comprendere il contributo degli enti locali alla diffusione dell'economia circolare e il conseguente posizionamento dell'Italia in Unione Europea nell'applicazione della stessa.

Pianificazione e programmazione sono modalità di azione utilizzate nei più svariati campi²⁸, sia in ambito pubblico che privato per raggiungere gli obiettivi di un'organizzazione. Nella loro elaborazione le Pianificazioni permettono ai decisori politici ed amministrativi di reperire le informazioni necessarie a guidare le scelte per attuare le azioni in grado di realizzare gli obiettivi posti dal piano²⁹. Quindi, le amministrazioni pubbliche utilizzano pianificazioni e programmazioni in attuazione di indirizzi politici e di normative specifiche.

Le pianificazioni ambientali intervengono dal livello internazionale al livello locale per rispondere al bisogno di: risanare, migliorare, tutelare la qualità delle componenti ambientali, il territorio, il patrimonio culturale, e per soddisfare specifiche domande sociali (es. mobilità, servizi idrici, smaltimento di rifiuti, ecc.). L'Unione Europea utilizza gli strumenti di pianificazione e programmazione³⁰ in materia di ambiente da

27 Previsto dalla *L.R. n. 1 del 7 gennaio 2015 - Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r.20/2008.*

28 In generale, la pianificazione indica un processo mediante cui si stabiliscono obiettivi da raggiungere in un arco temporale di medio lungo termine (3 - 5 anni). Conseguente alla pianificazione è la programmazione mediante cui si stabiliscono, entro breve termine (un anno), le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi pianificati. Infine, quando si stabiliscono le azioni e si predispongono i mezzi per raggiungere gli obiettivi programmati si adotta una pianificazione strategica. Riguardo alla pianificazione si vedano: A. FALUDI, *Decisione e pianificazione ambientale*, Dedalo, Bari 2000; A. CICERCHIA, *Pianificazione strategica e ambiente. Teorie, metodi, strumenti ed esperienze internazionali*, Franco Angeli, Milano 2000; L. MAZZARA, *Il Piano strategico nell'ente locale*, Ipsoa, Milano 2009; E. ZUFFADA, *Scelte strategiche negli enti locali*, Giappicchelli, Torino 2007; E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano 1996; G. DONNA, *La pianificazione strategica nell'ambito pubblico*, in *Impresa Progetto*, *Electronic Journal of Management* – n.2 /2010- <https://www.impresaprogetto.it/>; A. TANESE, E. DI FILIPPO, R. RENNIE (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori – Analisi e strumenti per l'innovazione – I manuali*, Rubettino Editore, 2006 – www.rubettino.it. Pianificazioni e programmazioni vengono utilizzate ad esempio nei campi dell'economia, urbanistica, scienze sociali ecc. a tal proposito si veda <http://www.treccani.it/enciclopedia/pianificazione/>

29 A tal proposito si veda F. ZANOTTO, L. AMENTA, *Verso l'Economia Circolare come strumento di pianificazione. Il caso olandese in Un futuro affidabile per la città – Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio* (a cura di) M. TALIA – Planum Publisher – Roma-Milano 2017. R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente* in *Il Piemonte delle Autonomie - Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione*, n.2/2018

30 L'Unione Europea attua pianificazioni e programmazioni oltre le politiche ambientali, ne siano un esempio pianificazioni e programmazioni legate alla politica di coesione. La politica di coesione dell'Unione europea prevede una strategia di promozione e supporto dello sviluppo armonico generale degli Stati membri e delle

oltre 40 anni con il fine di dare indicazioni agli stati membri sulle attività o sulle azioni da mettere in campo per raggiungere gli obiettivi stabiliti dalle politiche della Commissione o del Parlamento³¹.

Nel 2013 è stato adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione il settimo programma di azione per l'ambiente ³² ed attualmente è in elaborazione l'ottavo PAA³³.

L'Unione Europea ha emanato piani di azione anche riguardo all'economia circolare.

Il primo piano d'azione per l'economia circolare, contenuto nel documento Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – “*L’anello mancante - Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare*” COM/2015/0614 final, esprime una serie di dichiarazioni di intenti per la transizione verso l'economia circolare

Regioni. Viene implementata dagli organi nazionali e regionali in collaborazione con la Commissione europea. Il quadro di riferimento della politica di coesione prevede un ciclo di 7 anni. L'attuale ciclo terminerà nel 2020 ed un nuovo ciclo coprirà il periodo 2021-2027. Il processo per l'implementazione della politica di coesione dell'Unione Europea prevede che ogni Stato membro rediga un progetto di Contratto di partenariato che descrive la propria strategia e propone un elenco di programmi. In seguito la Commissione negozia con le autorità nazionali il contenuto definitivo del Contratto di partenariato e di ogni programma. I programmi espongono le priorità del paese e/o delle regioni o dell'area di cooperazione interessata. I programmi sono implementati dagli Stati membri e dalle rispettive regioni attraverso progetti legati ai medesimi programmi. Nel periodo 2021-2027 gli investimenti dell'UE saranno orientati su cinque obiettivi principali: un'Europa più intelligente; un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio; un'Europa più connessa; un'Europa più sociale; un'Europa più vicina ai cittadini.

31 I programmi sono generalmente proposti dalla Commissione, anche se non mancano iniziative promosse dal Consiglio o dal Parlamento europeo, hanno una durata limitata nel tempo (in genere quattro-cinque anni), alla scadenza si procede ad una valutazione dei risultati raggiunti e, se positivi, viene proposta una nuova fase, apportando le dovute modifiche.

32 La Commissione per l'ambiente, la sanità e la sicurezza alimentare con relatore DACIANA OCTAVIA SARBU nella relazione finale del 06/03/2018 sull'attuazione del 7° Programma d'Azione per l'Ambiente ha confermato che il 7° PAA ha offerto importanti orientamenti strategici sia per l'UE che per gli Stati membri; ha portato avanti un'agenda che ha inciso positivamente sui cittadini e sull'ambiente e aumentato la rendicontabilità. Esistono però ancora diversi ambiti fondamentali in cui l'attuazione carente del PAA contribuisce al degrado ambientale e pone minacce dirette per la salute dei cittadini. Tali ambiti includono: l'utilizzo del suolo e la pesca non sostenibili, la perdita di biodiversità, la qualità dell'aria, il rumore ambientale, la gestione dei rifiuti e l'esposizione alle sostanze chimiche. Sarà dunque necessario porre rimedio con urgenza alla mancata attuazione della legislazione o alla mancata definizione di politiche adeguate in detti ambiti. Potrebbero essere realizzati ulteriori progressi verso il conseguimento di tutti gli obiettivi concentrandosi su tre temi centrali: lacune in materia di conoscenze, coerenza delle politiche e finanziamenti. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0059_IT.html

33 Per l'elaborazione dell'ottavo PAA – Programma d'Azione per l'Ambiente, ad oggi, il Consiglio ha adottato le conclusioni dal Consiglio dell'Unione Europea, relative alle precedenti programmazioni, che orienteranno le politiche dell'Unione Europea in materia di ambiente e cambiamenti climatici nel periodo 2021 – 2030. Tali conclusioni indicano alla Commissione che sarebbe opportuno che, per la salvaguardia del benessere e per le prospettive delle generazioni presenti e future, adottasse ulteriori misure per proteggere e ripristinare la biodiversità e presentare una strategia dell'Unione per un ambiente non tossico incentrata sugli interferenti endocrini, sugli effetti combinati delle sostanze chimiche e sulle problematiche legate ai nanomateriali.

secondo alcune macro direttrici quali: Produzione, Consumo, Gestione dei rifiuti, Rifiuti e risorse, Innovazione ed investimenti.

Attualmente con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *“Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva”* 11.3.2020 COM(2020) 98 final è stato approvato il Nuovo piano d’azione per l’economia circolare europeo³⁴.

L’Italia quale stato membro dell’Unione Europea recepisce indicazioni e direttive della stessa ed implementa piani e programmi che le vengono indicati nei differenti settori ed ai vari livelli di azione governativa. La Regione fra gli enti territoriali italiani, emette atti di pianificazione e programmazione³⁵ per l’attuazione e realizzazione dei suoi indirizzi politici. Tali atti³⁶ generano le azioni pianificatorie degli altri enti locali (comuni, province e città metropolitane) e vanno ad integrarsi con queste ultime e quelle dello Stato per realizzarne gli obiettivi generali. Inoltre, le regioni italiane, sulla base delle indicazioni dell’art.34³⁷ del d.lgs n.152/2006 e della

34 Il Nuovo piano d’azione per l’economia circolare europeo fa propri i seguenti obiettivi: progettare prodotti sostenibili; condurre i consumatori e gli acquirenti pubblici verso la possibilità di operare scelte informate; favorire la circolarità dei processi produttivi. Ad ogni modo la stessa economia circolare può essere vista come un sistema di pianificazione. Infatti, pianificare l’economia circolare significa organizzare una serie di azioni capaci di indirizzare gli aspetti dei sistemi con cui interagiscono nonché gli attori dei sistemi stessi verso comportamenti che favoriscano l’economia circolare. A tal proposito si veda F. ZANOTTO, L.AMENTA, *Verso l’Economia Circolare come strumento di pianificazione. Il caso olandese in Un futuro affidabile per la città – Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio* (a cura) di M. TALIA – Planum Publisher – Roma-Milano 2017.

35 La Regione emana anche una pluralità di piani di settore: piani regionali dei rifiuti (art.199 del d.lgs. n.152/06), piani di bacino distrettuali sull'utilizzazione delle acque e la difesa del suolo (art.65/66 del d.lgs. n.152/06), piano di parco (l. n.349 /91), piani di bonifica dall'inquinamento acustico (l.n.447/95).

36 La funzione di pianificazione si esplica per mezzo di atti generali volti a distribuire sul territorio le risorse a disposizione e a predisporre un intervento complessivo in un settore per mezzo di un insieme coordinato di misure. I provvedimenti di pianificazione possono essere di diverso tipo. Possono essere ricompresi nella funzione pianificatoria quelli di programmazione in senso ampio tra cui è possibile far rientrare gli atti di distribuzione fra i consociati di risorse ambientali o di contingenti di possibile inquinamento come ad esempio predisponendo il Piano nazionale di assegnazione di quote di emissione. Dall’altro vi sono gli atti di pianificazione che incidono sul territorio, all’interno dei quali si distinguono i piani territoriali urbanistici dai cosiddetti piani territoriali di settore. La variabile ambientale può costituire il loro soggetto specifico per alcuni piani di settore ad esempio piano distrettuale di bacino o il piano di parco o un elemento di essi come ad esempio nel piano regolatore generale di una città. Si veda: A. COSETTI, R.FERRARA, E. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al Diritto dell’Ambiente*, Laterza, Bari 2018; *Strumenti per la pianificazione ambientale* – ISPRA - Annuario dei Dati ambientali – 2019 <https://www.isprambiente.gov.it/files2020/pubblicazioni/stato-ambiente/annuario-2020/18Strumentazionepianificazione2019.pdf>. Non mancano tentativi nella dottrina di cercare di rintracciare una coerenza sistematica si veda ad esempio in *Manuale di diritto ambientale*, P. DELL'ANNO, CEDAM, 2003,

37 Art.34 *Norme tecniche, organizzative e integrative* del d.lgs n.152/06, comma 4 *“Entro dodici mesi dalla delibera di aggiornamento della strategia nazionale ... le regioni si dotano...di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale. Le strategie regionali indicano insieme al contributo della regione agli obiettivi nazionali, la strumentazione, le priorità, le azioni che si intendono intraprendere. ... Le regioni promuovono l’attività delle amministrazioni locali che... si dotano di strumenti strategici coerenti e capaci di portare un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia regionale.”*

delibera del CIPE del 22/12/2017³⁸, sono chiamate a costruire la propria strategia per lo sviluppo sostenibile. Quindi, ogni Regione ha elaborato un piano strategico³⁹ di sviluppo sostenibile che, oltre a contribuire alla realizzazione degli obiettivi nazionali enunciati nel documento SNSVS- Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile⁴⁰, indica gli strumenti, le priorità e le azioni mediante cui intraprenderli e promuove l'attività degli altri enti locali affinché anch'essi stabiliscano gli strumenti ed i mezzi per contribuire alla realizzazione di tali obiettivi.

All'interno degli obiettivi dello sviluppo sostenibile⁴¹ si inseriscono quelli dell'economia circolare con particolare attenzione alle risorse. La gestione delle risorse è importante per uno sviluppo sostenibile a favore delle future generazioni e l'economia circolare può indicare le modalità mediante cui conservare, reimpiegare e utilizzare le risorse in modo razionale.

Attraverso la pianificazione degli approvvigionamenti le Regioni favoriscono la transizione verso l'economia circolare. La pianificazione regionale degli approvvigionamenti, che diviene sostenibile passando per l'integrazione degli aspetti ambientali nel GPP – *Green Public Procurement*, prende le mosse dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e Al Parlamento Europeo “*Politica integrata dei prodotti Sviluppare il concetto di “ciclo di vita ambientale”* Bruxelles, 18.6.2003 COM(2003) 302 def.. La Comunicazione invita gli Stati membri ad elaborare appositi piani di azione, non giuridicamente vincolanti, affinché i prodotti ed i servizi acquisiti dalle pubbliche amministrazioni, mediante gli appalti pubblici, contengano caratteristiche ambientali nel rispetto dell'ambiente.

38 Delibera CIPE n.108 del 22 dicembre 2017, “ *Approvazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*”

39 La pianificazione strategica è un documento che guarda al futuro e trasmette certezze sulle attività avviate e quelle pianificate in tutti i settori coinvolti permettendo a cittadini, amministratori pubblici e anche imprese di avere un quadro preciso del periodo solitamente quinquennale a cui si rivolge. Per pianificazione si intende il complesso di interventi organici di un ente nell'economia, realizzati sulla base di un piano pluriennale, al fine di stimolare e guidare lo sviluppo della produzione, sia attraverso la regolamentazione di ogni settore della vita economica, sia attraverso un sistema flessibile di erogazioni e investimenti pubblici e incentivazioni fiscali e creditizie. Si veda in A. CICERCHIA, *Pianificazione strategica e ambiente. Teorie, metodi, strumenti ed esperienze internazionali*, Franco Angeli, Milano 2000; L. MAZZARA, *Il Piano strategico nell'ente locale*, Ipsoa, Milano 2009; E. ZUFFADA, *Scelte strategiche negli enti locali*, Giappicchelli, Torino 2007

40 La SNSVS è strutturata in cinque aree, corrispondenti alle cosiddette “5P” dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. Una sesta area è dedicata ai cosiddetti vettori per la sostenibilità, quali elementi essenziali per il raggiungimento degli obiettivi strategici nazionali. Ogni area contiene Scelte Strategiche e Obiettivi Strategici per l'Italia, correlati agli SDGs dell'Agenda 2030. https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf

41 Il documento di SNSVS nell'area della Prosperità individua quale III scelta strategica “ *Affermare modelli sostenibili di produzione e consumo*” che a sua volta si declina in 9 obiettivi fra cui il primo che afferma “*Dematerializzare l'economia, migliorando l'efficienza dell'uso delle risorse e promuovendo meccanismi di economia circolare*”. Pertanto secondo il SNSVS la tendenza verso modelli di produzione e consumo sostenibili come l'economia circolare è da considerarsi cruciale per l'intero sistema di attuazione della Strategia Nazionale.

L'Italia ha recepito le indicazioni contenute in questa Comunicazione e si è impegnata ad elaborare ed aggiornare un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nella Pubblica Amministrazione⁴².

Il PANGPP invita le Regioni a includere il GPP nella normativa regionale e settoriale così che le Amministrazioni Pubbliche integrino i criteri ambientali minimi⁴³ in tutte le fasi del processo di acquisto per orientare le scelte su beni e servizi che presentino caratteristiche ambientali, in linea con i principi dell'economia circolare.

Anche le Province ed i Comuni vengono invitati a conformarsi ai contenuti del PANGPP ed in particolare gli enti locali che hanno intrapreso un percorso di Agenda 21⁴⁴. Così le Regioni hanno approvato Piani di azione⁴⁵ per gli acquisti pubblici ed

42 PAN - GPP - Piano Nazionale d'Azione sul Green Public Procurement a cui hanno collaborato il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip, su richiesta dello stesso Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare. Il Piano è stato adottato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008), aggiornato con Decreto 10 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013) ed è in corso di ulteriore revisione. Invece, Consip è una società per azioni, partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che opera, secondo gli indirizzi strategici definiti dall'Azionista, al servizio esclusivo della Pubblica Amministrazione. La missione aziendale è quella di rendere più efficiente e trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche, fornendo alle amministrazioni strumenti e competenze per gestire i propri acquisti e stimolando le imprese al confronto competitivo con il sistema pubblico. <https://www.consip.it/> Il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip svolgono un ruolo strategico nell'ambito del Comitato di Gestione per l'Attuazione del Piano di azione nazionale per la sostenibilità dei consumi nella P.A., coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare e finalizzato anche alla redazione e all'aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) sulle categorie oggetto di definizione di criteri ambientali.

43 I CAM- criteri ambientali minimi, definiti con appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, quali indicazioni tecniche che “...consisteranno sia in considerazioni generali che in considerazioni specifiche di natura prevalentemente ambientale e, quando possibile, etico-sociale collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, criteri premianti della modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) sono utili a classificare come “sostenibile” l'acquisto o l'affidamento.

44 Agenda 21 è il documento programmatico sottoscritto al termine della Conferenza sullo Sviluppo Sostenibile, organizzata dalle Nazioni Unite a Rio de Janeiro nel 1992 e risponde all'esigenza di tradurre gli obiettivi globali in azioni locali, perseguendo lo sviluppo sostenibile dal basso verso l'alto attraverso un processo condiviso, un approccio orizzontale che garantisca l'integrazione con le altre attività gestite dall'ente, la partecipazione di tutti i gruppi e le categorie sociali, la prospettiva globale e di lungo termine, la ricerca di soluzioni innovative. Ai percorsi di Agenda 21 possono aderire gli enti locali (Comuni, Province, Regioni).

45 Regione Basilicata ha approvato il *Piano di Azione della Regione Basilicata per gli acquisti pubblici ecologici (PARB)* con DGR n. 368 del 11/05/2017; Regione Calabria ha adottato il *Piano d'Azione Triennale Green Public Procurement (GPP) – 2016/2018* con Delibera del Commissario Arpacal n° 645 del 8/9/2016.; Regione Lazio ha approvato il *Piano di Azione della Regione Lazio per l'attuazione del Green Public Procurement (PAR GPP) – 2017-2019* con D.G.R. 310/2017; Regione Puglia ha adottato il *Piano di Azione Regionale per gli acquisti verdi* con D.G.R. 24 luglio 2014, n. 1526 ai sensi della Legge Regionale 1 agosto 2006, n. 23 “*Norme regionali per la promozione degli acquisti pubblici ecologici e per l'introduzione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche*”; Regione Veneto con D.G.R. n. 1606 / del 05/11/2019 ha approvato il *Piano d'Azione della Regione per l'attuazione del Green Public Procurement (PAR GPP)* per il Quinquennio 2019-2023 e programmazione delle attività per l'anno 2020.; Regione Liguria ha adottato il *Piano di Azione triennale per gli acquisti verdi 2017-2019* in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 13 agosto 2007, n. 31 (Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni); Regione Sardegna ha approvato con D.G.R. n. 56/24 del 20.12.2017 il 2° *Piano per gli acquisti pubblici ecologici della Regione Sardegna* per il periodo 2017-2020. Regione Friuli Venezia Giulia con la DGR 367 del 23 febbraio

ognuno di questi piani accoglie i principi dell'economia circolare⁴⁶. Alcune regioni poi, nei loro piani, hanno inserito azioni che insistono maggiormente verso l'economia circolare. La Regione Liguria, nel suo piano d'azione, dedica un intero paragrafo a descrivere il rapporto fra GPP ed economia circolare contribuendo in modo esplicito allo sviluppo territoriale dell'economia circolare. La Regione Sardegna con la recente L. R. 13/03/ 2018, n.8, "Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" all'art. 27 prevede che il Piano d'azione per gli acquisti verdi sia da approvarsi anche da parte delle amministrazioni con meno di 3000 abitanti.

Altre Regioni, invece, hanno operato in modo differente contribuendo diversamente ma sempre efficacemente allo sviluppo dell'economia circolare a livello locale. La Regione Emilia Romagna, ormai al Terzo Piano regionale triennale per la sostenibilità degli acquisti 2019 - 2021⁴⁷, mira a raggiungere il 100% di acquisti verdi entro il 2021 per tutti i beni ed i servizi coperti dai CAM ed applica il Piano oltre che alle strutture regionali, anche a Province, Comuni e Unioni di Comuni, Acer, Università, Aziende Usl, Istituti assistenziali, Consorzi di bonifica e società a partecipazione pubblica. La Regione Piemonte anziché attraverso un piano d'azione incentiva gli acquisti verdi con l'adesione al progetto APE – Acquisti Pubblici Ecologici⁴⁸. La Provincia Autonoma di Trento per la sua autonomia con una prima Delibera di Giunta del 2010 (DGP 885/2010) e con una successiva del 2012 (DGP 41/2012, che ha sostituito la precedente,) ha disposto, per le proprie strutture, l'acquisto verde in numerose categorie merceologiche recependo i CAM fissati dal

2018 la ha approvato il *Piano d'azione della Regione Friuli Venezia Giulia per gli acquisti verdi per il triennio 2018-2020*. Regione Lombardia *Piano d'Azione regionale per gli Appalti verdi (PAR GPP)* approvato con DGR del 26 maggio 2020 ; La Regione Toscana ha introdotto la dimensione ambientale negli appalti pubblici con la L.R. n.37 del 19/07/2012 "Acquisti verdi e procedure per gli acquisti sostenibili nella pubblica amministrazione. Modifiche alla legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro)"

46 I principi dell'economia circolare accolti dai piani di azione regionali si articolano in: sviluppare un'economia a basse emissioni di CO2 caratterizzata dalla competitività fornita dall'espansione di nuove tecnologie di produzione verdi ed attenta alle conseguenze sociali e alla promozione di occupazione e alla tutela dei lavoratori; ridurre ed ottimizzare le risorse impiegate nei processi produttivi, ridurre gli sprechi e ridurre gli impatti in fase di utilizzo; fissare azioni che guidano la transizione a livello locale verso l'economia circolare.

47 Il Piano è stato predisposto in attuazione della Legge Regionale 29 dicembre 2009, n. 28 "Introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della Pubblica Amministrazione"

48 Questo progetto segue alla strategia della Città metropolitana di Torino all'interno dell'Agenda 21 provinciale che già nel 2003, in attuazione dell'obiettivo di promozione dei consumi più sostenibili e di ampliamento delle attività economiche legate a prodotti e servizi ad alto contenuto di innovazione ambientale, determina il Piano Strategico Provinciale per la Sostenibilità, e nella Scheda Azione 37 prevede la "Riduzione dei consumi degli Enti pubblici e più efficace e capillare applicazione degli acquisti pubblici ecologici (GPP - Green Public Procurement)". I partner di progetto definiscono in modo concertato una politica di acquisti sostenibili, racchiusa in un Protocollo d'Intesa per la promozione degli Acquisti Pubblici Ecologici che impegna all'introduzione nei propri acquisti di criteri ambientali. Inoltre, la Regione Piemonte aderisce al progetto CircPro che mira a promuovere la transizione verso un'economia più circolare aumentando l'attuazione degli Appalti Circolari (*Circular Procurement*)

Ministero dell'ambiente e mantenendo i propri criteri ambientali solo in categorie per le quali non fossero stati approvati criteri ambientali a livello nazionale.

Dunque, la pianificazione sia a livello nazionale che regionale, fino a quello locale, come indica l'ampia rassegna di situazioni pianificatorie sopra esposte, dimostra di essere un buono strumento per la realizzazione concreta degli obiettivi politico/amministrativi degli enti istituzionali.

Riguardo all'ambiente la pianificazione rende concrete le azioni necessarie a realizzare la sostenibilità e la diffusione dell'economia circolare poiché, mediante le informazioni ricavate dal quadro delle interconnessioni dell'approccio sistemico, guida i decisori politici all'elaborazione di azioni che spingono le parti del sistema ad agire con comportamenti a favore dell'economia circolare⁴⁹.

Le Regioni, in particolare, che all'interno della struttura politico/amministrativa rappresentano l'anello di congiunzione fra centro e periferie, fanno largo uso della pianificazione sia per realizzare obiettivi imposti a livello europeo e statale sia per incentivare e indurre gli altri enti locali a realizzarli.

Così la pianificazione regionale determina la connessione applicativa all'interno dell'approccio sistemico che interagisce con gli altri aspetti dello stesso e contribuisce a diffondere l'economia circolare a livello territoriale.

In particolare, i piani d'azione elaborati dalle Regioni, che insistono sull'approvvigionamento degli enti locali, realizzano i principi e gli obiettivi dell'Economia circolare nonché dello sviluppo sostenibile sia in senso verticale (Stato – Unione Europea ed enti locali) che orizzontale (produzione – consumo-mercato).

Infatti, intervengono realizzando gli obiettivi posti dagli enti superiori ed incentivando a raggiungere tali obiettivi gli enti inferiori.

Poi attraverso il mercato influenzano il consumo mediante l'acquisto di beni e servizi e la produzione da parte delle imprese, il tutto in una circolarità interconnessa che si alimenta costantemente.

5. L'uso efficiente delle risorse.

I piani di azione per gli acquisti sostenibili elaborati dalle Regioni hanno messo in luce due ulteriori aspetti di quell'approccio sistemico che permette di leggere il contributo degli enti locali nella diffusione del modello dell'economia circolare: l'approvvigionamento di beni e di servizi⁵⁰ e lo strumento che opera e rende concreti i

49 ROSARIO FERRARA, Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente, *Il Piemonte delle Autonomie - Rivista quadrimestrale di Scienze dell'Amministrazione*, n.2/2018

50 Sull'argomento si vedano: P. AGOSTINI, Il programma di razionalizzazione degli acquisti della PA. Ministero dell'economia e delle finanze. Potenza, 2008. Disponibile su: <http://www.sanita.basilicata.it/DNNSanita/iniziative/documenti/Potenza2Luglio2008PA>; F. BALDASSARRE E A. S. LABROCA, Public procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali. Ifaber, Milano 2013; A. BARBERA, C. FUSARO Corso di diritto pubblico, Il Mulino, Bologna 2007; E. BORGONOVÌ, Evoluzione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche e cultura di management in *Azienda Pubblica*. n. 2/2006; E. BORGONOVÌ, Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, Milano 2006; FORMEZ,

risultati dell'approvvigionamento il GPP – *Green Public Procurement*⁵¹. Entrambe questi aspetti favoriscono la diffusione territoriale dell'Economia Circolare:

- la programmazione e le modalità di approvvigionamento sono in grado di orientare i consumi e la produzione verso la circolarità in quanto permettono la conservazione e la razionalizzazione delle risorse
- il GPP - *Green Public Procurement*, quale strumento operativo lungo la catena dell'approvvigionamento, persegue il modello dell'economia circolare favorendo l'acquisto di beni e servizi secondo CAM che contengono requisiti circolari

5.1 Approvvigionamento verde.

L'attività di approvvigionamento è svolta dalla Pubblica Amministrazione a tutti i suoi livelli, dallo Stato centrale fino agli enti periferici come i comuni.

Attraverso l'approvvigionamento la Pubblica Amministrazione effettua il reperimento delle materie prime, beni e servizi necessari al suo funzionamento⁵². Il volume degli approvvigionamenti pubblici nell'Unione Europea interessa un fatturato di 105 miliardi di euro l'anno e in Italia di 90,7 miliardi⁵³. Si comprende perciò quanto il settore degli acquisti pubblici giochi un ruolo orientativo

L'innovazione nei processi di acquisto della P.A. regionale e locale, Roma 2004, Senato della Repubblica, Relazione concernente i risultati ottenuti in materia di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni (anno 2018), Roma, 2019.

51 In materia di green public procurement per approfondimenti si veda: P. BERTAZZI, Il Green Procurement nella dimensione comunitaria, in Riv. trim.app., n.1/2005, F. SPAGNUOLO, Il Green Procurement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della pubblica amministrazione, in Riv. it. dir. pubbl. comun., n.2/2006.; M. CLARICH, La tutela dell'ambiente attraverso il mercato, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo su «Analisi economica e diritto amministrativo», Venezia 29 settembre 2006, in Dir. pubbl., n.1/2007, G. BELLOMO, Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello dell'ambiente, in Dir. pubbl. comp. eur., n.1/2008.; F. GAVERINI, Attività contrattuale della P.A. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi, in Riv. giur. edil., fasc. n.56/2009; F. DE LEONARDIS, Green public procurement: from Recommendation to Obligation, in International Journal of Public Administration, n.1/2011; G. FIDONE, Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti, in Riv. it. dir. pubbl. comun., n.5/2012.; E. BELLOMO, Il green public procurement nell'ambito della green economy, in Dir. proc. amm., 2013; B. FENNI, Il Green Public Procurement come strumento di sviluppo sostenibile in www.AmbienteDiritto.it, 2014; A. CICCHINELLI, L'esecuzione dei contratti e la tutela dell'ambiente, in www.giustamm.it, n. 2/2016.

52 Il processo di acquisto che caratterizza l'approvvigionamento si snoda dal momento in cui nasce il bisogno dell'utente fino allo sviluppo di azioni correttive per allineare le prestazioni del fornitore agli obiettivi prefissati dall'ente mediante una logica sequenziale di decisioni, quali la definizione delle specifiche di acquisto, la ricerca e la selezione del fornitore e la negoziazione delle condizioni contrattuali, e di attività operative per il rifornimento, la formalizzazione scritta dell'ordine, la spedizione e la valutazione del dopo acquisto. Quindi, il processo di approvvigionamento richiede agli organi della Pubblica Amministrazione di utilizzare la necessaria discrezionalità per compiere scelte funzionali agli obiettivi che l'ente stesso si prefigge come ad esempio l'orientamento verso l'acquisto di prodotti verdi in nome della sostenibilità verso un'economia circolare. Si veda: FORMEZ, L'innovazione nei processi di acquisto della P.A. regionale e locale, Roma 2004.

53 Dati ISTAT 2016

determinante nel mercato economico e possa incidere anche sugli orientamenti produttivi del mercato privato.

L'Unione Europea, attraverso la produzione di norme e documenti, ha costruito le condizioni per orientare gli acquisti di prodotti e servizi nella Pubblica Amministrazione e per intraprendere una politica di approvvigionamenti, servizi e forniture connotata da elementi innovativi di sostenibilità ambientale e sociale senza trascurare l'apporto dei consumatori⁵⁴.

Il principale passaggio riguardo gli approvvigionamenti è rappresentato dal *Libro Verde sulla Politica Integrata di Prodotto – 2001 (Integrated Product Policy – IPP)* dove l'attenzione è concentrata sul sistema-prodotto e sui tanti strumenti che, agendo sulla domanda e sull'offerta, favoriscono l'estensione del mercato di prodotti e servizi sostenibili.⁵⁵

In Italia l'approvvigionamento di beni e servizi sostenibili passa attraverso il Nuovo Codice dei Contratti, con la regolazione del GPP, ed il PAN GPP. Entrambe recepiscono ed applicano le indicazioni della normativa europea. In particolare l'art.21 del d.lgs 50/16 "*Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti*" afferma, al comma 1, che le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di pianificazione degli acquisti⁵⁶ "*Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi...I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio.*"⁵⁷. Dunque, in Italia, le Istituzioni dello Stato

54 La Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva" Bruxelles, 11.3.2020 COM(2020) 98 final il cui obiettivo è garantire che le risorse utilizzate siano mantenute nell'economia europea il più a lungo possibile, sviluppa le iniziative previste attraverso il coinvolgimento della comunità imprenditoriale e degli stakeholder ponendo particolare attenzione al cittadino/consumatore che avrà accesso ad informazioni sulla sostenibilità dei prodotti per effettuare scelte responsabili dal punto di vista ambientale verso un'economia circolare.

55 Nel documento si afferma un approccio che tiene conto dell'impatto complessivo dei prodotti e delle attività (Life Cycle Thinking) e che si avvale dello strumento dell'Analisi del Ciclo di Vita - LCA per misurare la quantità di risorse utilizzate (immissioni) e la quantità e tipologia di materie rilasciate (emissioni) nel corso dell'intero processo di produzione (dall'utilizzo delle materie prime alle modalità di smaltimento e riciclaggio, passando per le fasi di trasformazione e distribuzione). In quest'ottica, assume rilevanza il ruolo di tutti i diversi attori coinvolti nel mercato di produzione e scambio: dalle istituzioni politiche, ai produttori, fornitori, associazioni e consumatori.

56 La Pubblica Amministrazione Italiana nel tempo è stata interessata da una rivoluzione della cultura della organizzazione delle attività amministrative e che ha interessato anche il processo di acquisto di beni e di servizi. Nel contesto della pubblica amministrazione impegnata anche a contenere e razionalizzare la spesa in modo sostenibile nonché ad offrire con una giusta organizzazione delle risorse i servizi più adeguati ai propri cittadini, hanno assunto rilevanza i concetti di pianificazione e programmazione degli acquisti. Nel 2000 è stato messo in opera il "Programma per la razionalizzazione degli acquisti della P.A." con il principale scopo di razionalizzare la spesa di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni, migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi, nonché di semplificare e di rendere più rapide e trasparenti le procedure di approvvigionamento pubblico.

57 Questo articolo è rafforzato dal d.m. n. 14 del 16/01/2018, "Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuale" che prevede l'obbligo, divenuto effettivo a partire dall'esercizio finanziario 2018, per il periodo di programmazione 2019-2020. In precedenza l'art. 271 del d.p.r. 207/2010 prevedeva la facoltà, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, di approvare un programma annuale per gli affidamenti, di programmazione biennale per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a € 40.000.

dagli uffici centrali agli uffici periferici, compresi gli enti locali, attraverso la programmazione degli acquisti pubblici, raggiungono gli obiettivi della razionalizzazione e conservazione delle risorse orientandosi verso l'acquisto di prodotti a minor impatto ambientale.

5.2. Il CPP – Circular Public Procurement⁵⁸.

Gli appalti pubblici rappresentano per il consumo europeo il 14% del PIL⁵⁹. Quindi nelle indicazioni normative dell'Unione Europea e degli Stati membri diventano una leva importante per la realizzazione degli obiettivi di sostenibilità e qualora includessero i requisiti di circolarità (riparabilità, durabilità, riciclabilità, ecc.) svolgerebbero un ruolo chiave nel favorire la transizione verso l'economia circolare.

Il passaggio dal Green public Procurement al Circular Public Procurement⁶⁰ è ben evidenziato nella guida promossa dall'UE *“Appalti pubblici per un'economia circolare. Buone prassi e orientamenti”* dove si definisce appalto circolare *“... il processo tramite il quale le autorità pubbliche acquistano lavori, beni o servizi che cercano di contribuire a cicli chiusi di energia e materiali nelle catene di approvvigionamento, riducendo nel contempo al minimo, e nel migliore dei casi evitando, gli impatti ambientali negativi e la creazione di rifiuti nell'intero ciclo di vita di tali lavori, beni o servizi.”*

Dunque, in fase di approvvigionamento bisognerà inserire nell'appalto pubblico elementi utili ad individuare beni, servizi o lavori che già nella loro definizione contengono requisiti di circolarità.

I criteri ambientali coprono varie categorie di prodotti/servizi, 20 gruppi di prodotti per l'Unione Europea⁶¹ e 17 categorie per i criteri ambientali minimi in Italia⁶². I CAM possono essere inseriti nelle diverse fasi del bando pubblico e si

⁵⁸ Riguardo al Circular Public Procurement si veda: M. BIGI, G. RIDOLFI, F. D'ADDATO, Dal Green Procurement al Circular Green procurement – promuovere l'economia circolare attraverso l'evoluzione degli acquisti verdi – Agende 21 locali italiane – Werner e Mertz Professional – 2017; J MERVYN, I. KINCH SOHN E A.-M. LYSEMOSE BENDSEN, SPP Regions, Circular Procurement Best Practice Report, ICLEI, Bruxelles 2017; S. DAHL SÖNNICHSEN J. CLEMENT, Revisione degli appalti pubblici verdi e sostenibili: verso appalti pubblici circolari in Journal of Cleaner Production, Volume 245, 1 febbraio 2020 ; K. ALHOLA , H. SALMENPERÄ , S.-O RYDING. , N. J BUSCH. Circular Public Procurement in the Nordic Countries, Nordic co-operation, Terna nord 2017.

⁵⁹ Da Rapporto sull'economia Circolare In Italia. Con Focus sulla bioeconomia 2020 – CEN (Circular Economy Network) ed ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile).

⁶⁰ Gli appalti pubblici circolari svolgono altresì un ruolo nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, definiti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. In particolare, l'obiettivo 12 “Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo” include un obiettivo specifico relativo alla promozione di pratiche di appalti pubblici sostenibili, in conformità con le politiche e le priorità nazionali. Per i Criteri ambientali europei si veda: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

⁶¹ Per i Criteri ambientali europei si veda: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

⁶² In Italia, l'efficacia dei CAM è stata assicurata grazie all'art. 18 della L. 221/2015 e, successivamente, all'art. 34 recante “Criteri di sostenibilità energetica e ambientale” del d.lgs. 50/2016 “Codice degli appalti” (modificato dal d.lgs 56/2017), che ne hanno reso obbligatoria l'applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti.

distinguono in criteri di base e criteri generali o premianti⁶³. Un interessante studio presente nel documento CESME⁶⁴ mette a confronto 9 CAM italiani riguardo agli aspetti della circolarità⁶⁵ in essi inclusi individuando, quale prevalente, quello dell'utilizzo dei materiali riciclati o rigenerati con un leggero discostamento nel settore dell'edilizia che include anche il criterio della disassemblabilità⁶⁶.

Dunque, gli appalti pubblici circolari integrati con CAM dalle caratteristiche circolari vengono implementati nelle attività di approvvigionamento degli enti locali che in questo modo contribuiscono alla transizione verso l'economia circolare adempiendo alle vigenti indicazioni politico – normative.

5.3 Risorse ed approccio sistemico.

Gli enti locali muovono un fatturato, nell'acquisto di beni e servizi, pari a 248 miliardi di euro l'anno (circa il 17% del PIL nazionale)⁶⁷.

Pertanto l'approccio sistemico relativo alla diffusione del modello dell'economia circolare da parte degli enti locali non può trascurare l'approvvigionamento di beni e

<http://www.minambiente.it/pagina/i-criteri-ambientali-minimi>. Per approfondimenti si rinvia a T. CELLURA, L'applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici, Collana Appalti e Contratti, Maggioli Editore, Rimini, 2018.

63 I criteri di base permettono alle amministrazioni di selezionare prodotti/servizi migliori sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita. I criteri premianti permettono alle amministrazioni di selezionare prodotti/servizi con prestazioni ambientali migliori di quelle garantite dalle specifiche tecniche.

64 CESME - Circular Economy for SMEs è parte del Piano di Azione che ERVET ha elaborato nell'ambito del progetto Interreg Europe <https://www.interregeurope.eu/cesme/>. In particolare rappresenta l'Azione 3, azione di informazione/formazione rivolta agli enti pubblici, per diffondere una maggiore consapevolezza sulla fondamentale spinta che il GPP può imprimere nella transizione verso un'economia circolare. (Action Plan – Action 3 Information and Training Activities Targeted to public institutions / Attività di formazione e informazione rivolte alle istituzioni).

65 Recentemente sono stati pubblicati in GU n. 90 del 4 aprile 2020 i nuovi Criteri Ambientali Minimi (CAM) relativi a due settori economicamente molto importanti, ovvero il verde pubblico e la ristorazione collettiva. Nel primo il Decreto verde pubblico si favoriscono i processi di economia circolare attraverso la promozione del compostaggio, l'impiego di sistemi che garantiscano l'efficienza degli impianti di irrigazione, l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile per il riscaldamento delle serre, l'incentivo alla produzione biologica. Nel secondo Decreto ristorazione collettiva per l'economia circolare si inserisce sostegno alla filiera agroalimentare italiana, con particolare attenzione alle produzioni locali, a chilometri zero, al biologico, fino ai prodotti ittici con l'obiettivo a lungo termine di far sviluppare allevamenti più sostenibili.

66 Ancora relativamente ai criteri il documento CESME (Cfr nota 65) individua anche differenti modelli o livelli per l'attuazione degli appalti circolari. Il modello che riguarda il prodotto si concentra sulle specifiche tecniche dei prodotti che i fornitori delle autorità pubbliche possono essi stessi acquistare più a valle nella catena di approvvigionamento. Il modello a riguardo al fornitore riprende le modalità mediante le quali i fornitori possono sviluppare la circolarità nell'ambito dei propri sistemi e processi affinché i prodotti e i servizi offerti soddisfino i criteri degli appalti circolari. L'ultimo modello si discosta dai precedenti in quanto riguarda i metodi contrattuali che l'organizzazione acquirente può utilizzare per garantire la circolarità ad esempio accordi di ritiro stipulati con i fornitori, nel contesto dei quali alla fine del ciclo di vita il prodotto viene restituito al fornitore affinché possa essere riutilizzato, rifabbricato o riciclato; sistemi prodotto/servizio, nei quali il contratto prevede la fornitura tanto di servizi quanto di prodotti.

67 Dati ANAC – 2016.

servizi e conseguentemente il GPP/CPP. Una lettura più mirata dei Piani di Azione di alcune Regioni rileva la manifesta interconnessione di questi due aspetti fra loro nonché con gli altri aspetti dell'approccio sistemico. Ad esempio, il Piano di azione della Regione Lombardia prevede una serie di azioni che promuovano gli acquisti verdi incentivando pratiche sostenibili all'interno degli uffici pubblici.

Quindi, favorisce l'applicazione dei criteri ambientali nella programmazione e negli strumenti di pianificazione regionali e locali.

Pertanto, afferma il piano che *"Il corretto inserimento dei CAM nei bandi di gara, l'applicazione di buone pratiche, la previsione di azioni innovative sotto il profilo ambientale, dovranno essere assunte da Regione Lombardia e dagli Enti locali e territoriali quali condizioni di base anche nell'implementazione delle proprie politiche di sviluppo economico e territoriale, affinché il GPP diventi un principio ispiratore trasversale a tutti i settori."* In questo modo le azioni previste dal Piano, quale provvedimento politico/amministrativo, sono rivolte sia ad implementare il GPP nelle consuetudini d'acquisto delle stazioni appaltanti sul territorio regionale, sia a raggiungere elevati livelli di sostenibilità ambientale del complesso delle attività degli Enti realizzando in modo indiretto la diffusione dell'economia circolare. La Regione Emilia Romagna nel Piano triennale 2019/2021 rende esplicita la sua posizione e dichiara che attraverso il Piano intende favorire un percorso che porti a consolidare ulteriormente la propria politica di *Green Public Procurement* e rafforzare la *green economy* e l'economia circolare. Quindi, il Piano si prefigge di rafforzare la politica degli acquisti sostenibili in tutto il territorio regionale sia in ambito pubblico che privato, consolidando le esperienze già maturate con i precedenti Piani così che gli acquisti verdi diventino prassi comune e ordinaria. Infine, anche il Piano della regione Veneto, attraverso la diffusione di buone pratiche di consumo, intende consolidare la politica sugli acquisti verdi supportando così la transizione verso un modello di economia circolare. Inoltre, il piano di azione Veneto riconosce in modo manifesto il Circular Public Procurement quale approccio agli acquisti verdi nella transizione verso l'economia circolare.

Dunque, secondo l'approccio sistemico: le Regioni attraverso l'input politico/regolativo provvedono ad elaborare Piani in cui le azioni e le modalità di approvvigionamento mediante il GPP/CPP portano alla realizzazione concreta, sul territorio, della sostenibilità e conseguentemente alla diffusione del modello di economia circolare.

Poi i risultati positivi⁶⁸ diventano l'incentivo affinché il processo si ripeta in un loop continuo e di miglioramento progressivo.

6. L'appalto pre-commercial procurement circular.

L'approccio sistemico però non è completo se non si considera l'aspetto della

⁶⁸ I risultati degli stati dei Piani d'azione Regionali, capaci di fornire agli enti locali le informazioni per procedere alle scelte ed alle decisioni in merito ai Piani successivi provengono da un accurato monitoraggio previsto in una apposita sezione di ogni Piano d'azione Regionale.

ricerca e dello sviluppo nonché l'elemento innovazione.

I prodotti ed i servizi esistenti sul mercato non sempre soddisfano le richieste riguardo a caratteristiche sostenibili nell'ottica della circolarità dunque è necessario eseguire ricerche e trovare soluzioni innovative.

Così la pubblica amministrazione, richiederà soluzioni innovative o migliorative per prodotti e servizi rispondenti ai criteri del modello economico circolare. Poiché l'approvvigionamento avviene attraverso lo strumento degli appalti pubblici, l'appalto pre-commerciale può essere visto come lo strumento dell'approvvigionamento dell'innovazione⁶⁹

La tipologia contrattuale dell'appalto pre commerciale permette di inventare e sperimentare nuove modalità di produzione, organizzazione ed esecuzione di lavori, servizi e forniture secondo i caratteri dell'economia circolare⁷⁰.

L'Unione Europea ha iniziato a distinguere fra l'appalto tradizionale e le procedure speciali di acquisto d'innovazione con la Comunicazione della Commissione Europea 14.12.2007 - COM (2007) 799 «*Appalti pre commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa*». La Comunicazione introduce il concetto di appalto pre-commerciale, quale procedura per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo finalizzata alla produzione o al sostanziale miglioramento di beni e servizi innovativi e ne definisce le principali caratteristiche⁷¹.

69 La Direttiva sugli Appalti pubblici 2014/24/UE, nel Considerando 47, raccomanda l'utilizzo degli appalti innovativi sostenendo che "... le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione. L'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale"

70 Per approfondimenti sul Pre Commercial Procurement si veda S. BOLOGNINI. Il pre-commercial procurement come strumento di politica per l'innovazione: caratteristiche, diffusione e problemi, in *Economia Marche Journal of Applied Economics*, Vol. XXXIX, n.1/2020; M. COMBA., Appalti pubblici per l'innovazione, in *Il diritto dell'economia*, n.1/2020, STEM Mucchi Editore, Modena; Quaderni Innovazione Collana del Progetto Sostegno alle politiche di ricerca e innovazione delle Regioni - Gli appalti pre-commerciali per il finanziamento dell'innovazione nelle Regioni - Foresight tecnologico a livello regionale - Progettazione e coordinamento Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'Innovazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rubbettino Editore, Milano 2012 www.rubbettino.it; R. SPALLONE, A. FILIPPETTI, F. TUZIA, La domanda pubblica d'innovazione: verso un Piano d'azione per il procurement di Ricerca e Sviluppo in Italia", <http://www.dsu.cnr.it/relazione-ricerca-innovazione-2019/index.html>; M. NULLI, Pre-commercial procurement: indicazioni di sistema e prime sperimentazioni, in G. A. BENNACCHIO E M. COZZIO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra regole europee e nazionali*, EGEEA, Milano 2012.

71 Cfr la Comunicazione "...il termine "appalto pre-commerciale" mira a descrivere un approccio all'aggiudicazione di appalti di servizi di R&S diverso da quelli "i cui risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione" e che non costituisce un aiuto di Stato. Più precisamente, nell'appalto pre-commerciale: "1) il campo di applicazione è limitato ai servizi di R&S: la R&S può coprire attività che vanno dalla ricerca, all'elaborazione di soluzioni, alla messa a punto di prototipi fino allo sviluppo iniziale di quantità limitate di primi prodotti o servizi in forma di serie sperimentali...2) si applica la condivisione dei rischi e dei benefici: nell'appalto pre-commerciale, l'acquirente pubblico non riserva al suo uso esclusivo i risultati delle attività di R&S. Le autorità pubbliche e le imprese condividono i rischi e i benefici delle attività di R&S necessarie allo sviluppo di soluzioni innovative, più efficienti di quelle disponibili sul mercato; 3) appalti competitivi miranti a evitare gli aiuti di Stato: organizzando la condivisione dei rischi e dei benefici, nonché l'intera procedura dell'appalto in modo da garantire il massimo di concorrenza, trasparenza, apertura, correttezza e

La successiva Direttiva 2014/24/UE, all'art. 14⁷², ha disciplinato l'ambito di applicazione dell'appalto pre commerciale, rispetto alla disciplina sui contratti pubblici ad oggi tale norma è stata recepita nel nostro ordinamento dall'art. 158 comma 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici d.lgs n.50/2016 che ha ripreso i contenuti della disposizione europea citata⁷³.

Dunque, attraverso l'appalto pubblico pre commerciale vi è la possibilità di sperimentare soluzioni alternative, valutarne i vantaggi, gli svantaggi e i costi prima ancora di impegnarsi nell'acquisto di una fornitura di massa. Inoltre, l'appalto pubblico pre commerciale prevede la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato tra pubblica amministrazione e concorrenti. Infatti, diverse imprese sono chiamate a sviluppare, in modo parallelo e concorrente, soluzioni innovative, non ancora presenti sul mercato, idonee a fronteggiare i nuovi fabbisogni di innovazione del settore pubblico.⁷⁴

Attraverso l'appalto pre commerciale⁷⁵ si stimola la competitività si sviluppano servizi di elevata qualità a minore costo, si creano nuovi mercati di sbocco di beni e servizi ad alto contenuto innovativo⁷⁶. Nel 2018 il valore complessivo degli appalti di

fissazione dei prezzi alle condizioni di mercato, l'acquirente pubblico può individuare le soluzioni migliori che il mercato è in grado di offrire.”

72 Art. 14 Direttiva UE n.24 del 2014 – “Servizi di ricerca e sviluppo - La presente direttiva si applica solamente ai contratti per servizi di ricerca e sviluppo identificati con i codici CPV da 73000000- 2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 o 73430000-5, purché siano soddisfatte entrambe le condizioni seguenti: a) i risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice perché li usi nell'esercizio della sua attività, e b) la prestazione del servizio è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice.”

73 Art. 158 comma 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici d.lgs n.50/2016 “...“ le stazioni appaltanti possono ricorrere, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4 del presente codice, agli appalti pubblici pre commerciali, destinati al conseguimento di risultati non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività e per i quali la prestazione del servizio non è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore, così come definiti nella comunicazione della Commissione europea COM 799 (2007) del 14 dicembre 2007, nelle ipotesi in cui l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato”

74 A tal proposito la Comunicazione della Commissione Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione Bruxelles, 15.5.2018 C(2018) 3051 final nel paragrafo 4.2.3.2 dedicato all'Appalto pre-commerciale sottolinea tutta una serie di vantaggi derivanti dalla ripartizione dei benefici: dalle nuove soluzioni applicate per soddisfare le esigenze dell'acquirente pubblico alla possibile riduzione del tempo di commercializzazione.

75 Sotto un profilo operativo, sono disponibili vari manuali pubblicati in ambito comunitario sul tema degli appalti pre commerciali. In particolare si richiama l'attenzione al documento “Driving energy efficient innovation through procurement: A practical guide for public authorities”- The SMART SPP consortium, c/o ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2011 Il documento descrive linee guida utili e pratiche su come promuovere l'innovazione in tema di green economy.

76 Inoltre, gli appalti pre-commerciali, sempre in tema di economia circolare e sostenibilità ambientale, costituiscono uno strumento per lo sviluppo di soluzioni innovative per la soddisfazione delle esigenze di efficientamento energetico e lotta al cambiamento climatico delle amministrazioni come stabilito dalle indicazioni fornite dall'ANAC mediante il Comunicato del 9 marzo 2016 “Manuale sulla qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro” In questo comunicato l'ANAC ha elencato nuove tipologie di servizi di ricerca e sviluppo tecnologico che possono costituire oggetto di Pre-commercial Procurement tra cui quelli relativi a:

- area sanitaria, per assicurare cure di elevata qualità a prezzi accessibili
- efficientamento energetico
- sostenibilità ambientale e lotta ai cambiamenti climatici.

ricerca e sviluppo in Italia ammontava a circa 176 milioni di euro, cioè circa lo 0,15 % del valore totale dei beni e servizi acquistati dalla pubblica amministrazione. Stimato in non meno di 150 miliardi di euro⁷⁷, il settore degli appalti di ricerca e sviluppo evidenzia ancora una certa marginalità anche se si moltiplicano le prassi virtuose per la sperimentazione di procedure e soluzioni nuove, nell'ottica di una maggiore efficienza e sostenibilità come si può riscontrare nel portale dell'Agenzia per l'Italia Digitale⁷⁸.

Il ruolo dell'Agenzia per l'Italia Digitale è fondamentale poiché supporta le amministrazioni pubbliche che programmano o realizzano appalti pre-commerciali. Infatti, previo accordo con le amministrazioni, AgID può aggiudicare i singoli appalti quale centrale di committenza della Regione o della diversa amministrazione pubblica competente alla relativa gestione. Infine, il dato che mette in evidenza che il 37%⁷⁹ degli appalti di ricerca e sviluppo avviene a livello locale ci permette di comprendere l'importanza di tale aspetto nel contributo che gli enti locali e soprattutto le amministrazioni regionali recano nella diffusione dell'economia circolare. Questo aspetto si inserisce nell'approccio sistemico per cui l'ente locale emette l'input regolativo, innesca il processo di approvvigionamento e attraverso il PCP chiede ai fornitori prodotti e servizi innovativamente sostenibili. In questo modo si stimola il mercato verso una produzione circolare. L'input regolativo riguarda in particolare le Regioni⁸⁰. Ad esempio la Regione Lombardia con la l.r. n.29/2016 "*La Lombardia è ricerca e innovazione*" prevede che il programma strategico definisca una soglia di spesa non inferiore al 3% per l'acquisto di beni, servizi e lavori da destinare all'acquisto di soluzioni innovative e prodotti della ricerca anche attraverso gli appalti pre-commerciali. La Valle d'Aosta con il "*Piano strategico di posizionamento e sviluppo del territorio*" approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1043 l' 11/04/2008 collega l'appalto pre commerciale ai settori dell'inclusione, della sanità,

https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6446. Riguardo al cambiamento climatico a titolo di esempio si veda anche il caso della Lombardia in M. MASSIMO, L. CARPINETI, Il manuale degli appalti verdi, pag.55, BOX 5.3 – Case study – L'appalto pubblico pre-commerciale pubblicato in Regione Lombardia che ha inserito in una procedura di gara pre commercial temi di sostenibilità ambientale.

77 Rapporto OECD, 2017.

78 Dal sito istituzionale <https://www.agid.gov.it> L'Agenzia per l'Italia Digitale è stata istituita con Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (PDF) - "Misure urgenti per la crescita del Paese" (convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134) . E' sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato. Ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. Supporta i territori nell'attuazione delle Agende digitali locali secondo le linee di azione della strategia di Crescita digitale 2014-2020 e del Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione.

79 Relazione sulla ricerca e l'Innovazione in Italia - Analisi e dati di Politica della Scienza e della Tecnologia – seconda edizione 2019 – Consiglio nazionale delle Ricerche – CAP.4, R. SPALLONE, A. FILIPPETTI, F. TUZIA, La domanda pubblica d'innovazione: verso un Piano d'azione per il procurement di Ricerca e Sviluppo in Italia.

80 Le modalità regolative attraverso cui le Regioni offrono un input all'utilizzo del PCP per stimolare il mercato dei prodotti e dei servizi e conseguentemente la diffusione dell'economia circolare passano per i Piani d'azione per gli acquisti sostenibili, i Piani strategici di sviluppo dei territori regionali, i Piani per la Smart Specialisation Strategy (S3), i PON/FESR per l'implementazione delle politiche di coesione.

dei trasporti e della sicurezza. La Regione Puglia, invece, sposa l'appalto pre commerciale nell'ambito del programma operativo regionale FESR 07/13, declinandolo espressamente fra gli appalti pubblici per l'innovazione e facendo leva sul ruolo di cliente intelligente della pubblica amministrazione e sull'importanza di far lavorare in parallelo più imprese. La Regione Emilia Romagna nel "*Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Emilia Romagna per il triennio 2016-2018*" dedica al PCP un interno paragrafo e ribadisce che nelle politiche di GPP, si potrebbe valutare opportunamente l'inserimento del PCP, come possibile sviluppo del filone relativo alla Ricerca e Sviluppo, per trovare soluzioni innovative non ancora presenti sul mercato e per le quali è prevista una produzione limitata di prodotti nell'ambito di servizi sperimentali. La Regione Basilicata nel redigere la *Strategia regionale per l'Innovazione e la Specializzazione Intelligente 2014-2020* ha adottato l'appalto pre- commerciale quale strumento idoneo a promuovere e qualificare la domanda di innovazione nel territorio, e veicolo di approvvigionamento dell'innovazione da parte degli enti pubblici. Infine le regioni Lazio e Liguria hanno inserito il PCP nei documenti che illustrano la *Smart Specialisation Strategy (S3)*⁸¹. Entrambe privilegiano il PCP per gli acquisti innovativi poiché una qualificazione della domanda permette una qualificazione dell'offerta e rappresenta un volano per gli investimenti privati e soluzioni di *circular economy*.

Dunque, il *Pre Commercial Procurement* sebbene esuli dalla tradizionale normativa sugli appalti e punti su soluzioni innovative, si sposa perfettamente con le esigenze dell'economia circolare quale modello economico verso cui tendono sia l'Unione Europea che l'Italia.

Infatti, l'economia circolare richiede servizi e prodotti che soddisfino i principi delle 3R (Ridurre, Riutilizzare, Riciclare)⁸² passando per il loro ciclo di vita così da impattare il meno possibile sull'ambiente con soluzioni nuove che attualmente non esistono o che ci sono ma vanno migliorate.

Gli enti locali possono ampliarne l'uso inserendo nei loro protocolli di acquisto il PCP quale strumento per l'approvvigionamento innovativo. Secondo l'ottica sistemica con cui abbiamo proceduto fino ad ora sono ancora le Regioni che dopo aver emesso l'input regolativo stimolano il mercato con la domanda di prodotti

⁸¹ Da <https://www.researchitaly.it/smart-specialisation-strategy/>. Il concetto di Smart Specialisation Strategy (SSS) è stato elaborato a livello europeo e indica strategie d'innovazione - flessibili e dinamiche - concepite a livello regionale ma valutate e messe a sistema a livello nazionale con l'obiettivo di: evitare la frammentazione degli interventi e mettere a sistema le politiche di ricerca e innovazione; sviluppare strategie d'innovazione regionali che valorizzino gli ambiti produttivi di eccellenza tenendo conto del posizionamento strategico territoriale e delle prospettive di sviluppo in un quadro economico globale. All'interno del nuovo ciclo di programmazione della Politica di Coesione 2014-2020 si prevede che le autorità nazionali e regionali mettano a punto strategie di ricerca e innovazione per la "specializzazione intelligente", al fine di consentire un utilizzo più efficiente dei fondi strutturali e un incremento delle sinergie tra le politiche comunitarie, nazionali e regionali. Perciò le Regioni di tutti gli Stati membri sono chiamate a redigere un documento che delinea la propria Smart Specialisation Strategy, identificando i vantaggi competitivi e le specializzazioni tecnologiche più coerenti con il loro potenziale di innovazione e specificando gli investimenti pubblici e privati necessari a supporto della strategia.

⁸² Il principio delle 3R viene adottato nella Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE

sostenibili innovativi in linea con i principi dell'economia circolare.

Così, a cascata, si generano le interconnessioni di ritorno esterne per cui le aziende fornitrici si sforzano di intraprendere comportamenti e produzioni ambientalmente virtuosi, acquisiscono reputazione, soddisfano l'ente pubblico ed i cittadini e possono continuare a lavorare per l'ente stesso.

L'ente pubblico soddisfa gli obiettivi governativi e raccoglie le informazioni necessarie a prendere decisioni che nell'approccio sistemico interno siano in grado di migliorare ed affinare l'azione applicativa degli aspetti che ne fanno parte in favore dell'economia circolare.

7. Conclusioni.

Secondo il *"SDGs 2019. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia"* (ISTAT, 2019) nel 2015 la percentuale di Amministrazioni Pubbliche, in particolare Regioni, che hanno effettuato procedure di acquisto verde varia a seconda della tipologia di bene/servizio, registrando livelli più elevati per la cancelleria (quasi il 50%), le apparecchiature elettriche/elettroniche (41%), i servizi energetici (35%), servizi e prodotti per la pulizia (33%) e la gestione dei rifiuti urbani (28%). Ancora poco diffusa l'adozione dei CAM per gli appalti relativi all'acquisto di prodotti tessili, mezzi di trasporto (al di sotto del 10%), materiali edili e arredi (rispettivamente, 12 e 13%), servizi urbani e al territorio (17%) e ristorazione (22%).

Un'altra ricerca, condotta dall'Associazione Comuni Virtuosi, su un campione di 1048 Comuni, informa, invece, che le maggiori percentuali di bandi, con Criteri Ambientali Minimi, rispetto al totale dei bandi di settore, risultano essere quelli relativi alle forniture di carta per ufficio (60%), al servizio di ristorazione (50%) ed alle forniture di apparecchiature elettriche ed elettroniche per ufficio (43%), unitamente alla fornitura di arredi (43%) ed al servizio di gestione dei rifiuti (42%).

In valore assoluto, invece, il maggior numero di bandi aggiudicati nel 2017 con CAM si riscontra per le forniture di prodotti elettrici ed elettronici (26 bandi con CAM). Molto bassa la percentuale di applicazione dei CAM relativi all'acquisizione di veicoli adibiti al trasporto su strada (6%), ai servizi di gestione del verde pubblico (6%) e all'Edilizia (5%).

Infine, la spesa in beni e servizi in Italia è di 284miliardi di euro all'anno e quella relativa al GPP copre solo 9.5 miliardi di euro pertanto non è difficile comprendere quante ancora sono le opportunità di incremento sul fronte degli acquisti verdi.

I dati statistici offrono un'idea di come gli enti locali attraverso l'approvvigionamento e lo strumento applicativo GPP(CPC) siano attivi nel mercato dei prodotti a basso impatto ambientale⁸³. Ciò però non basta per comprendere come

⁸³ Riguardo all'economia circolare, al ruolo delle regioni e degli appalti pubblici nella diffusione territoriale dell'economia circolare vale la pena fare un breve confronto con la vicina Francia. Nel codice dell'ambiente francese consolidato al 1 marzo 2020 si afferma che l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile sarà raggiunto in coerenza con una serie di impegni fra cui la transizione verso un'economia circolare. A tal proposito l'art. L 110-1-1

favoriscano la diffusione del modello di economia circolare. Quindi, è stato necessario considerare l'approccio sistemico che ha permesso di evidenziare le interconnessioni fra gli aspetti dell'approvvigionamento, GPP(CPC), pianificazione, regolazione legislativo/amministrativa, innovazione per comprendere il processo che guida gli enti locali (Regioni) nella diffusione del modello di economia circolare.

L'approccio sistemico è essenziale per la transizione verso l'economia circolare.

Gli elementi che ne sono parte, analizzati nei paragrafi precedenti, sebbene inseriti in un'ottica sistemica, non perdono la loro identità ma stabiliscono fra loro connessioni che forniscono informazioni e guidano la PA a decisioni e conseguenti azioni amministrative capaci di favorire l'economia circolare. L'*output* dell'approccio sistemico guida la discrezionalità⁸⁴ del decisore amministrativo che agisce ispirato dalla sostenibilità componendo gli interessi trasversali che riguardano l'ambiente. Pertanto le scelte amministrative, generate in tale contesto, seppur caratterizzate dai limiti razionali di un comportamento amministrativo⁸⁵ ma basate sulle informazioni ricavate dalle connessioni dell'approccio sistemico, saranno efficaci nella

dopo aver ricordato cosa significa passare da un'economia lineare ad un'economia circolare elenca una serie di strumenti fra cui l'appalto pubblico sostenibile mediante cui è possibile concretizzare il passaggio verso un'economia circolare. La Comunicazione della Commissione al Parlamento UE del Riesame delle politiche ambientali negli stati membri per il 2019, nella parte dedicata alla Francia evidenzia che la riorganizzazione delle Regioni nel 2015 ha fatto dell'economia circolare una delle loro priorità nelle strategie di innovazione. Infatti, con la legge Noire del 2015 gli enti locali sono stati ridefiniti nelle loro competenze ed in particolare alle Regioni spetta la competenza sullo sviluppo sostenibile del territorio e l'implementazione dell'economia circolare. Attraverso il Consiglio economico sociale ed ambientale della regione (CGCT Art. L. 4134-1) che ha un ruolo consultivo verso le politiche regionali, la stessa si occupa dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile dell'ambiente suggerendo, mediante linee guida e altri documenti orientativi, le azioni per realizzare uno sviluppo sostenibile verso l'economia circolare. Nella Tabella di marcia sulle misure per l'economia circolare del 2018 di cui si è dotata la Francia si afferma che si vuole fare degli appalti pubblici una leva per sviluppare l'economia circolare. In seguito si fissano le azioni fra cui l'integrazione dell'economia circolare nelle strategie di appalto pubblico attraverso gli acquisti pubblici responsabili e lo schema di promozione degli appalti pubblici socialmente e ecologicamente responsabili. Pertanto le Regioni francesi emanano documenti nei quali adottano gli SPASER (esempi ne sono le regioni dell'Ile de France, Nouvelle Aquitaine, centre Val de Loire , Rhone -Alpes, ecc) riguardo allo sviluppo economico sostenibile e dell'economia circolare. Al 31 dicembre 2019, 32 enti locali, cioè il 20% del totale degli enti locali obbligati hanno sottoscritto e adottato lo SPASER. Quest'ultimo è lo schema di promozione degli appalti pubblici socialmente ed ecologicamente responsabili regolato dall'art. L.2111-3 del codice degli appalti pubblici francesi e stabilisce che gli enti locali che superano la soglia di acquisti determinata da apposito decreto utilizzeranno tale schema. Ad oggi la soglia è fissata per un ammontare di 100 milioni di euro (décret n° 2015-90 du 28 janvier 2015).

⁸⁴ A tal proposito si veda C. CUSUMANO, L'attività discrezionale della P.A., in Diritto.it, Maggioli editore, 2018, <https://www.diritto.it/lattivita-discrezionale-della-p/>, P. VIRGA , Diritto amministrativo, Giuffrè editore, Milano 1992 per cui Il potere discrezionale è il potere della Pubblica Amministrazione di valutare le soluzioni possibili entro un margine stabilito di volta in volta dalla legge la quale consente all'autorità amministrativa di determinare in concreto uno o più elementi dell'atto. Cfr anche Nota n.23.

⁸⁵ Cfr D. MEADOWS "Pensare per sistemi. Interpretare il presente, orientare il futuro verso uno sviluppo sostenibile", Guerini Next , Milano 2019 , H. Simon, Il comportamento amministrativo, Il Mulino, Bologna 2001, H.A SIMON, La scelta razionale e la struttura dell'ambiente. In La teoria dei Sistemi (a cura di) F.E EMERY,franco Angeli, Milano 1989, per cui la delimitazione dell'orizzonte decisionale entro il quale l'organismo selezionerà le possibili scelte, servendosi dello strumentario di cui dispone, è da ricondurre all'esistenza di quei fattori che caratterizzano la cosiddetta "razionalità limitata" del soggetto decisore e dell'ambiente dallo stesso percepito. Cfr note n.11 e n.12.

concretizzazione dell'economia circolare. L'analisi degli aspetti che caratterizzano l'approccio sistemico, già insiti nelle modalità concrete di azione degli enti locali⁸⁶, mette in evidenza come sia quasi sempre l'input regolativo/amministrativo a generare ed alimentare le interconnessioni che portano alla concretizzazione del modello dell'economia circolare sul territorio.

Il sistema regolativo si trova a sua volta inserito in una serie di sistemi organizzativi⁸⁷ che generano continuamente interconnessioni, informazioni, accomodamenti e cambiamenti che esso poi recepisce e sistematizza all'interno di precise strutture regolative.

Queste strutture regolative, attraverso le loro azioni, possono indirizzare i soggetti a cui si rivolgono verso determinati comportamenti⁸⁸.

Nell'ambito più circoscritto dell'approccio sistemico fino ad ora considerato, l'aspetto regolativo riceve informazioni connettive dai suoi altri aspetti interconnessi (approvvigionamento, GPP(CPC), pianificazione, innovazione) che lo inducono a compiere scelte incidenti sui comportamenti amministrativi dei soggetti coinvolti (gli enti locali) verso l'applicazione del modello di economia circolare. I successivi *feedback* connettivi delle parti dell'approccio sistemico portano l'aspetto regolativo ad accomodare le scelte future in un circolo continuo capace di favorire l'economia circolare. Per fare un esempio su tutti *la pianificazione*, prevista da disposizioni legislative, generata con un provvedimento, da luogo ad azioni che a loro volta producono altre decisioni amministrative (es. protocolli di acquisto) e conseguenti azioni concrete (es. acquisto di prodotti a basso impatto ambientale) a favore dell'economia circolare. Tale analisi suggerisce anche che, seppur trainante, questo aspetto deve agire in sinergia con gli altri affinché si realizzino le interconnessioni necessarie alla diffusione dell'economia circolare. Infatti, le regole di pianificazione, nell'esempio sopra esposto, forniscono indicazioni a quelle parti fra loro interconnesse che rappresentano strumenti e modalità mediante cui la pianificazione raggiunge il suo obiettivo.

Il GPP/CPC rappresenta lo strumento principale affinché si verifichi la transizione verso l'economia circolare.

L'aspetto regolativo non sortirebbe effetto senza l'azione concreta mediata dagli appalti pubblici che, in Italia, per effetto del d.lgs n.50/16⁸⁹, determinano a monte la discrezionalità decisionale della PA nelle modalità di approvvigionamento di beni e servizi a basso impatto ambientale come vuole l'economia circolare.

Allo stesso modo lo strumento del PCP è importante per l'aspetto dell'innovazione che, guidato dall'input regolativo, realizza politiche orizzontali⁹⁰ ad ogni livello

86 Cfr Nota n.8.

87 Si veda L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei Sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Mondadori, Milano 2004

88 In R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente in Il Piemonte delle Autonomie - Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione*, n.2/2018

89 Si ricorda che per effetto dell'art.34 del d.lgs n.50/2016 la legislazione italiana sancisce l'obbligatorietà dei CAM negli Appalti pubblici. Cfr anche note n.7 e 62

governativo compreso quello locale a favore di approvvigionamenti sostenibili e circolari⁹¹.

L'approccio sistemico chiude il cerchio quando le informazioni di feedback, che emergono dalle interconnessioni applicative dei vari aspetti, richiedono aggiustamenti e nuove prospettive che vanno risistemizzate dall'aspetto regolativo che fornirà nuove indicazioni a favore di comportamenti (*best practises*) i quali, in modo ancor più efficace, favoriranno la diffusione locale dell'economia circolare.

Infine, sempre dall'analisi degli aspetti dell'approccio sistemico, emerge il ruolo strategico che ricoprono le Regioni, quali enti locali, per la loro posizione politico/amministrativa, nella diffusione del modello economico circolare.

Le Regioni, come si è già avuto modo di affermare nei precedenti paragrafi, all'interno della struttura politico/amministrativa, conservano competenze regolative sia in senso orizzontale che verticale e rappresentano l'anello di congiunzione fra centro e periferie.

Quindi, le Regioni guidano l'input regolativo dell'approccio sistemico analizzato ed influiscono sulle interconnessioni dei suoi aspetti creando le condizioni per la transizione verso l'economia circolare. Sono poi le stesse Regioni che raccolgono le informazioni di ritorno delle relazioni generate nell'ottica sistemica per predisporre un successivo input regolativo verso condizioni sempre migliorative per l'applicazione del modello di economia circolare. Dunque, secondo questa prospettiva di lettura, si coglie l'attivismo determinante delle Regioni e conseguente degli enti locali, nella diffusione locale dell'economia circolare che conferma poi l'Italia quale economia verde ai primi posti nell'Unione Europea⁹².

90 Si veda S BOLOGNINI, Il pre- commercial procurement come strumento di politica per l'innovazione: caratteristiche, diffusione e problemi, in *Economia Marche Journal of Applied Economics*, Vol. XXXIX, n.1/2020.

91 L'innovazione contribuisce ad un'Europa climaticamente neutra. La Comunicazione della Commissione Il Green Deal UE- Bruxelles, 11.12.2019, COM (2019) 640 final prevede un pacchetto di misure che vanno dalla riduzione ambiziosa delle emissioni di gas a effetto serra, all'investimento in ricerca e innovazione all'avanguardia, alla salvaguardia dell'ambiente naturale dell'Europa ed in particolare l'obiettivo di divenire entro il 2050 il primo continente climaticamente neutro al mondo. A marzo del 2020 è stata presentata la proposta per una legge europea sul clima Regulation of the european parliament and of the council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law) Brussels, 4.3.2020COM(2020) 80 final 2020/0036(COD) mediante cui la Commissione propone che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri adottino le misure necessarie a livello nazionale e dell'UE, tenendo conto dell'importanza di promuovere l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri, per azzerare le emissioni di gas a effetto serra entro il 2050.

92 Si veda lo studio "La bioeconomia in Europa" della Direzione Studi e Ricerche di Intesa Sanpaolo, in collaborazione con Assobiotech e il Cluster Spring che posiziona l'Italia quale economia verde al terzo posto in UE alle spalle di Germania e Francia.