

# L'ECONOMIA CIRCOLARE NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA\*

**Viviana Molaschi**

*Abstract:* Lo scritto è dedicato al ruolo giocato dall'economia circolare, pilastro del "futuro sostenibile" del nostro Paese, nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Inquadrate tale modello di sviluppo nel contesto dei rapporti tra economia ed ecologia, di cui la dottrina evidenzia la comune radice etimologica, il contributo offre una panoramica delle principali previsioni in materia recate dal Piano. Si evidenziano alcune criticità sia dal punto di vista del metodo di elaborazione del Piano che da quello dei suoi contenuti. Sul piano metodologico, si pensi alla carente partecipazione pubblica, aspetto particolarmente problematico quando a venire in considerazione sono le questioni ambientali. Sul piano delle misure, si può osservare la sostanziale riduzione dell'economia circolare al tema rifiuti, soprattutto per quanto attiene alla dotazione impiantistica deputata alla relativa gestione.

*This paper is devoted to the role played by circular economy, pillar of the "sustainable future" of our Country, in the National Recovery and Resilience Plan. After having framed this development model within the relationship between economy and ecology, which have a common etymological root, the article gives an overview of the main provisions of the Plan. The paper highlights some criticalities: as to the method of elaboration of the Plan, a lack of public participation, which, as to the environmental field, is particularly problematic; as to the contents, a strict conception of circular economy, which essentially consists of interventions regarding waste treatment plants.*

**SOMMARIO:** **1.** Verso la convergenza di ecologia ed economia. Lo sviluppo dell'economia circolare. - **2.** Alcuni elementi di contesto: economia circolare e lotta ai cambiamenti climatici. - **3.** L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. - **4.** Osservazioni di metodo e contenuto. Partecipazione ed economia circolare.

## 1. Verso la convergenza di ecologia ed economia. Lo sviluppo dell'economia circolare.

Come evidenziato da importanti studi in materia di diritto dell'ambiente, ecologia ed economia hanno la stessa radice<sup>1</sup>. Soprattutto negli ultimi anni all'antagonismo che a lungo ne ha connotato i rapporti - l'economia vista come nemica dell'ambiente; la tutela dell'ambiente concepita come un ostacolo all'economia - si sta sostituendo la consapevolezza che condividere una "casa" comune non possa che portare a un percorso di "riconciliazione"<sup>2</sup>.

Tale riconciliazione, d'altra parte, è consustanziale allo stesso sviluppo sostenibile<sup>3</sup>.

Varie sono state le tappe di questa progressiva convergenza, che qui si possono solo brevemente accennare.

Semplificando, si potrebbe dire che in una prima fase si sono avuti singoli momenti di incontro, occasioni di reciproca "convenienza". Soprattutto a causa delle rigidità e dei limiti dell'approccio di *command and control*, si sono diffusi strumenti *market based*, che perseguono obiettivi di protezione ambientale utilizzando le dinamiche del mercato<sup>4</sup>.

Un primo ordine di interventi le modifica, correggendole e orientandole in direzione *green*. Si punta a conseguire una miglior tutela dell'ambiente premiando e incentivando comportamenti virtuosi di imprenditori e consumatori e, contemporaneamente, disincentivando quelli dannosi. Si pensi alla tassazione delle emissioni inquinanti o, per citare un esempio recente e non poco osteggiato, a quella di imballaggi e contenitori di plastica monouso. Un altro tipo di strumento è rappresentato dalle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici. Rientrano nei *market based tools* i sistemi di certificazione ed etichettatura quali, rispettivamente, *Emas* ed *Ecolabel* nonché il *green public procurement*.

Una diversa tipologia di azione, invece, non opera su mercati preesistenti, ma ne crea artificialmente di nuovi. Risponde a questa logica l'*emission trading system*, inaugurato dal Protocollo di Kyoto con la finalità di ridurre le emissioni inquinanti nell'atmosfera.

---

1\* Questo contributo è destinato agli Scritti in onore di Maria Immordino.

V. R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di R. FERRARA-C.E. GALLO, vol. I del *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. FERRARA-M.A. SANDULLI, Milano, 2014, 34.

2 La necessità, fondata sulla natura stessa delle cose, di «conciliare e coniugare, là ove possibile e nei limiti di ciò che appaia realisticamente praticabile, economia ed ecologia» è evidenziata da R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2021, 14-15.

3 In tal senso v. C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, 847. Sul concetto di sviluppo sostenibile v., per tutti, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

4 Per una panoramica degli strumenti di mercato a tutela dell'ambiente v. F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2013, 60 ss.

Vi sono poi modelli economici innovativi che hanno grandi potenzialità in termini di sostenibilità. È il caso della *sharing economy*, in relazione alla quale si parla anche di economia collaborativa<sup>5</sup>.

La condivisione incrementa il grado di utilizzo dei beni, specialmente di quelli maggiormente suscettibili di riuso, allungandone il ciclo di vita. Sono noti i benefici ambientali della *mobility sharing* (*car sharing*, *car pooling*, ecc.).

Si tratta quindi di un tipo di economia che si presta a ridurre gli impatti sull'ambiente e a preservare le risorse per le generazioni presenti e future<sup>6</sup>.

Il progresso più significativo nei rapporti tra ecologia ed economia risiede nell'evoluzione dall'utilizzo di singoli strumenti di mercato in funzione di protezione dell'ambiente oppure, in senso più generale, dalla curvatura di alcuni processi economici in chiave di sostenibilità allo sviluppo di un modello economico – quello dell'economia circolare<sup>7</sup> – in cui la tutela ambientale è finalità, elemento costitutivo e fattore di conformazione.

L'economia circolare costituisce una via alternativa al paradigma di crescita lineare, rivelatosi insostenibile. Quest'ultimo, riassumibile nella sequenza "estrazione, produzione, consumo, smaltimento", si basa sull'idea, dimostratasi fideistica e fallace, dell'illimitatezza delle risorse del Pianeta e dell'inesauribilità della sua capacità di assorbimento degli "scarti". L'economia circolare propone un diverso modello rigenerativo, in cui l'economia sia in grado di rigenerare se stessa.

La finalità ultima è quella di non avere alcun rifiuto (*zero waste*): «tutte le attività, a partire dall'estrazione e dalla produzione, sono strutturate in modo tale che i rifiuti di qualcuno diventino risorse per qualcun altro»<sup>8</sup>. Come efficacemente affermato,

---

<sup>5</sup> Fondamentali gli scritti di R. BOTSMAN, secondo cui la *sharing economy* è «*an economic system that unlocks the value of underused assets through platforms that match "needs" with "haves" in ways that create greater efficiency and access*»: v. Id., *Who Can You Trust?: How Technology Brought Us Together – and Why It Could Drive Us Apart*, Londra, 2018. In tema v. altresì R. BOTSMAN-R. ROGERS, *What's mine is yours*, Londra, 2010. Più in generale, sulle tendenze in atto verso il nuovo paradigma della condivisione v. *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, a cura di G. ARENA-C. IAIONE, 2017.

<sup>6</sup> Per una lettura dell'apporto offerto dall'economia della condivisione alla promozione dello sviluppo sostenibile nella peculiare prospettiva del c.d. "diritto alla città" o alla "co-città" sia consentito rinviare a V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in Aa.Vv., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, vol. III, 3369 ss. e in *Dir. economia*, 2020, 345 ss.

<sup>7</sup> In tema v., *ex multis*, M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, Milano, 2020; ID., *Un diritto per l'economia circolare*, in *Dir. economia*, 3/2019, 159 ss.; P. LOMBARDI, *Il Patto mondiale per l'ambiente tra economia circolare e discipline di settore*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2019, 350 ss. Degna di nota è l'opera collettanea *Studi in materia di economia circolare*, a cura di F. DE LEONARDIS, Macerata, 2019, nell'ambito della quale si segnalano, per quanto qui rileva, i contributi di F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, 16 ss. e di R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, 39 ss., pubblicato altresì in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018, <https://www.piemonteaautonomie.it/> (ultimo accesso: 2 dicembre 2021). In argomento v. altresì F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss.

<sup>8</sup> Così R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit., 3, che riprende la nota definizione della Ellen MacArthur Foundation. Per approfondimenti v. il sito della Fondazione: <https://ellenmacarthurfoundation.org/>.

l'economia circolare ricomprende, con uno sguardo olistico, «l'intero processo industriale di progettazione e di produzione dei beni e i profili sociali e formativi a questo connessi»<sup>9</sup>.

Gli ambiti intercettati vanno oltre la gestione dei rifiuti, che per primi sono stati interessati da questo nuovo paradigma economico<sup>10</sup>. L'economia circolare abbraccia settori che spaziano dall'*eco-design* agli appalti verdi, per arrivare alle energie rinnovabili, ecc. La stessa *sharing economy*, basata sulla condivisione, può esserne un significativo volano.

L'economia circolare, quindi, riconduce a sistema tutta una serie di interventi, alcuni dei quali, come si è visto, hanno già contrassegnato la "storia" dei rapporti tra economia e ambiente. Inoltre, non è solo una questione di cambiamento dei modelli di produzione e di consumo, ma comporta profondi mutamenti sociali e culturali, che investono istituzioni e cittadini.

Per il suo approccio multidimensionale e trasversale l'economia circolare si salda con il principio di integrazione, secondo cui le esigenze relative alla protezione dell'ambiente debbono essere integrate tanto nella definizione quanto nell'attuazione di tutte le altre politiche e azioni dell'Unione Europea, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile<sup>11</sup>. Lo stesso principio di integrazione è stato indicato in dottrina come uno «strumento di riconciliazione» con specifico riferimento al rapporto tra ambiente ed attività industriali<sup>12</sup>.

La coscienza dell'interdipendenza tra economia ed ambiente e la fiducia nelle sue potenzialità in termini di crescita e occupazione permeano il *Next Generation Eu* (NGEU)<sup>13</sup>, che, ponendosi in continuità con il *Green Deal* europeo<sup>14</sup>, ha individuato nella transizione ecologica uno dei pilastri della ricostruzione dell'Europa devastata dalla pandemia da Covid 19. Il perseguimento di tale obiettivo non può prescindere, proprio per il suo valore e impatto sistemico, dall'evoluzione verso un'economia circolare.

Pur nella consapevolezza del carattere preliminare che, in questa fase, ha necessariamente qualsiasi riflessione, può essere di interesse cominciare ad interrogarsi su quale sia il ruolo di tale modello di sviluppo prefigurato dal Piano

9 Così M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, cit., 159.

10 Il passaggio dal *focus* sui rifiuti al *focus* sul sistema è sottolineato, tra gli altri, da F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, cit., 6 ss.

11 Sul «carattere trasversale» del principio di integrazione v. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, 1-2, 73. Su tale principio v. altresì, *ex multis*, R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, cit.; M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, 467 ss. Per una panoramica degli ambiti di applicazione del principio di integrazione, visto anche nei suoi rapporti con l'economia circolare v. C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, cit., in partic. 871 ss.

12 In questi termini v. C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, cit., 843 ss.

13 V. la Comunicazione della Commissione COM(2020) 456 final: «Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione».

14 V. la Comunicazione della Commissione europea sul *Green Deal* europeo dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.

Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano recentemente approvato<sup>15</sup>, impegno finanziario senza precedenti da cui dipenderà il «futuro sostenibile» del nostro Paese<sup>16</sup>.

## **2. Alcuni elementi di contesto: economia circolare e lotta ai cambiamenti climatici.**

Prima di addentrarsi nell'analisi delle previsioni del PNRR in tema di economia circolare può essere di utilità tratteggiare il quadro in cui esse si inseriscono, anche per valutarne la coerenza con la precedente traiettoria di sviluppo.

Il primo riferimento è senz'altro rappresentato dal *Green Deal* europeo, che si colloca nella strategia della Commissione europea per attuare l'Agenda 2030 recante gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, primo fra tutti quello del contrasto ai cambiamenti climatici (obiettivo 13).

Giova al riguardo ricordare che l'Accordo di Parigi, adottato alla COP 21 del 2015, ha individuato quale obiettivo di lungo termine il contenimento del riscaldamento globale ben al di sotto dei 2° C rispetto ai livelli pre-industriali, puntando però a ridurlo a 1,5° C. Il proseguimento degli sforzi a limitare l'incremento a 1,5° C è stato genericamente riaffermato dal recente "Patto sul clima", approvato il 13 novembre 2021 a Glasgow (COP 26), invero senza compiere gli sperati passi avanti rispetto all'obiettivo precedente.

Scopo del *Green Deal* è «trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse». Con il *Green Deal* il futuro sociale ed economico dell'Unione si lega a finalità di tutela ambientale e, in particolare, climatica<sup>17</sup>.

I traguardi dell'UE in materia, peraltro, sono divenuti sempre più ambiziosi con la c.d. "legge europea sul clima"<sup>18</sup>, che ha dato forma giuridica agli impegni politici del *Green Deal*. Con tale regolamento si è stabilito che entro il 2030 l'Unione debba conseguire una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra pari ad almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990. Si tratta di un rilevante progresso rispetto

<sup>15</sup> Il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio 10160/2021, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea, COM(2021) 344 final del 22 giugno 2021.

<sup>16</sup> La declinazione del concetto di sviluppo sostenibile quale «futuro sostenibile» si deve a R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, cit., 33.

<sup>17</sup> In tal senso v. già, in precedenza, la Comunicazione della Commissione COM(2018) 773 final: «Un pianeta pulito per tutti-Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra».

<sup>18</sup> Trattasi del regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

alla percentuale del 40% individuata nel 2014 dal precedente «Quadro Clima-Energia 2030»<sup>19</sup>. Nel luglio 2021 la Commissione ha presentato il pacchetto climatico «Fit for 55» per consentire all'UE di raggiungere tale *target*<sup>20</sup>.

All'obiettivo della neutralità climatica il *Green Deal* accompagna quello, coesistente, di realizzare una crescita economica disgiunta dall'utilizzo delle risorse. Il che chiama in causa la transizione verso un'economia circolare, che il *Green Deal* si propone di sostenere e accelerare.

Nel nuovo Piano d'azione per l'economia circolare del 2020<sup>21</sup> la circolarità è vista come un elemento fondamentale per il contrasto ai cambiamenti climatici. A questo riguardo il Piano ricorda che l'estrazione e la trasformazione delle risorse sono all'origine della metà delle emissioni totali di gas a effetto serra e di oltre il 90% della perdita di biodiversità, nonché dello stress idrico.

Nello stesso ordine di idee si pone la contemporanea nuova Strategia industriale europea<sup>22</sup>, aggiornata nel 2021 alla luce delle conseguenze della crisi pandemica da Covid 19<sup>23</sup>, la quale, egualmente, ha tra i propri obiettivi il passaggio da un'economia lineare a un'economia circolare.

In virtù di questa forte spinta verso la circolarità, in Italia, nel corso del 2020, sono entrati in vigore i decreti legislativi di recepimento delle direttive europee del secondo "pacchetto" sull'economia circolare<sup>24</sup>.

Il *Green Deal*, come anticipato, è divenuto anche un'opportunità per ricostruire l'Europa travolta dalla pandemia da Covid 19: il programma *Next Generation EU* e, in particolare, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*)<sup>25</sup>, individuano in esso «la strategia di crescita dell'Europa».

19 V. la Comunicazione della Commissione COM(2014) 15 final: «Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030».

20 V. la Comunicazione della Commissione del 14 luglio 2021, COM(2021) 550 final, «Pronti per il 55 %: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica».

21 V. la Comunicazione della Commissione dell'11 marzo 2020, COM(2020) 98 final: «Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva».

22 V. la Comunicazione della Commissione del 10 marzo 2020: COM(2020) 102 final: «Una nuova strategia industriale per l'Europa».

23 V. la Comunicazione della Commissione del 5 maggio 2021, COM(2021) 350 final: «Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa».

24 Cfr. l'emanazione dei seguenti decreti legislativi: d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio»; d.lgs. 3 settembre 2020, n. 118, recante «Attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano le direttive 2006/66/CE relative a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche»; d.lgs. 3 settembre 2020, n. 119, recante «Attuazione dell'articolo 1 della direttiva (UE) 2018/849, che modifica la direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso»; d.lgs. 3 settembre 2020, n. 121, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti».

25 V. il regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*). Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza è, per quantità di risorse allocate, il maggiore tra i programmi finanziati da NGEU. La sua

La transizione verde ne è uno degli assi portanti<sup>26</sup>. Il sostegno a tale transizione e il contributo alla biodiversità devono guidare anche i Piani nazionali per la Ripresa e la Resilienza, impegnandone almeno il 37 per cento delle risorse<sup>27</sup>. Tale evoluzione deve essere sostenuta da riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra i quali quelle correlate all'economia circolare<sup>28</sup>.

Quest'ultima, oltre a contribuire alla lotta al cambiamento climatico, rappresenta un'opportunità per rafforzare la resilienza dell'UE al problema, ormai globale, dell'approvvigionamento delle risorse, diminuendone la dipendenza da fornitori esterni. Essa può costituire altresì un motore per l'occupazione: *il Next Generation EU* stima che proprio l'investimento in un'economia più circolare renda possibile la creazione di almeno 700.000 posti di lavoro.

### **3. L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano fa del contrasto ai cambiamenti climatici una delle sue principali sfide, cui dedicare il 40 per cento delle risorse.

Per comprendere il ruolo che in esso gioca l'economia circolare, qui oggetto di analisi, occorre guardare alla Missione 2, dedicata a «Rivoluzione verde e Transizione ecologica»<sup>29</sup>, nell'ambito della quale è presente una specifica Componente, la n. 1, relativa ad «Agricoltura sostenibile ed Economia circolare»<sup>30</sup>.

Riferimenti all'economia circolare sono peraltro presenti anche in altre Componenti della stessa Missione 2: ad esempio nell'ambito della Componente 2, che si occupa di energia, viene sostenuto il ricorso al biometano, nodale per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione europei.

Il fulcro degli investimenti per la circolarità è rappresentato senz'altro dai rifiuti, prevedendosi sia la realizzazione di nuovi impianti di gestione che

---

dotazione è stata fissata in sede di Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 in 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni.

26 L'art. 3 del regolamento UE 2021/241 cit. riconduce le aree di intervento finanziabili a sei pilastri: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi; 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

27 V. il Considerando n. 23 e l'art. 16.

28 V. il Considerando n. 11.

29 Per una disamina dei contenuti di tale Missione v. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, <https://www.rqda.eu/>, 1/2021, 198 ss.

30 Il PNRR si articola in 6 Missioni: 1) Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura, 2) Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, 3) Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile, 4) Istruzione e Ricerca, 5) Inclusione e Coesione, 6) Salute. Le 6 Missioni sono a loro volta suddivise in 16 Componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Le Componenti, a loro volta, si articolano in 43 ambiti di intervento per progetti omogenei e coerenti.

l'ammodernamento di quelli esistenti. Tali interventi si prefiggono il miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, la realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio e la costruzione di impianti innovativi per particolari flussi.

Poiché in Italia le carenze nella dotazione impiantistica e i più bassi *standard* qualitativi sono ravvisabili soprattutto nel Centro-Sud è proprio nei Comuni di tali aree che si concentrano gli investimenti, allo scopo di colmare i divari esistenti. Così operando, ci si propone di recuperare i ritardi rispetto agli obiettivi di raccolta, riuso e recupero previsti dalla normativa europea ed interna.

Risorse decisamente meno rilevanti sono destinate, in forma di prestiti da assegnare tramite procedure di evidenza pubblica, ai c.d. progetti "faro" di economia circolare. Si tratta di progetti volti a promuovere tecnologie e processi ad alto contenuto innovativo per incentivare il riciclo dei rifiuti provenienti da filiere strategiche, individuate dallo stesso Piano d'azione europeo sull'economia circolare del 2020, quali le apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE, inclusi pannelli fotovoltaici e pale eoliche), l'industria della carta e del cartone, il tessile, le plastiche. Anche in questi ambiti l'Italia è ben lontana dai *target* europei: se si prendono ad esempio i rifiuti plastici, si può osservare come più della metà di essi, anziché essere riciclata, venga usata per il recupero energetico o semplicemente finisca in discarica<sup>31</sup>. Fanno parte degli interventi in materia di economia circolare anche gli investimenti, sempre in prestiti, per le c.d. Isole Verdi: diciannove piccole isole diverranno "laboratori" per lo sviluppo di modelli "100 per cento *green*" e autosufficienti.

Sulla scorta di una filosofia analoga sono previsti prestiti anche per favorire la nascita e la crescita nei territori rurali e di montagna di *Green communities*. Il progetto risponde all'esigenza di implementare la Strategia Nazionale in materia già prevista dall'art. 72, l. 28 dicembre 2015, n. 221, c.d. collegato ambientale.

La Componente «Agricoltura sostenibile ed Economia circolare» contempla anche sovvenzioni per accrescere la coscienza e la cognizione pubbliche su tematiche e sfide ambientali, con particolare riferimento agli scenari del cambiamento climatico. È altresì prevista un'azione di tipo educativo rivolta ad individui, famiglie e comunità affinché siano edotti in merito a stili di vita e di consumo più sostenibili.

Come anticipato, il PNRR non consta solo di investimenti ma anche di previsioni di riforma: tale duplicità di prospettive caratterizza anche l'economia circolare. Anzitutto viene in considerazione l'adozione, entro giugno 2022, di una nuova Strategia nazionale per l'economia circolare. Il precedente documento di inquadramento e di posizionamento strategico, «Verso un modello di economia circolare per l'Italia», risale al 2017. La necessità di rivederne le linee di indirizzo deriva dalla maggiore urgenza della questione climatica, dai passi compiuti a livello

<sup>31</sup> Il dato è riportato da <https://italiadomani.gov.it/it/investimenti/progetti-faro-di-economia-circolare.html> (ultimo accesso: 2 dicembre 2021).

europeo per la transizione verso modelli circolari – si pensi al già citato nuovo Piano del 2020 – nonché dai balzi compiuti dallo sviluppo tecnologico nel settore. Il processo di aggiornamento ha visto lo svolgimento di una consultazione pubblica che si è appena conclusa<sup>32</sup>.

La nuova Strategia dovrà interessare aree di intervento quali eco-progettazione ed innovazione di prodotto, bioeconomia, *blue economy*, materie prime critiche. Comporterà inoltre misure quali un nuovo sistema digitale di tracciabilità dei rifiuti che permetta, da un lato, lo sviluppo di un mercato delle materie prime seconde, dall'altro, un più incisivo supporto a organi di controllo e forze dell'ordine nella prevenzione e repressione della gestione illecita dei rifiuti. Si prevede altresì che un ruolo significativo al servizio dell'economia circolare sia giocato dalla fiscalità, grazie a meccanismi di incentivazione per sostenere l'utilizzo di materiali derivanti dalle filiere del riciclo e a una revisione del sistema di tassazione affinché il riciclo sia più conveniente dello smaltimento in discarica<sup>33</sup>.

Tra le riforme che debbono accompagnare il PNRR un ruolo di primo piano spetta senza ombra di dubbio al Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR), invero già previsto dall'art. 198 *bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Codice dell'ambiente, introdotto dal d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, in attuazione del secondo "pacchetto" europeo sull'economia circolare.

Si è già avuto modo di menzionare i ritardi dell'Italia sul fronte della raccolta e del trattamento dei rifiuti: tra le ragioni alla base di tale situazione deficitaria, all'origine anche di procedure di infrazione, vi è un'insufficiente capacità di pianificazione delle regioni e, più in generale, una debolezza della *governance* a livello statale. Che la pianificazione delle regioni sia stata inefficace, anche a causa di un carente coordinamento, emerge dai frequenti momenti emergenziali che hanno interessato varie parti del nostro Paese, specie del Centro e del Sud, e dalle onerose migrazioni di rifiuti lungo l'asse che porta al Nord d'Italia e verso l'estero. Attraverso il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti, il Ministero della Transizione ecologica, in collaborazione con l'Ispra, si prefigge la fissazione di macro-obiettivi, criteri e linee strategiche a cui le Regioni e le Province autonome dovranno attenersi nell'elaborazione dei propri Piani regionali.

Il supporto tecnico alle amministrazioni è uno dei capisaldi dell'attuazione del PNRR per quanto riguarda sia gli investimenti che le stesse riforme. Tale tipologia di

<sup>32</sup> La consultazione si è tenuta dal 30 settembre al 30 novembre 2021: <https://www.mite.gov.it/comunicati/mite-conclusa-la-consultazione-pubblica-sulla-strategia-l-economia-circolare> (ultimo accesso: 2 dicembre 2021).

<sup>33</sup> Per completezza occorre precisare che la nuova Strategia sottoposta a consultazione ricomprenderà altresì le seguenti misure: la promozione del diritto al riuso e alla riparazione; la riforma dei sistemi di *Extended Producer Responsibility* (EPR) e dei consorzi; il rafforzamento di strumenti normativi quali la legislazione *End of Waste* e i Criteri Ambientali Minimi (CAM) e la loro applicazione a settori strategici come costruzioni, tessile, plastiche, RAEE; il supporto allo sviluppo di progetti di simbiosi industriale, anche attraverso strumenti normativi e finanziari.

sostegno, finalizzata anche a colmare eventuali mancanze in termini di competenze tecnologiche e amministrative, è prevista anche in vista degli obiettivi inerenti all'economia circolare, con particolare riferimento alla materia dei rifiuti.

Il PNRR prevede altresì che il Ministero della transizione ecologica sviluppi uno specifico piano d'azione per supportare le stazioni appaltanti nell'applicazione alle procedure di gara dei Criteri Ambientali Minimi (CAM)<sup>34</sup>, importante strumento per la promozione di modelli di produzione e consumo circolari.

*Last but not least*, tra le riforme indicate dal PNRR, cui in questa sede si può solamente accennare, vi sono l'accelerazione e la semplificazione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica nonché modifiche al provvedimento unico ambientale, prevedendone l'ampliamento dell'operatività. A queste previsioni è stata data attuazione con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, c.d. Decreto semplificazioni *bis*, che si occupa anche della *governance* del PNRR. In tal senso si era già mosso il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, per i progetti ricompresi nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), peraltro in larga parte inattuato.

Il d.l. 77/2021 reca anche previsioni che riguardano specificamente l'economia circolare, oggetto di un apposito capo, in cui, ancora una volta, grande attenzione è rivolta ai rifiuti. Si pensi alle previsioni volte a razionalizzare e snellire la procedura per la cessazione della relativa qualifica (art. 34), alla scomparsa dei rifiuti assimilati agli urbani (art. 35), ovvero all'inserimento, a determinate condizioni, delle ceneri vulcaniche nell'elenco dei materiali esclusi dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti prevista dal Codice dell'ambiente (art. 35).

Infine, sono previste misure di semplificazione per la riconversione dei siti industriali così da poterli destinare alla realizzazione di progetti individuati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (art. 37).

#### **4. Osservazioni di metodo e contenuto. Partecipazione ed economia circolare.**

Un primo ordine di osservazioni riguarda l'iter di approvazione del PNRR, in relazione al quale si sono lamentati deficit democratici, soprattutto dal punto di vista della democrazia partecipativa<sup>35</sup>, ossia della partecipazione pubblica al processo di

<sup>34</sup> L'applicazione obbligatoria dei CAM da parte di tutte le stazioni appaltanti è stata prevista, dapprima, dall'art. 18, l. 28 dicembre 2015, n. 221 e, successivamente, dall'art. 34, recante «Criteri di sostenibilità energetica e ambientale», d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice degli appalti, come modificato dall'art. 23, d.lgs 19 aprile 2017, n. 56.

<sup>35</sup> In materia sono fondamentali gli studi di U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir.-Annali IV*, Milano, 2011, 295 ss.; *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di ID., Firenze, 2010; ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*,

elaborazione. Tale problematica tocca in maniera trasversale i vari ambiti di intervento del Piano, compresa la transizione ecologica e quindi, nel contesto di quest'ultima, anche quella verso un'economia circolare. Il coinvolgimento attivo dei cittadini è mancato proprio in un momento, cruciale e delicatissimo, in cui il Paese, messo in ginocchio dalla pandemia, ha progettato il proprio futuro<sup>36</sup>.

Le criticità sul piano partecipativo che hanno connotato la costruzione del Piano hanno spostato l'attenzione sulla possibilità di garantire una maggiore partecipazione "a valle", nella fase attuativa.

Si propone di rispondere a questa esigenza il nuovo Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con il d.p.c.m. 14 ottobre 2021, ai sensi dell'art. 3, d.l. 77/2021<sup>37</sup>. Tale organismo esercita una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia, che deve guidarne l'implementazione<sup>38</sup>, ogni profilo ritenuto rilevante per la sua realizzazione. Ne fanno parte i rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva.

Fermo restando che si è qui al cospetto di una diversa partecipazione – la partecipazione organica<sup>39</sup> – è interessante osservare come il riferimento alle organizzazioni della cittadinanza attiva, inizialmente neglette, sia stato inserito nella norma a seguito di un ripensamento in sede di conversione del decreto legge. L'esame della composizione del Tavolo, inoltre, mostra una presenza minoritaria della rappresentanza della società civile.

Le lacune partecipative che hanno segnato il PNRR appaiono evidenti soprattutto se si guarda ai progetti e agli interventi in materia ambientale, ove stridono con i principi della democrazia ambientale, che lega il livello di protezione dell'ambiente al tasso di democraticità delle decisioni<sup>40</sup>.

---

Milano, 2009.

36 Sul punto v. E. PROFUMI, *Il Recovery plan? Una grande occasione in cui i cittadini sono relegati a semplici spettatori* (9 giugno 2021), in <http://economicocircolare.com> (ultimo accesso: 2 dicembre 2021).

37 Nella Proposta della Commissione di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza dell'Italia (COM(2021)344 final del 22 giugno 2021) vi era una esplicita raccomandazione nel senso di una maggiore partecipazione, con particolare attenzione, sul versante dei soggetti privati, agli *stakeholder*: si auspicava pertanto la creazione di «un organo consultivo con la partecipazione delle parti economiche e sociali».

38 La Cabina di regia, istituita dall'art. 2, d.l. 77/2021, è una delle articolazioni della *governance* del PNRR.

39 La partecipazione organica non opera sul piano dell'attività dei pubblici poteri ma su quello organizzativo, prevedendo l'inserimento di rappresentanti di gruppi sociali o di categorie, oltre che esperti, in organi pubblici. Sulla distinzione tra democrazia partecipativa e partecipazione organica v. A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. ALLEGRETTI, cit., 345 ss.

Proprio per quanto attiene a tale ambito, la stima della dimensione partecipativa del Piano e delle sue misure non può prescindere dalla considerazione delle riforme che lo accompagnano: occorre valutare quanto queste siano partecipate e se il *gap* che si è sottolineato sia “recuperabile”.

Circoscrivendo l’analisi al tema del presente contributo, si è già visto come la Strategia nazionale per l’economia circolare, in via di approvazione, sia stata oggetto di una consultazione, che si è svolta tramite l’invio di contributi scritti all’indirizzo del Ministero della Transizione ecologica.

Per ciò che concerne il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti<sup>41</sup>, la partecipazione è regolata dalla disciplina in materia di valutazione ambientale strategica, secondo cui essa consiste in mere osservazioni scritte (art. 14, comma 2, d.lgs. 152/2006).

Si tratta di forme di coinvolgimento della popolazione senz’altro apprezzabili, ma che non hanno l’intensità partecipativa di altri strumenti quali, ad esempio, quelli espressione di democrazia deliberativa, *in primis* il dibattito pubblico<sup>42</sup>. L’Italia, diversamente dalla Francia, non prevede la possibilità di esperire il dibattito pubblico né per le politiche né per gli strumenti di pianificazione in materia ambientale, la partecipazione ai quali si rivela quindi qualitativamente debole<sup>43</sup>.

Il nesso tra questione ecologica e questione democratica, riassunto nella democrazia ambientale, è particolarmente manifesto in tema di economia circolare, implicando la circolarità una trasformazione sociale e culturale profonda, a partire dagli stili di vita delle persone. L’efficacia delle politiche e degli strumenti in materia dipende fortemente dai cittadini chiamati ad attuarle ed è quindi di primaria importanza che questi abbiano voce nella relativa definizione<sup>44</sup>. La circolarità “corre” anche tra istituzioni e società e pertanto “passa” attraverso la partecipazione<sup>45</sup>.

40 In questi termini D. SICLARI, *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell’accesso all’informazione ambientale*, in *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, a cura di S. GRASSI-M.A. SANDULLI, vol. II del *Trattato di diritto dell’ambiente*, diretto da R. FERRARA-M.A. SANDULLI, cit., 475-476, secondo cui «con la Convenzione di Aarhus la tutela dell’ambiente viene parametrata al tasso di democraticità presente in sede di adozione delle scelte amministrative».

41 Per quanto riguarda l’iter di approvazione del Piano, in data 7 dicembre 2021 è stato predisposto il Rapporto preliminare ambientale, ai sensi dell’art. 13, comma 1, d.lgs. 152/2006.

42 In argomento sia consentito rinviare a V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018 e alla bibliografia ivi citata. Sull’introduzione del dibattito pubblico in Italia si segnala, tra gli altri, M. IMMORDINO, *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico. Commento all’art. 22*, in *Codice dei contratti pubblici. Commentario di dottrina e giurisprudenza*, a cura di G. ESPOSITO, vol. I, Torino, 2017, 192 ss.

43 Per i concetti di «quantità» e «qualità» della partecipazione v. S. COGNETTI, *Quantità e qualità della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Milano, 2000.

44 Sull’importanza di coinvolgere i *policy takers* ai fini dell’effettività delle politiche pubbliche volte a realizzare uno sviluppo improntato alla sostenibilità v. L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2002, 17.

45 Spunti in tal senso possono leggersi in E. PROFUMI, *Circularità è partecipazione* (8 novembre 2021), in <https://economiecircolare.com>.

Entrando nel merito dei contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il più importante rilievo riguarda il fatto che l'economia circolare sia soltanto una delle quattro componenti strutturali del processo di transizione ecologica delineato dal PNRR, mentre dovrebbe essere il paradigma del futuro modello di sviluppo e delle correlate politiche di tutela dell'ambiente<sup>46</sup>.

Comprendere il ruolo dell'economia circolare nel Piano, peraltro, risulta non semplice, in quanto alcuni degli interventi si ritrovano frammentati in altre linee di azione, il che fa in qualche modo perdere la misura della circolarità degli stessi.

Le misure, inoltre, si concentrano sostanzialmente sui rifiuti, soprattutto dal punto di vista della dotazione impiantistica deputata alla relativa gestione. Probabilmente sull'elaborazione del PNRR ha pesato anche un approccio di tipo emergenziale: il Governo si è occupato in primo luogo di quelle che considera urgenze da affrontare nel breve termine e tra queste sicuramente spicca quella dei rifiuti. Lo stesso Piano d'azione europeo per l'economia circolare, però, ha un orizzonte ben più ampio degli interventi in materia di rifiuti.

Perché si inneschino e si consolidino significativi cambiamenti socio-economici nel senso della circolarità non sono sufficienti misure puntuali<sup>47</sup>. L'approccio all'economia circolare deve essere sistemico in quanto l'essenza di tale modello economico è l'«interconnessione»<sup>48</sup>.

Per costruire il nostro "futuro sostenibile" sarà quindi cruciale la nuova Strategia nazionale per l'economia circolare. E a questo proposito sorge spontanea un'ulteriore osservazione dal punto di vista del metodo, che ha significativi riflessi sulla direzione che si intende percorrere e quindi anche in termini di risultati da raggiungere: gli interventi a sostegno dell'economia circolare – e i relativi finanziamenti – sono stati decisi nel PNRR prima della definizione della Strategia nazionale in materia.

---

46 Perplexità sono sollevate anche da R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Diritto e società*, 2021, in partic. 289.

47 L'insufficienza di un'azione basata su meri interventi puntuali è rimarcata da P. LOMBARDI, *Il Patto mondiale per l'ambiente tra economia circolare e discipline di settore*, cit., 355.

48 Così F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, cit., 2.