

LA RIVOLUZIONE “VERDE” DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. STRUMENTI ATTUATIVI E GOVERNANCE DEL TERRITORIO.

Dario Sammarro *

Abstract (it) Il presente scritto vuole tracciare delle direttrici relative alla concreta applicazione dei principi dell’“economia circolare” da parte della Pubblica Amministrazione.” L’analisi prende le mosse dallo sviluppo di alcune considerazioni sul concetto di nuovo modello di sviluppo “sostenibile” e sul nesso tra esso ed il ruolo delle Amministrazioni (attuale e futuro) nel nuovo “paradigma” di crescita. Dopo una doverosa ricognizione normativa, si passano in rassegna i settori nei quali, prevalentemente, si percepisce il cambio di rotta dell’Amministrazione verso concezioni “ambientaliste”: uno su tutti, il settore dei cd. “Appalti Verdi”. Nelle conclusioni si fanno cenni alle criticità rilevate in merito al modello di sviluppo analizzato, prendendo spunto da un sentiero nuovo tracciato dalla Corte Costituzionale, (sentenza n. 85 del 2022) che conferma una rocambolesca “apertura” verso un nuovo concetto di governance del territorio.

Abstract (en) *This paper aims to outline the guidelines relating to the concrete application of the principles of the “circular economy” by the Public Administration.” The analysis starts from the development of some considerations on the concept of a new “sustainable” development model and on the link between it and the role of the Administrations (present and future) in the new growth “paradigm”. After a fitting regulatory survey, the sectors in which the change of course of the Administration towards “environmental” conceptions are mainly perceived, are analyzed: one above all, the sector of the so-called. “Green Contracts”. The conclusions mention the critical issues identified with regard to the development model analysed, taking a cue from a new path traced by the Constitutional Court (sentence no. 85 of 2022) which confirms a daring “opening” towards a new concept of territorial governance .*

SOMMARIO: - **1.** Considerazioni introduttive. **2.** Una regolamentazione a cascata. **3.** Il settore degli Appalti Verdi: emblema di un cambio di rotta. **4.** Una nuovo modello di *governance* in ottica Costituzionalmente orientata. **5.** Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive.

Un tema fondamentale nel nuovo assetto del modello europeo di sviluppo e è quello delle funzioni del diritto amministrativo dell’ambiente¹ nell’assicurare la sostenibilità di

¹ *Dottorando di Diritto Amministrativo ed Assegnista di Ricerca. Università degli Studi della Basilicata.

fronte alle scommesse mondiali connesse alla *governance del territorio*². La tematica relativa all'ambiente ed al territorio, però, non è del tutto sconosciuta ; già gli economisti iniziarono a porsi dei quesiti in materia³.

Si registra, all'interno di un quadro normativo frammentato, l'intento del Legislatore di voler dar vita ad un sistema di regole in grado di rappresentare una risposta efficace alle sfide dell'"ambiente", senza scalfire i canoni dell'efficienza energetica⁴ e della tutela dei paesaggi⁵.

L'opera di regolamentazione interna subisce, come già anticipato, spinte dal carattere sovranazionale; già la Commissione europea attraverso un gruppo di esperti (*l'Expert Group on Circular Economy Financing*) ha pubblicato nel Giugno 2021 una guida per sostenere le autorità pubbliche ponendo l'attenzione sugli incentivi più adatti per accelerare la transizione verso un'economia circolare a livello nazionale, regionale o locale.⁶

La Commissione Europea e il Comitato Economico e Sociale Europeo hanno, altresì, promosso l'avvio della Piattaforma Europea degli *stakeholder* per l'economia circolare - ECESP (*European Circular Economy Stakeholder Platform*), alla quale l'Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA – solo rappresentante italiano, partecipa in come membro del Gruppo di Coordinamento.⁷

L'obiettivo dell'ordinamento comunitario è quello di voler disegnare un nuovo percorso di sviluppo pienamente integrato, che sia in grado di fronteggiare in modo trasversale i temi attuali della sostenibilità e dell'inclusione sociale⁸. Detti temi, nel nuovo "paradigma" di sviluppo, si affiancano alla nozione di economia circolare, la quale può essere intesa come "*un'economia industriale concettualmente rigenerativa e*

Sul diritto dell'ambiente quale espressione del diritto amministrativo si rinvia a A.CROSETTI, C.E. GALLO, R.FERRARA, M.A. SANDULLI, S. GRASSI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Giuffrè, 2014. Nell'opera si dà conto in modo esaustivo dell'evoluzione del diritto dell'ambiente, della sua collocazione nell'ordinamento giuridico generale e delle normative di settore che ne costituiscono il corpo disciplinare,

2 Sul tema si v. B.GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Cacucci 2006.

3 Prima degli anni Settanta un dibattito politico più composito sulle dinamiche della crescita sostenibile si avviò a seguito della Conferenza di Stoccolma del 1972 e l'avvio del Programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP), ma anche con l'istituzione della Commissione mondiale Brundtland per l'ambiente.

4 l'efficienza energetica rappresenta la capacità di ottenere un risultato utilizzando meno energia e aumentando il rendimento generale.

5 Sulla doverosità di tutela del paesaggio dinnanzi all'adozione di nuove politiche, si v. G.C.FERONI, *Il paesaggio sul costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi*, n. 8/2019.

6 Nel Piano per l'economia circolare adottato a marzo 2020, la Commissione prevede tra le altre cose di dimezzare i rifiuti urbani entro il 2030, armonizzare la raccolta differenziata nel contesto dell'intera Europa, limitare i prodotti monouso, sostenere e monitorare il mercato delle materie prime seconde. Il Piano è descritto in www.europarl.europa.eu/

7 Si v. opuscolo www.enea.it

8 Nel Piano per l'economia circolare adottato a marzo 2020, la Commissione prevede tra le altre cose di dimezzare i rifiuti urbani entro il 2030, armonizzare la raccolta differenziata nel contesto dell'intera Europa, limitare i prodotti monouso, sostenere e monitorare il mercato delle materie prime seconde. Il Piano è descritto in www.europarl.europa.eu/

riproduce la natura nel migliorare ed ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera", ed anche definita dalla Ellen MacArthur Foundation⁹, (a cui va ricondotta la maternità della precedente definizione) come *"un sistema economico pensato per potersi rigenerare da solo con due tipi di materiale: biologici, quelli che possono essere reintegrati nella biosfera e tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera"*.

A ben vedere, il modello economico cui è improntata l'economia circolare, si basa su una concezione di ricchezza e benessere, non più contraddistinta dalla tradizionale espansione reiterata di flussi. Il nuovo "paradigma" si fonda soprattutto sull'ingrossamento di quantità di capitale umano, naturale e sociale, oltre che di tipo economico/finanziario; l'economia circolare presuppone, nondimeno, un modello di economia in cui le attività sono concatenate in tutte le loro fasi tanto da consentire che i " rifiuti" (prodotti fondamentali nella prospettiva del riuso e della rigenerazione) di qualcuno, diventino risorse per qualcun altro.¹⁰

Applicazione diretta dell'economia circolare è ,prioritariamente, la realizzazione di una crescita economica che deve muoversi entro il modello della sostenibilità e della rigenerazione, in cui i beni di oggi siano le risorse di domani.

La sfida, letta con una lente di ingrandimento che allarga ancor di più la visione prospettica, è quella di coniugare una risposta adeguata ed efficace alle attuali dinamiche sociali ed ambientali migliorando, al contempo, la competitività del sistema economico generale.

La peculiarità di questo " nuovo paradigma" attiene alla ridefinizione di uno sviluppo sostenibile rinnovato, laddove anche la tutela ambientale deve rappresentare un fattore di competitività per il benessere collettivo.

Uno dei capisaldi di tale sistema si fonda su di una caratteristica essenziale: la cd. dimensione *ultragenerazionale* che tiene conto della necessità di garantire, oltre ai diritti della generazione del presente, anche quelli delle generazioni che verranno, in una prospettiva di certo a lungo termine¹¹. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile privilegia, non a caso, una visione integrata delle azioni da intraprendere e dei traguardi da raggiungere per ridefinire il nostro modello di sviluppo¹².

Le sfide globali, infatti, impongono, anche per la Commissione europea, l'impossibilità di adottare scelte decisionali settoriali, a vantaggio di un modello di

9 La Ellen MacArthur Foundation, ha sede a Chicago e la Fondazione sostiene le varie organizzazioni senza scopo di lucro in circa 50 paesi. La fondazione ha assegnato 5.5 miliardi di dollari da quando iniziò ad assegnare i suoi primi contributi economici nel 1978. La fondazione offre circa 225 milioni di dollari annui in sovvenzioni e investimenti relativi al programma 'Economia circolare'. La Fondazione ha il dichiarato obiettivo di "Sostenere le persone creative e le istituzioni impegnate a costruire un mondo più giusto, verde, e pacifico".

10 Si v. M.COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in il Diritto dell'Economia, n. 100(3 2019).

11 Nella definizione originaria del Rapporto Brundtland del 1987, dal titolo il «futuro di tutti noi», per sviluppo sostenibile si intendeva, in tale contesto, un «*development which meets the needs of the present generation without compromissioning the ability of the future generation to meet theirs*» .

12 Si v. M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare, Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo* in Studi di Diritto Pubblico, Franco Angeli, 2020.

tipo sostenibile, integrato, connesso interdisciplinare e consequenziale. L'approccio appena descritto si connette alla tutela della sostenibilità ambientale nel procedimento decisionale delle Pubbliche Amministrazioni; esso si riverbera soprattutto nelle motivazioni degli atti e dei provvedimenti, nonché si collega alle modalità di esercizio del potere, soprattutto a quello di natura discrezionale¹³. Sulla base di tale approccio metodologico, si dovranno verosimilmente ripensare le categorie concettuali di attribuzione e di competenza delle Pubbliche Amministrazioni; anche le relative modalità di azione dovranno iniziare a seguire schemi procedurali coerenti con modalità interconnesse con quelle di altri soggetti pubblici, probabilmente anche attraverso un'armonizzazione (a monte) fra le varie autorità pubbliche.

Il modello di sviluppo descritto rende necessario seguire regole precise; il raggiungimento degli obiettivi, però, dipenderà concretamente dalla capacità delle Istituzioni e ancor più delle Pubbliche amministrazioni, delle imprese e cittadini di lavorare in sinergia, concorrendo alla realizzazione di un governo partecipato.

E' indispensabile che il soggetto Pubblico tracci delle linee guida ben definite per ottenere delle strategie di mercato funzionali al raggiungimento dello scopo. In tale ottica, la regolamentazione deve essere coniugata dall'utilizzo di strumenti di natura economica e finanziaria che vincolino la disponibilità delle imprese alla creazione di procedimenti produttivi con un minor (se non miglior) impatto di tipo ambientale.

In questa visione interdisciplinare, l'evoluzione delle Amministrazioni deve passare per l'assottigliamento delle distanze tra esse e la società civile e, più in generale dal sistema economico e sociale del singolo territorio di riferimento. Gli episodi di vita amministrativa non dovranno più essere suddivisi per ambiti disciplinari ma per casi concreti; in essi i concetti delle altre scienze dovranno penetrare con pari posizione nel procedimento conoscitivo dell'operatore del diritto per il quale, quindi, non è più possibile un suo isolamento dal resto del mondo. L'attività dell'interprete, nondimeno, dovrà conservare la sua autonomia e la sua natura, che è quella di selezionare gli interessi giuridici rilevanti in ogni concreta prospettiva amministrativa, nell'ottica di un sempre vivo bilanciamento tra principi ed interessi coinvolti¹⁴. Tra gli strumenti più importanti nella realizzazione delle politiche descritte a disposizione della Pubblica Amministrazione si segnalano: la pianificazione territoriale (gerarchia dei rifiuti), autorizzazioni e criteri *end of waste*, cd. Appalti Verdi. Nella visione attuativa degli strumenti previsti, l'Efficienza amministrativa¹⁵ dovrà rappresentare Principio e Fattore che non potrà essere prevaricato da spinte eminentemente "di risultato" bensì

¹³ Sul rapporto esercizio tra esercizio del potere discrezionale e libertà di iniziativa economica, si v. M. DIFINO, *Discrezionalità amministrativa-autonomia privata, autorità-consenso, potere-rapporto*, *Federalismi* n. 26, 17/11/2021.

¹⁴ Si v. R.ROLLI, *La Giustizia Amministrativa nella Costituzione del 1948*, Nomos, 2017

¹⁵ Si v. M.A.SANDULLI, *Codice dell'Azione Amministrativa*, Giuffrè, 2017

criterio guida che, nella gestione ed allocazione delle risorse, dovrà veicolare e parametrare le scelte amministrative di tipo “ sostenibile, al fine di scongiurare patologie del procedere connesse all'esercizio della funzione.

2. Una regolamentazione a cascata.

L'elencazione di seguito riproposta intende circoscrivere i prodromi delle rivisitazioni concettuali in atto nel diritto vigente ed è funzionale per meglio comprendere l'ampiezza dell'*asset* regolamentare in materia¹⁶.

A livello Internazionale si segnala quanto contenuto in Agenda 2030, che presenta un programma contenente 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile che prendono in considerazione tre dimensioni: economica, sociale ed ecologica. Detti obiettivi fanno riferimento all'efficienza delle risorse e al fatto che, entro il 2030, tutti i Paesi sono chiamati a "raggiungere la gestione sostenibile e l'uso efficiente delle risorse naturali". Giova segnalare, come il delineato concetto di “efficienza delle risorse” è stato sviluppato, anche, in numerose iniziative in ambiti quali OCSE, UNEP International Resource Panel (UNEP-IRP) e G7/G8/ G20.¹⁷

Giova rammentare, poi, l'accordo di Parigi che entrò in vigore il 4 Novembre 2016; esso presenta un piano d'azione per limitare il riscaldamento globale. Altro evento degno di nota è quello relativo alla conferenza di Parigi, nella quale conferenza i Paesi partecipanti hanno presentato i loro Piani d'Azione volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra.¹⁸ A livello Comunitario, ancora, i primi riferimenti normativi in ambito di Economia Circolare sono da rinvenire nel Trattato di Lisbona del 2007 : articolo 3 commi primo e quinto e all'articolo 192. Dalla lettura di questi due articoli ne discende in via diretta di come l'Unione si stia adoperando per un progresso sostenibile incentrato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi, e su un'economia sociale di mercato competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su una tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente. Altra disposizione importante del medesimo Trattato è l'articolo 194 poiché riguarda la politica energetica europea; lo scopo, in questa visione, è quello di garantire il funzionamento del mercato interno e migliorare l'ambiente. Con tale disposizione si conferisce all'Unione europea il potere di deliberare, con procedura legislativa ordinaria, per «*promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili*».¹⁹

¹⁶ Si v. G.TURCO, *Economia circolare: definizione e politiche europee*, iusinitenere.it, 2020

¹⁷ Strategia nazionale per l'economia circolare, Linee Programmatiche per l'aggiornamento Documento per la consultazione 30 Settembre 2021

¹⁸ L'accordo di Parigi è stato ratificato da parte di almeno 55 paesi che rappresentano almeno il 55% delle emissioni globali di gas a effetto serra. Tale accordo è stato ratificato da tutti i paesi dell'UE. Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici in <https://www.consilium.europa.eu/>

¹⁹ Si v. M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, cit.

Il 18 Aprile del 2018 su proposta della Commissione Europea, il Parlamento riunito in Seduta Plenaria ha approvato, poi, il pacchetto sull'Economia Circolare. Si tratta di una serie di misure volte a promuovere la transizione verso un'economia circolare (già iniziata nel 2014 e continuata nel 2015) e di nuove direttive²⁰ che hanno modificato quattro precedenti direttive dell'Unione.²¹

Uno dei maggiori obiettivi sotteso a detti strumenti è quello di ridurre la quantità di rifiuti in modo da riuscire a gestirli di modo più efficiente per salvaguardare l'ambiente circostante, la salute umana e garantire un utilizzo ottimale delle risorse naturali e quindi conseguenzialmente ridurre l'impatto ambientale. Un nuovo "Piano d'azione" (CEAP - COM/2020/98)²² per l'economia circolare è stato poi adottato l'11 marzo 2020; esso contiene diverse misure volte a rafforzare e perseguire la crescita economica caratterizzata dall'uso efficiente delle risorse, contribuire in modo significativo al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 garantendo così un futuro verde e inclusivo proteggendo l'ambiente.²³ Il Piano focalizza l'attenzione anche sui settori ad alta intensità di risorse quali: elettronica e ICT; batterie e veicoli; imballaggio; plastica; tessile; costruzione e alimentare²⁴. Il Piano si prefigge diversi obiettivi da dover raggiungere entro il 2030. Innanzitutto il primo è quello di creare le condizioni per un mercato delle materie prime secondarie molto competitive caratterizzato da: disponibilità, prestazioni e costi, agendo sulla normazione dei materiali, e sui criteri per togliere la qualifica di rifiuto; inoltre si vuole attuare con lo strumento il principio di Responsabilità estesa del produttore, quest'ultimo sarà responsabile della fase finale del prodotto in modo da per favorire il mercato del riuso e la restituzione dei prodotti ai gestori privati in cambio di un contributo economico. Il 12 Luglio 2020 è entrato in vigore, ancora, il regolamento n° 852 dell'Unione Europea, denominato Regolamento sulla Tassonomia. Esso rappresenta un importante atto di normazione poiché contribuisce al raggiungimento degli obiettivi individuati dal piano di azione per finanziare la crescita sostenibile. Con tale regolamento vengono per la prima volta classificate le attività economiche sostenibili in modo da rendere più agevole la loro valutazione al fine di investire in

20 Esse sono: direttiva 2018/851; direttiva 2018/852; direttiva 2018/850; direttiva 2018/849)

21 Le quattro direttive modificate: Direttiva 2008/98/CE (direttiva quadro rifiuti); Direttiva 1994/62/CE (imballaggi e rifiuti di imballaggio); Direttiva 1999/31 CE (discariche di rifiuti); Gruppo di direttive 2000/53 CE sui veicoli fuori uso, 2006/66 CE, relative a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori, 2012/19 CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche. Sul punto, Ministero dell'ambiente e della Sicurezza www.mite.gov.it

22 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0098>

23 Strategia nazionale per l'economia circolare, Linee Programmatiche per l'aggiornamento Documento per la consultazione 30 Settembre 2021

24 Sotteso a tutto ciò vi è la necessità di ridurre la dipendenza dell'UE dall'importazione di materie prime, è importante investire in settori economici e infrastrutture che possano avere un impatto positivo diretto sulla salute umana e sull'ambiente. Il piano mira a continuare quella transizione dal modello di economia lineare a quello di un'economia circolare-industriale, già iniziata nel 2015 e a perseguire questo intento, vi è d'aiuto la strategia della bioeconomia.

progetti più sostenibili e circolari. Inoltre, il regolamento stabilisce sei obiettivi che fungono da parametro di valutazione di condotta²⁵ e qualificazione ambientale degli operatori²⁶.

Meritevole di attenzione, altresì, è la direttiva n° 125 del 2009, la cosiddetta direttiva *Ecodesign*. Con questa, si è posta l'attenzione sugli impatti ambientali più significativi lungo il ciclo di vita di un prodotto e sulla fase di utilizzo dello stesso quindi si è guardato al miglioramento dell'efficienza energetica, all'emissioni sonore, al consumo di acqua ecc. L'obiettivo perseguito è stato l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia. La direttiva è riconosciuta parte integrante del programma della Commissione *Clean energy for all Europeans* e parte fondamentale del *EU Action Plan on a Circular Economy*.²⁷ La risoluzione del Parlamento EU del 31 maggio 2018 sull'attuazione della direttiva sulla progettazione ecocompatibile riconosce l'efficacia dell'*Ecodesign*.

Da quanto descritto, si può prendere atto di come gli obiettivi dello "sviluppo sostenibile" rappresentino dei veri e propri modelli di *governance* che l'Unione deve concorrere a realizzare. Nel solco attuativo, vale la pena prendere contezza della portata di altri due strumenti programmatici: il Piano d'azione per le materie critiche²⁸ e l'Importante Progetto di Interesse Comune Europeo (IPCEI). Quest'ultimo "Importante Progetto di Interesse Comune Europeo (IPCEI)" è stato attuato dalla Commissione Europea nel Gennaio 2021²⁹.

A livello nazionale invece, i primi riferimenti normativi si possono rinvenire nella legge n. 221 del 28 Dicembre 2015 il cosiddetto Collegato Ambientale. Si tratta di una

25 Un'attività economica può essere classificata come sostenibile se contribuisce ad almeno uno dei predetti obiettivi senza arrecare danni significativi a nessuno degli altri cinque. In particolare i primi due obiettivi sono stati approvati dalla Commissione Europea il 21 Aprile 2021 e formalmente adottati il 4 Giugno 2021, mentre si attende la fine del 2022 per poter essere attuati gli altri obiettivi

26 Gli obiettivi ambientali sono:

- la mitigazione dei cambiamenti climatici;
- l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- l'uso sostenibile e la protezione delle risorse idriche e marine;
- la transizione verso un'economia circolare, inclusa la prevenzione dei rifiuti e l'aumento dell'assorbimento di materie prime secondarie;
- la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento;
- la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi..

27 Strategia nazionale per l'economia circolare, Linee Programmatiche per l'aggiornamento Documento per la consultazione 30 Settembre 2021

28 Il primo, mira a individuare le materie prime critiche per realizzare un'economia circolare e competitiva. "Per materie prime critiche si intendono quelle non alimentari non energetiche i cui problemi di approvvigionamento, di carattere politico, commerciale e ambientale, rendono prioritario un cambio di strategia economica e un forte aggiornamento tecnologico". Ad oggi si contano trenta materie prime critiche e la lista viene stilata e aggiornata ogni tre anni.

29 A questo progetto hanno partecipato diversi Stati membri tra cui l'Italia. Con esso si vuole creare una catena del valore sostenibile e innovativa che porti l'Europa a produrre materie prime, celle, moduli e sistemi di batterie di nuova generazione e che consenta la riconversione e il riciclo delle batterie con metodi innovativi e più efficienti.

serie di disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali: l'articolo 13 consente «al fine di ridurre l'impatto ambientale dell'economia italiana in termini di produzione di anidride carbonica e di realizzare processi di produzione in un'ottica di implementazione dell'economia circolare» di inserire i sottoprodotti della trasformazione degli zuccheri tramite fermentazione nell'elenco dei sottoprodotti utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas;³⁰ inoltre sono contenute importanti novità in materia di acquisti verdi (*green public procurement*) e vengono introdotte rilevanti modifiche al Codice dei contratti pubblici. In particolare l'art. 18 introduce l'obbligo di applicazione dei C.A.M. - criteri ambientali minimi- negli appalti pubblici di forniture e negli affidamenti di servizi nell'ambito dei consumi nel settore della pubblica amministrazione.³¹ La norma prevede quindi l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali; ciò comporta l'obbligo di applicare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei decreti Ministeriali.³² Per quanto riguarda gli incentivi previsti dalla normativa, occorre menzionare l'art. 23 che prevede, attraverso l'inserimento nel Codice dell'ambiente dell'art. 206-ter, la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di stipulare accordi e contratti di programma con diversi soggetti ottenendo un sostegno nell'acquisto di materiali riciclati. Nel corso dell'anno 2021, l'Italia ha approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tra gli obiettivi del PNRR vi è il miglioramento del sistema di gestione dei rifiuti, con investimenti per l'ammodernamento e lo sviluppo di impianti di trattamento volti al recupero di materia, da localizzare prevalentemente al Centro-Sud in perfetta linea con le missioni dell'economia circolare e lo sviluppo sostenibile. Attraverso questa strategia si vuole adempiere agli obiettivi comunitari contenuti nel Pacchetto Direttive Economia Circolare menzionate precedentemente. Il Piano ha inoltre l'obiettivo di potenziare la raccolta differenziata, il riciclaggio di rifiuti di apparecchiature di plastica, elettriche, elettroniche e il recupero nel settore tessile. La gestione complessiva dei rifiuti, eterogenea sul territorio, verrà infatti sostenuta da una serie di riforme che vanno dall'aggiornamento della strategia nazionale per l'economia circolare, da un Programma nazionale di gestione rifiuti che consentirà di rafforzare e supportare la pianificazione regionale al supporto tecnico alle autorità locali che ne hanno bisogno.³³ È prevista, altresì, un'attività avanzata di monitoraggio degli smaltimenti illegali, spesso fonti di contaminazioni pericolose proprio per potenziare lo sviluppo sostenibile e la riduzione dell'impatto ambientale gravoso per

³⁰ Si. V. M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, cit.

³¹ <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/1180207/Comunicato+RUP+9+marzo+2016.pdf/a50ed59e-d93b-4fd4-8051-ff200523430e>

³² Ci si riferisce ai DM 24 Maggio 2016 e DM giugno 2016 n 140 del Ministero dell'Ambiente

³³ Strategia nazionale per l'economia circolare, Linee Programmatiche per l'aggiornamento Documento per la consultazione 30 Settembre 2021

la natura e per l'uomo. In linea con la normativa vigente ³⁴, il Piano mira a colmare le lacune strutturali che ostacolano lo sviluppo del settore in modo da avvicinarsi ai target europei per un'economia circolare. A tal proposito, occorre precisare che in Italia è stato istituito nel mese di gennaio 2021, il Tavolo Nazionale di Lavoro Materie Prime critiche presso il MISE con l'obiettivo di riunire i diversi *stakeholder* nazionali. Al tavolo parteciparono diversi soggetti appartenenti al mondo dell'Università e della ricerca, nonché PMI, consorzi e associazioni di categoria.

Con la Delibera del comitato interministeriale per la Transizione ecologica n 138 del 15 Giugno 2022, venne approvato il Piano nazionale per la Transizione ecologica (Pte). La disposizione attua quanto previsto dall'articolo 57 bis del Decreto Legislativo n. 152 del 2006 (così come modificato dal DL 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni dalla Legge 22 aprile 2021, n. 55) ³⁵. In tale piano vengono indicati gli obiettivi designati dall'Unione Europea che devono essere perseguiti nei prossimi trenta anni e le misure economiche e politiche affinché tutto ciò possa realizzarsi. I principali obiettivi sono azzerare entro metà secolo le emissioni di gas serra per stabilizzare il pianeta entro i limiti di sicurezza dettati dagli Accordi di Parigi, rivoluzionare la mobilità fino alla sua completa sostenibilità climatica e ambientale, minimizzare per la stessa data inquinamenti e contaminazioni di aria, acqua e suolo, contrastare i fenomeni di dissesto idrogeologico, di spreco delle risorse idriche e l'erosione della biodiversità terrestre e marina con politiche di adattamento, proiettarsi quindi verso un'economia circolare e un'agricoltura sana e sostenibile. Si apre la strada anche alla bioeconomia circolare puntando alla valorizzazione delle biomasse di scarto, delle colture non alimentari e delle colture in secondo raccolto per la produzione di energia, di bioprodotto e di biocarburanti infatti nell'ottica del PNRR sono stati presentati i progetti di "Isole verdi" e delle "Comunità verdi" che contribuiscono a produrre benefici ambientali e climatici.

In materia di rifiuti, vi sono tre importanti decreti ministeriali sull'economia circolare che vennero introdotti nel 2021. Si tratta del decreto n 396 e 397 del 28 Settembre 2021 e il decreto n 398 del 29 Settembre 2021. Il primo è relativo all'approvazione dei criteri di selezione dei progetti per nuovi impianti di gestione dei rifiuti e per modificare e ammodernare quelli esistenti con uno stanziamento di un miliardo e mezzo di euro. Esso è destinato agli enti di governo territoriale, questi potranno presentare la proposta di finanziamento anche avvalendosi di gestori incaricati del servizio rifiuti igiene³⁶ urbana. Il secondo decreto invece disciplina la

³⁴ Riferimento al Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 116, in data "Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e all'attuazione della direttiva (UE) e Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 121, in data 12 settembre 2020, Attuazione della direttiva (UE) 2018/850 che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti", pubblicato nell'O.J. del 14 settembre 2020

³⁵ www.ambientesicurezza.it

³⁶ Si v. testo decreto n.396/2021 del Ministero della Transizione Ecologica

realizzazione di progetti di economia circolare per filiere industriali strategiche con uno stanziamento di 600 milioni di euro. Il terzo decreto invece è relativo all'approvazione del piano operativo per il sistema avanzato e integrato di monitoraggio e previsione con uno stanziamento di 500 milioni di euro³⁷.

Ebbene, dalla ricognizione effettuata balza all'occhio la centralità, nell'attuazione delle politiche di economia circolare, dei cd. "piani strategici". A tali strumenti il Legislatore vuol dare fiducia per la loro duttilità che consente una pianificazione economico-finanziaria, strategica e organizzativa, mutuata dal sistema aziendale, la quale pianificazione può efficientemente indirizzare i propri obiettivi per raggiungere la missione per il futuro. Le strategie in questione definiscono quali azioni dovranno essere svolte per poter affrontare le sfide che si presentano e raggiungere finalmente gli obiettivi prefissati. La pianificazione, però, non può rappresentare un rimedio alla frammentazione normativa esistente.

3. Il settore degli Appalti verdi: l'emblema di un cambio rotta.

Nella contrattualistica pubblica si assiste, di modo evidente, al fenomeno dello spostamento dalle esigenze di tutela ambientale ad un effettivo contributo alla creazione di un nuovo modello economico. Risalta, in detto settore, la centralità assegnata, nella nuova regolamentazione degli acquisti pubblici, ad una tutela ambientale caratterizzata come prioritaria ma intesa e considerata nelle forme dello sviluppo sostenibile e dell'efficienza ambientale ed energetica, perseguibile per il tramite di nuove "accortezze" procedurali e contrattuali, considerate a monte rispetto all'esecuzione del contratto ed intese quali vere e proprie "barriere all'ingresso" per l'operatore, nonché linee guida per il *modus operandi* della Pubblica Amministrazione³⁸. Rilevante, nel contesto di riferimento, la posizione del Ministero dell'Ambiente che, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e quello dello Sviluppo Economico, ha elaborato, in armonia alle disposizioni di cui al comma 1126 della l. n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) il «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione»³⁹. Si tratta di un

³⁷ Questi rappresentano degli strumenti che il governo mette a disposizione per gestire al meglio le emergenze rifiuti, evitare il conferimento illecito di rifiuti e più in generale difendere il territorio perseguendo quello che è l'obiettivo principale dell'economia circolare cioè uno sviluppo sostenibile

³⁸ Si v. il documento *Appalti Pubblici per un'economia circolare, Buone prassi e orientamenti*, in https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_it.pdf

³⁹ Il Piano d'Azione Nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione è stato approvato con Decreto Interministeriale n°135 dell'11 Aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008). Il PAN GPP ha l'obiettivo orientare la spesa pubblica verso: l'efficienza energetica e il risparmio nell'uso delle risorse, in particolare la riduzione delle emissioni di CO₂, la riduzione dell'uso di sostanze pericolose e della produzione di rifiuti. Il Piano individua 11 categorie di prodotti e servizi di interesse prioritario per volume di spesa e per impatti ambientali (arredi; edilizia; gestione dei rifiuti; servizi urbani e al territorio; servizi energetici; elettronica; prodotti tessili e calzature; cancelleria; ristorazione; servizi di gestione degli edifici; trasporti) rispetto ai quali definire "criteri ambientali minimi", ossia requisiti di natura ambientale collegati alle diverse fasi

Piano orientato a favorire la diffusione e la realizzazione pratiche d'acquisto sostenibili presso le Amministrazioni aggiudicatrici, al fine di valorizzarne le potenzialità, non solo sul versante della tutela ambientale ma soprattutto della politica industriale .

Tuttavia, è con il Codice dei contratti pubblici – il D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 – che la dimensione della sostenibilità è entrata nella normativa nazionale degli appalti. Dal momento dell'entrata in vigore del Codice del 2006, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile non vengono più individuati come dei limiti all'iniziativa economica privata, bensì quali interessi pubblici da conseguire attraverso le stesse dinamiche che sorreggono le regole concorrenziali⁴⁰.

Giova segnalare, più di recente, come nella delega 28 gennaio 2016, n. 11 sia significativo il contenuto dell'all'art. 1, comma 1, lett. p) che annovera fra i principi e i criteri direttivi, la «*previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e nei contratti di concessione, facendo ricorso anche al criterio di aggiudicazione basato sui costi del ciclo di vita e stabilendo un maggior punteggio per i beni, i lavori e i servizi che presentano un minor impatto sulla salute e l'ambiente*».

Nondimeno, a dare concreta attuazione al cambio di rotta al quale si assiste, concorrono oggi i «cd. appalti verdi» o *GPP (Green Public Procurement)*⁴¹.

Essi rappresentano degli strumenti tesi ad applicare criteri ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione. In particolare, dette misure di politica ambientale consentono alla Amministrazione Appaltante di scegliere beni e prodotti aventi impatto minimo e meno ridotto, sull'ecosistema ambientale; tali soluzioni, non a caso, si pongono nell'ottica di realizzare un più basso consumo di spesa

della procedura di appalto (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, criteri premianti, condizioni di esecuzione dell'appalto) da internalizzare nelle ordinarie procedure di acquisto pubblico.

40 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (abrogato dall'art. 217 del decreto legislativo n. 50 del 2016)

41 Senza pretese di esaustività, sul tema “ Appalti Verdi”, si v. F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in M.A SANDULLI-R. DE NICTOLIS (a cura di), Trattato sui contratti pubblici, Giuffrè, Milano, 2019, p. 167; ID., *Green public procurement: from recommendation to obligation*, in International Journal of Public Administration, 2011, p. 34; C. FELIZIANI, *I nuovi appalti verdi: un primo passo verso un'economia circolare?*, in Dir. econ., 2017, 2,, p. 349; S. VILLAMENA, Codice dei contratti pubblici 2016. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità, in Riv. giur. edilizia, 2017, 3, p. 101; ID., *Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la «competitività non di prezzo» anche alla luce della recente disciplina europea*, in Dir. econ., 2015, 2, p. 357; S. BIANCAREDDU-G. SERRA, *Gli appalti verdi: la soddisfazione di interessi ambientali attraverso le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici*, in Giurisd. amm., 2014, 7-8, p. 269; E. BELLOMO, *Il green public procurement nell'ambito della green economy*, in Dir. e proc. amm., 2013, p. 163; G. FIDONE, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2012, 5, p. 819. Sul piano sovranazionale, si v. S. ARROWSMITH-P. KUNZLIK (a cura di), *Social and environmental policies in EC Procurement Law. New directives and new directions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; R. CARANTA-M. TRYBUS (a cura di), *The law of green and social procurement in Europe*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2010; P. KUNZLIK, *Green Public Procurement—European Law, Environmental Standards and 'What To Buy' Decisions.*”, in Journal of Environmental Law 2013, 2, p. 173.

energetica e un minore dispendio di risorse naturali, per agevolare lo sviluppo sostenibile⁴². Con la Legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” (c.d. “collegato ambientale” alla Legge di stabilità 2016) che gli “acquisti verdi” della Pubblica Amministrazione hanno assunto carattere obbligatorio.

Attualmente, l’art. 34 del D. Lgs 50/2016, successivamente modificato dall’art. 23 del decreto correttivo n. 56/2017, impone la contribuzione, da parte delle stazioni appaltanti, al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della P.A. attraverso la previsione, nella documentazione progettuale e di gara – per gli affidamenti di qualsiasi importo – almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali relative ai criteri ambientali minimi (cd. “CAM”); i criteri ambientali minimi devono forzosamente essere previsti anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ex art. 95, comma 6, D. Lgs. 50/2016.

Ad onor di cronaca, il Codice stabilisce addirittura che l’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi tra i quali si conglobano per l'appunto, anche i criteri ambientali⁴³. Altra disposizione fondamentale è l’art. 96, comma 1, D.lgs. 50/2016 che testualmente recita: *“I costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:*

a) costi sostenuti dall’amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali: 1) costi relativi all’acquisizione; 2) costi connessi all’utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse; 3) costi di manutenzione; 4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio;

b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all’attenuazione dei cambiamenti climatici. Quando valutano i costi utilizzando un sistema di costi del ciclo di vita, le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

a) essere basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. Se il metodo non è stato previsto per un’applicazione ripetuta o continua, lo stesso non deve favorire né svantaggiare indebitamente taluni operatori economici;

⁴² Si v. F.FRACCHIA, S.VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente- - numero 2/ Anno 2020; sul tema anche M. MAZZAMUTO, *Diritto dell’ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2009, 6, p. 1571.

⁴³ M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 410.

b) essere accessibile a tutte le parti interessate;

c) i dati richiesti devono poter essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di altri Stati membri, di paesi terzi parti dell'AAP o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare o ratificati dall'Italia. L'allegato XVIII al ((presente codice)) contiene l'elenco degli atti legislativi dell'Unione e, ove necessario, degli atti delegati attuativi che approvano metodi comuni per la valutazione del costo del ciclo di vita.

Ne discende di come la normativa "verde" in materia di appalti stia concorrendo alla realizzazione una profonda mutazione del criterio strettamente economico di aggiudicazione, assegnando, invero, un rilievo marginale al mero criterio del «prezzo», con l'utilizzo, per l'aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa o meglio del «miglior rapporto qualità-prezzo», di un'espressione suscettibile di mutarne la natura. Non a caso si allude alla locuzione «costo del ciclo di vita» che espressamente rinvia ad una valutazione più variegata⁴⁴, comprensiva dei profili ambientali e sostenibili⁴⁵.

Vale la pena inoltre sottolineare come, all'Autorità Nazionale Anticorruzione, inoltre, sia stato assegnato il compito di vigilare sull'applicazione dei criteri ambientali minimi di cui trattasi e sul raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (Art. 213 D. Lgs. 50/2016)⁴⁶.

In definitiva, si può osservare come con riguardo alle innovazioni introdotte nella fase di aggiudicazione dell'appalto, si vada incontro ad una rivisitazione dei parametri di

44 Nondimeno, sempre su impulso comunitario, l'attuale normativa di settore permette, di regola, riduzioni dell'importo della garanzia fideiussoria, provvisoria e definitiva, a favore degli operatori economici in possesso di specifiche etichette e certificazioni ambientali, quali UNI ENISO14001 o Ecolabel (artt. 93 D.lgs. 50/2016).

45 Con il concetto di «ciclo di vita», contemplato dall'art. 2, comma 1, della direttiva 2014/24/CE, nonché dall'art. 3, d.lgs. n. 50 del 2014, si fa riferimento a «tutte le fasi consecutive e/o interconnesse, compresi la ricerca e lo sviluppo da realizzare, la produzione, gli scambi e le relative condizioni, il trasporto, l'utilizzazione e la manutenzione, della vita del prodotto o del lavoro o della prestazione del servizio, dall'acquisizione della materia prima o dalla generazione delle risorse fino allo smaltimento, allo smantellamento alla fine del servizio e all'utilizzazione». Si tratta di un criterio dalla valenza decisamente più ampia rispetto al criterio del mero «prezzo», poiché ricomprende «tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture e dei servizi» dall'estrazione della materia prima per il prodotto alla fase di smaltimento. Il concetto abbraccia, ai sensi dell'art. 67 della direttiva, i costi interni come «le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali». Più nello specifico, fra i costi relativi al ciclo di vita, l'art. 68 della direttiva 2014/24, ricomprende, quali costi connessi a profili ambientali, alla lett. a) ii), i costi connessi all'utilizzo, quali consumi di energia e altre risorse; iv) i costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio; e alla lett. b) i costi imputabili ad esternalità ambientali; tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas ad effetto serra nonché altri costi connessi all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

46 Tale previsione risulta in piena armonia con il ruolo che nel nostro ordinamento già riveste l'Anac, che si concretizza nel controllo e nella vigilanza sui contratti pubblici e nell'attività di regolazione degli stessi. Sui poteri dell'Anac, si v. F.FRANCONIERO, *Nuovo volto del potere regolativo dell'ANAC: commento all'art. 213 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016) in ItaliaAppalti*.

valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa in grado di avere un impatto sul modo di progettazione e di produzione dei beni e, quindi, sul funzionamento più composito del modello economico, secondo i principi dell'economia circolare. Non appare casuale, a tal proposito, che la Commissione si sia impegnata perché in futuro, in sede di fissazione o di revisione dei criteri, si debba necessariamente porre l'accento sui profili inerenti l'economia circolare, quali la durabilità e la riparabilità.

4. Un nuovo modello di *governance* in ottica Costituzionalmente orientata.

La Sentenza n. 85 del 2022 della Corte Costituzionale "dilata" i confini delle tradizionali competenze legislative nella visione del miglior perseguimento possibile della tutela dell'ambiente(si tralascia ad altre sedi l'approfondimento della vicenda contenziosa).

Si parte dall'assunto per il quale la legislazione esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema trova il suo prodromo costituzionale nell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost..

Nel tracciato del Legislatore Costituzionale, si inserisce però la posizione Giurisprudenziale di cui trattasi, che si pone come chiave di volta verso una nuova concezione del potere di regolamentazione in una ottica eminentemente "ambientalista". Il caso rappresenta un'interessante dimostrazione tesa a sottolineare la necessità di dar vita ad una *governance* in materia di gestione dei rifiuti orientata all'attuazione dei principi di economia circolare⁴⁷.

Il contenzioso prende le mosse dall'impugnativa del Governo, che paventava uno sconfinamento dei competenze legislative, in merito alla disposizione della Regione Abruzzo (articolo 19, comma 36, Lr 1/2021)⁴⁸. La Suprema Corte, all'esito del Giudizio, ha statuito: "*Anche se la norma impugnata, regolamentando la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali sulle spiagge, deve, comunque, essere ricondotta alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., va comunque considerato, come questa Corte ha più volte affermato, che le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza*

⁴⁷ Il caso di specie riguarda la legge di stabilità per le annualità 2021-2023; la Regione Abruzzo ha introdotto una disposizione normativa che, al fine di favorire l'implementazione dell'economia circolare, disciplinava la raccolta del materiale legnoso. In altri termini, nella Regione Abruzzo è stata preventivata la raccolta di tronchi e materiale legnoso spiaggiati o depositati lì dalle mareggiate invernali. La raccolta si dovrebbe realizzare in un arco temporale delineato (15 ottobre – 31 marzo) in orari e giorni prestabiliti ed aveva il divieto nelle cd. zone

tutelate o soggette a vincoli.

⁴⁸ Per un approfondimento sulla vicenda, si v. *Corte Costituzionale, Sentenza n. 85/2022, in tema di ambiente, previsione che consente la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiate nell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative*, in *Federalismi*

nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente (ex multis, sentenze n. 227, n. 214, n. 88 del 2020, e n. 289 del 2019)".

Ne discende che : a) la "materia" deve essere ricondotta alla tutela dell'ambiente e, pertanto, riservata alla competenza esclusiva dello Stato Centrale; b) per la cura di interessi funzionalmente collegati, le Regioni possono prevedere, come nel caso di specie, una disciplina di maggiore tutela dell'ambiente⁴⁹.

Nel contesto attuale, emerge dunque con prepotenza il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni, come soggetti titolari della gestione di una serie di compartimenti chiave per promuovere l'economia circolare : quello dei rifiuti è sicuramente uno di quelli.

In tale *asset*, nonostante un quadro normativo dispersivo, gli Enti Locali, e di modo particolare le Regioni, nell'esercizio della loro autonomia hanno già implementato politiche e strumenti normativi in materia.

In altri termini, la norma della Regione Abruzzo, intervenendo nella prospettiva dell'economia circolare, in modo da favorire il riutilizzo del legname spiaggiato e di limitare la quantità finale di rifiuti da smaltire, deve essere considerata, secondo il Giudice delle Leggi, non solo conforme alla disciplina statale, ma anche tale da realizzare una forma di maggiore tutela dell'ambiente.

Il Legislatore Regionale ha ridotto l'impatto sull'ambiente e si pone come modello da seguire, anche alla luce della "verifica positiva" da parte della Corte Costituzionale. L'orientamento del Giudice delle Leggi sembra pertanto aprire un incavo , tra le Regioni italiane ma rende l'economia circolare non solo utopia, bensì una realtà perseguibile attraverso forme di derogabilità *in melius* rispetto alle originarie concettualizzazioni della ripartizione legislativa.

5. Osservazioni conclusive.

L'azione amministrativa a tutela dell'ambiente deve rappresentare, nel nuovo "paradigma" un fattore di competitività per la crescita economica.

L'operato della Pubblica Amministrazione comporta un approccio interdisciplinare e sinergico su diversi versanti, soprattutto per la molteplicità degli strumenti d'azione e di politiche che richiede l'applicazione delle misure dell'economia circolare, ma anche per la riconcettualizzazione della *governance*, nazionale (si V. la

⁴⁹ Importante è il dispositivo di cui al punto 4.2 per il quale "l'art. 14, comma 8, lettera b-bis), del d.l. n. 91 del 2014, come convertito, ha modificato l'art. 183, comma 1, lettera n), cod. ambiente, in riferimento alla definizione delle attività non costituenti «gestione dei rifiuti» ai fini della applicazione della Parte IV del medesimo codice. La nuova disposizione ha aggiunto, infatti, nella lettera n) dell'art. 183, comma 1, cod. ambiente, un ulteriore periodo, ai sensi del quale «non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati»".

sentenza della Corte Costituzionale analizzata nel paragrafo che precede) ed europea, che impone risultati da conseguire di modo “sostenibile”, per il tramite di procedimenti innovativi, quali quelli del riuso delle materie prime seconde. Il Detto modus operandi deve ricomprendere sia le politiche ambientali, sia quelle strutturali e di bilancio.

Allo stato attuale è prematuro valutare i risultati delle politiche citate stante la novità delle questioni giuridiche poste sul palcoscenico. La carenza di indici di valutazione e/o di impatto ambientale che diano una misura dell'incidenza oggettiva degli strumenti introdotti e della loro concreta attuazione, concorre, nondimeno, all'impossibilità di poter esprimere giudizi applicativi, nonostante le direttrici che promanano dai cd. Piani d' Azione.

Al Legislatore (comunitario e nazionale) spetta però il merito di aver stimolato una riflessione più ampia sulle modalità con cui il Diritto amministrativo e la Pubblica Amministrazione possono contribuire alla salvaguardia del bene ambiente. Tutto ciò dovrà, però, necessariamente scontrarsi con i condizionamenti di metodi ancora non “ testati” tanto sull'economia, quanto sulla politica. l'opera della dottrina su questi profili, rivestirà, di certo un ruolo fondamentale. La materia impone per il futuro un significativo ampliamento del campo del confronto scientifico, che tenga conto della interdisciplinarietà delle questioni affrontate e della eterogeneità dei rami del sapere chiamati in causa. (economisti; sociologi; politologi; ecc.).