



ILARIA RIVERA*

IL PESO DELLA MATERIA. L'ECONOMIA CIRCOLARE E IL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ NELL'OTTICA DELLA RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE

«Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future»
(Art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino
Premessa alla Costituzione francese del 1793)

“Perché mi devo occupare delle generazioni future,
cosa hanno fatto loro per me?”
(Groucho Marx)

SOMMARIO: 1. Per una ricostruzione dottrinale del concetto di sviluppo sostenibile. - 2. La sostenibilità e la ricerca di un punto di equilibrio tra crescita economica ed etica intergenerazionale. - 3. La sostenibilità ambientale e il modello di economia circolare. - 4. Alcune conclusioni. *Tanto rumore per nulla?*

1. Per una ricostruzione dottrinale del concetto di sviluppo sostenibile

Il concetto di sviluppo sostenibile¹ ha assunto nel corso degli anni un'importanza sempre più marcata nel panorama internazionale in ragione dell'avvertita esigenza di orientare le politiche della produzione, del consumo e della crescita economica al rispetto dei principi di precauzione², di inclusione sociale e di efficiente allocazione delle risorse³,

* Consulente giuridico presso il Ministero dello Sviluppo economico.

¹ Per una preliminare distinzione tra “sviluppo sostenibile” e “sostenibilità”, si veda, tra gli altri, G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997.

² Sul principio di precauzione, cfr. A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione come modello dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv.dir.civ.*, 2003, p. 9 ss.; F. DE LEONARDIS, *Tra precauzione e ragionevolezza*, in *Federalismi.it*, 21/2006; A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006; L. BUTTI, *The precautionary principle in environmental law*, Milano, 2007; P. SAVONA, *Il principio di precauzione e il suo ruolo nel sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *Federalismi.it*, 25/2011.

³ Sono diversi gli indicatori elaborati nella letteratura divulgativa e scientifica al fine di “misurare” il grado di sostenibilità perseguito nei diversi paesi. Indubbiamente una delle componenti principali che viene presa in

non solo nell'interesse collettivo attuale ma anche – e soprattutto – nell'ottica di tutelare le generazioni future⁴. Le sfide globali, infatti, hanno saputo evidenziare la fallacia del modello attuale di sviluppo, incentrato essenzialmente sulla presunta inesauribilità delle risorse disponibili, spingendo gli operatori a far convergere, invece, le energie e le attenzioni sullo studio di modelli alternativi di sviluppo, basati sui concetti di “riuso” e di “recupero”.

Pacifico il riconoscimento ormai diffuso⁵ del principio dello sviluppo sostenibile all'interno degli ordinamenti nazionali con norme di rango costituzionale o ordinario⁶,

considerazione è quella del reddito *pro capite* che, tuttavia, nell'ottica multidimensionale assunta dal concetto di sostenibilità, deve essere accompagnata dall'analisi di altre variabili in riferimento agli aspetti economici, sociali e ambientali dello sviluppo di un Paese. Uno dei più noti è l'Indice di Sviluppo Umano (ISU), proposto nell'ambito del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite. Al riguardo, si rinvia all'attenta analisi delle variabili che incidono sul grado di sostenibilità attribuibile a seconda dei valori in considerazione e del livello di sviluppo dei Paesi esaminato di E. CASADIO TARABUSI, P. PALAZZI, *Un indice per lo sviluppo sostenibile*, in *Moneta e Credito*, 26/2004, p. 124, i quali, al fine di individuare un metodo attendibile di calcolo, sono partiti dal presupposto della sostenibilità come “società sostenibile”, nell'ambito della quale «il livello di sostenibilità dello sviluppo è massimo lungo un certo luogo di equilibrio nello spazio delle variabili, e diminuisce con l'aumentare della distanza da tale luogo». Più di recente, A. MARKANDYA, *Misurare la sostenibilità*, in *Equilibri*, 1/2010, p. 43, sottolinea che uno degli indici maggiormente utilizzati per misurare il grado di sostenibilità con riguardo alla crescita economica è quello del consumo pro capite, andando a valorare se il livello di ricchezza aumenta nel corso del tempo. In applicazione di tale impostazione, l'A. evidenzia che, in caso positivo, aumenta certamente il consumo *pro capite*, ossia la spesa operata da ciascun individuo per i beni e i servizi disponibili (ben diversi da quelli che si intendono necessari) e che, in caso negativo, «non è possibile garantire alle generazioni future lo stesso livello di benessere goduto dalla generazione presente». D'altra parte, a giudizio dell'A., non sarebbe risolutivo ai fini d'analisi prendere in considerazione il grado di “felicità” come indicatore del livello di sostenibilità, in luogo del reddito o del consumo, in quanto non mancano evidenze per le quali un maggior consumo non necessariamente è in grado di assicurare una maggiore soddisfazione.

⁴ Così, cfr. G. CORDINI, *Il diritto al cibo, le generazioni future e il mercato*, in *Dir.pub.comp.eur.*, Fascicolo speciale, maggio 2019, p. 158, osserva che l'intento del legislatore costituzionale contemporaneo di inserire un richiamo espresso ai diritti delle generazioni future risponde consapevolmente all'esigenza «di rafforzare un limite che possa evitare ai contemporanei di agire “privando o spogliando” la loro posterità ...». Analogamente, A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, Soveria Mannelli, 2005 e, ancora, ID., *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 94, secondo il quale, i diritti fondamentali «non valg[on]o solo per alcuni popoli (sono dunque universali); non poss[on]o essere fruiti solo “in parte”, perché in questo campo tout se tient (sono dunque indivisibili); non poss[on]o essere goduti realmente – a ben vedere – se non sono fruiti insieme e da tutti (sono dunque interdipendenti) e, infine, non apparteng[on]o solo alla attuale generazione dei viventi (sono dunque intergenerazionali)». Al riguardo, peraltro, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, evidenzia che se la nascita del concetto di responsabilità intergenerazionale si deve all'analisi degli strumenti di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, «lo sviluppo delle biotecnologie ... ha dato nuova linfa alla questione della tutela degli esseri umani futuri».

⁵ Cfr. D. PORENA, *Il “rango” del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15/2016; K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, London, 2008, p. 64 ss; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir.pub.comp.eur.*, 1/2016, p. 44, osserva che «la sostenibilità costituisce ormai un “key concept” costituzionale che, al pari della sovranità, della democrazia, del rule of law, dell'uguaglianza o della libertà, si impone all'attenzione dei costituzionalisti».

⁶ Si pensi, ad esempio, alla Costituzione svizzera (1999-2000) che, all'articolo 2, attribuisce alla Confederazione il compito di promuovere «in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese»; inoltre, l'articolo 45 della Costituzione spagnola del 1978 statuisce espressamente che «1. Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. 2. I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi

l'elaborazione compiuta del concetto si deve al Rapporto della Commissione Ambiente e Sviluppo Brundtland del 1987, che prende il nome dal suo Presidente, che ne ha

all'indispensabile solidarietà collettiva». È evidente, quindi, il riferimento nel testo costituzionale alla "solidarietà collettiva" e al conseguente impegno da parte di tutte le autorità pubbliche di perseguire tale obiettivo mediante l'utilizzo razionale delle risorse naturali disponibili. In senso analogo, si attesta anche l'ordinamento francese che, nella *Charte de l'environnement* del 2004, che, con la legge costituzionale n. 205/2005, promulgata il primo marzo 2005, è stata allegata alla Costituzione del 1958 e viene richiamata, unitamente alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 ed ai diritti sociali del Preambolo del 1946, nel Preambolo della Costituzione francese e che entra a far parte del *bloc de constitutionnalité* nel sindacato del *Conseil constitutionnel*. In particolare, la Carta afferma espressamente che «per poter assicurare uno sviluppo durevole, le scelte il cui scopo è rispondere ai bisogni di oggi, non devono compromettere la capacità delle generazioni future e di altri popoli di soddisfare i propri bisogni» e, all'articolo 6, sancisce la necessità di trovare un punto di sintesi tra la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale. Si rammenta, al riguardo, che, con la sentenza del 3 ottobre 2008, il Consiglio di Stato francese, annullando il decreto del 1° agosto 2006 che proponeva di diminuire il livello di protezione dei laghi di montagna in riferimento alla Carta dell'Ambiente, ne ha riconosciuto valore giuridico vincolante.

Nel panorama giuridico comparato, sembra costituire un *unicum* la dizione utilizzata dalla Costituzione del Giappone del 1947, che declina il concetto di sostenibilità alla tutela complessiva dei diritti umani. In particolare, l'articolo 97 stabilisce che «I diritti fondamentali della persona, garantiti da questa Costituzione al popolo Giapponese sono il frutto dell'antica battaglia dell'uomo per la libertà; essi sono sopravvissuti a molte gravose prove per la loro sopravvivenza e sono conferite nel presente ed alle generazioni future nella speranza che siano mantenute per sempre inviolabili». D'altra parte, si segnala per l'originalità la Costituzione dell'Ecuador del 2008, che agli articoli 71-74, riconosce espressamente i diritti della terra e della natura, prevedendo la possibilità per ciascuna persona, popolo, comunità o nazionalità di pretenderne tutela da parte delle autorità pubbliche. L'art. 72, in particolare, stabilisce che la natura ha diritto alla propria riparazione. È intuibile dalla lettura della disposizione costituzionale il cambio di prospettiva prescelto, che considera la natura non più come mezzo di realizzazione appannaggio dell'uomo, bensì il fine ultimo di tutela di ogni intervento pubblico o privato.

Per quanto concerne l'ordinamento italiano, si fa presente inoltre che sono stati presentati diversi disegni di legge costituzionale volti ad introdurre espressamente il principio di sviluppo sostenibile. Si veda, ad esempio, solo nell'ultima legislatura, il d.d.l. costituzionale AS 1203, recante «Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni», AS 1632, recante «Modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente», l'AS 938, recante «Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile», AC 240, recante «Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile». Al riguardo, E. GIOVANNINI, *L'Utopia sostenibile*, Bari, 2018, p. 108, ha avanzato diverse proposte di modifica del testo costituzionale italiano, al fine di introdurre un riferimento espresso al concetto di "sviluppo sostenibile" e, in particolare, di:

- aggiungere il seguente comma all'art. 3: «La Repubblica promuove le condizioni di uno sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle generazioni future»;
- modificare l'art. 2, aggiungendo le parole «anche nei confronti delle generazioni future» dopo il periodo «...solidarietà politica, economica e sociale», e l'art. 4, secondo comma, aggiungendo le parole «nel quadro di uno sviluppo sostenibile» alla fine del periodo «...progresso materiale o spirituale della società»;
- aggiungere il seguente comma all'art. 9: «Tutela l'ambiente e promuove le altre condizioni di uno sviluppo sostenibile anche nell'interesse delle future generazioni».

Amplius, per una riflessione organica sulla tutela giuridica del concetto di sviluppo sostenibile, cfr. A. MUROLO, *Aspetti economici dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2007; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; G. MAJORANA, *Il patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei. Dalla sviluppo sostenibile all'equilibrio finanziario: la necessità di un lungimirante rapporto fra generazioni*, Torino, 2012; K. SKAGEN EKELI, *Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations*, in *Ratio Juris*, 2007, p. 378 ss.; J. TREMMEL, *A Theory of Intergenerational Justice*, London, 2014. Al riguardo, T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova della sostenibilità*, cit., p. 52, chiarisce che l'introduzione di vere e proprie "sustainable clauses" nei testi costituzionali contemporanei trova giustificazione principalmente nella considerazione della costituzione quale fonte normativa più opportuna per tutelare "le esigenze del futuro".

riconosciuto la dimensione *dinamica*, chiarendo fin da subito che «lo sviluppo sostenibile (...) è un processo di cambiamento» tendente a soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future⁷. Si afferma, in sostanza e per la prima volta in modo compiuto, la consistenza *ontologica* della nozione di sviluppo sostenibile. Ancorché l'espressione sia vaga, emerge con chiarezza l'intento di delineare una precisa traiettoria del cambiamento in senso diacronico, che deve interessare, quindi, non solo la realtà contemporanea ma anche quella futura, con tutte le problematiche derivanti dall'incerta prevedibilità degli eventi prossimi.

Di sviluppo sostenibile e di sostenibilità molto si è discusso, soprattutto negli ultimi due decenni, e con numerose accezioni in base all'angolatura prescelta⁸. Ad esempio, nell'ordinamento italiano, tali nozioni sono state ricondotte in un primo momento nell'alveo della tematica ambientale, trovando l'ancoraggio costituzionale negli artt. 2, 3, 9, 32 e, dopo la riforma costituzionale del 2001, anche nell'art. 117, comma secondo, lett. s) Cost. In questo senso, peraltro, si è attestata anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ne ha ricondotto le fila alla perimetrazione competenziale tra Stato e Regioni in ordine ai livelli di tutela in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità da assicurare nell'interesse della collettività.

Ad ogni modo, qualunque sia la prospettiva d'analisi - sociale, economica o ambientale - adottata, sembra ragionevole potersi individuare la cifra della sostenibilità nell'uso efficiente delle risorse nella finalità di preservare, attraverso l'impiego delle risorse presenti, anche quelle future.

È evidente che il precipitato di una tale ricostruzione dommatica vede nel decisore politico l'interprete privilegiato delle istanze sociali collettive e delle conseguenti operazioni di sintesi e di traduzione normativa. Questo procedimento, come intuibile, matura nel corso del dettato costituzionale e si arricchisce nel ricco percorso di confronto inter-ordinamentale, nel quale accrescono attori, spazi e opportunità.

Cionondimeno, anticipando in parte quelle che saranno le conclusioni dello scritto, quel che sembra mancare maggiormente per siglare un approccio efficace alla tematica è la capacità di valorizzare secondo un intreccio virtuoso conoscenze e competenze trasversali, relegando troppo spesso l'analisi a singole valutazioni di settore, condotte in modo indipendente l'una dall'altra.

⁷ Ancora più chiara è la definizione che ne viene data nel *WWF Living Planet Report 2012*, ossia il Rapporto biennale che viene pubblicato dal WWF in collaborazione con il *Global Footprint Network*, la *Zoological Society* di Londra, e l'*European Space Agency* (l'Agenzia Spaziale Europea), al fine di indagare "l'indice di sostenibilità" del sistema naturale della Terra. In particolare, in tale Report si sottolinea la necessità di imparare a vivere "in un solo pianeta", non potendo avere molte altre possibilità di invertire l'inarrestabile processo di degrado e di depauperamento delle risorse naturali, nonché la progressiva perdita della biodiversità sulla Terra. Tre in particolare sono gli indicatori attraverso i quali vengono indagati i principali fattori di declino del sistema Terra: i) l'Indice del pianeta vivente, che prende in considerazione lo stato di un numero di popolazioni di specie superiore a quelli precedenti, registrando un declino del 30% della biodiversità rispetto al 1970; ii) l'impronta ecologica, da leggere in combinato disposto alla dimensione del consumo eccessivo delle risorse naturali e iii) l'impronta idrica della produzione, che indica la domanda in ordine alle risorse rinnovabili.

⁸ Chiariscono, al riguardo, M. CARTABIA, A. SIMONCINI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Bologna, 2009, p. 13 ss., che tale concetto, nato originariamente in relazione alle questioni ambientali, è stato applicato anche ad altri settori, quali la finanza, il turismo o l'architettura.

2. La sostenibilità e la ricerca di un punto di equilibrio tra crescita economica ed etica intergenerazionale

Con l'espressione "sviluppo sostenibile" si intende, come anticipato, il perseguimento di politiche di sviluppo che ambiscono a soddisfare gli interessi del presente, senza deprimere le esigenze del futuro⁹, nel rispetto della tutela dell'ambiente e dell'equità sociale, e senza sacrificare la competitività del mercato. Una simile ambizione richiede però, un ripensamento del modello economico dominante¹⁰, incoraggiando la convergenza delle azioni degli attori pubblici e dei soggetti privati per l'individuazione corale degli obiettivi da perseguire e delle modalità attuative.

Una recente formulazione del principio in parola si rinviene nella Enciclica di Papa Francesco "*Laudato si'*" del 2015, nella quale si chiarisce che il concetto di "bene comune", da leggersi in stretta connessione con lo sviluppo sostenibile, deve essere concepito in relazione alle generazioni future e ad un principio di solidarietà umana¹¹.

Si sono succedute poi nel corso degli anni numerose carte internazionali e dichiarazioni di principi, nel tentativo di cristallizzare il corso della sostenibilità. Tra queste, come sopra anticipato, si segnalano il Rapporto Brundtland del 1987¹², nel quale si afferma che lo sviluppo sostenibile è un modello di sviluppo volto al «soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di realizzare i propri» (p.to 27); la Dichiarazione di Stoccolma del 1972¹³, la Dichiarazione di Rio del 1992¹⁴, adottata nell'ambito nella Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e

⁹ Per una connessione tra sviluppo sostenibile e responsabilità generazionale, nella vasta letteratura, si vedano P. SANDS, J. PELL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2012; N.J. SCRIVVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Liden/Boston, 2008, p. 102 ss.; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in A. D'ALOIA, R. BIFULCO (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., p. 423 ss.

¹⁰ Cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit.; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 425 ss.; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2010, p. 13 ss.; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, 1/2017, p. 167, osserva che il concetto di sostenibilità sia meno preciso di quello di circolarità perché «mentre il primo non contiene espressamente il concetto di "limite", il secondo, invece, su di esso è strutturalmente fondato».

¹¹ Sul punto, cfr. M. SERIO, *Laudato si': l'Enciclica della crisi per un diverso modello della crescita*, in *Nuova economia e storia*, 2015, p. 99 ss.; M. BERTOLISSI, *La Laudato si' come fatto normativo*, in *Riforme: opinioni a confronto. Giornata di studi in ricordo di L. Paladin*, 2015, p. 49 ss.

¹² WECD, *Our Common Future*, Oxford, 1987.

¹³ Si veda il p.to 11, che riprende e riafferma espressamente il concetto della responsabilità intergenerazionale nel perseguimento di uno sviluppo economico sostenibile a basso impatto ambientale, a mente del quale «Le politiche ambientali di tutti gli Stati devono aumentare e non colpire il potenziale di sviluppo, presente e futuro, dei paesi in via di sviluppo e non devono neppure impedire il raggiungimento di condizioni di vita migliori per tutti».

¹⁴ Cfr. Principio 3: «Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future». In tale documento internazionale riveste notevole importanza, nell'intento di creare più ampi circuiti partecipativi tramite i quali consentire alla popolazione di contribuire attivamente alle politiche di sviluppo e di tutela ambientale e, nell'ambito di questi, il ruolo assunto dalle donne (Principio 20), e dei giovani (Principio 21), la cui creatività, gli ideali e coraggio debbono orientarsi alla realizzazione di «una partnership globale idonea a garantire uno sviluppo sostenibile e

sviluppo¹⁵, che valorizza la sostenibilità non solo in un'ottica di tutela ambientale ma anche in riferimento agli altri settori della vita umana, in spirito di "cooperazione globale" tra gli Stati aderenti e sempre nella prospettiva di assicurare il benessere delle generazioni future¹⁶ e, più di recente, il Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg del 2002, nell'ambito del quale è stata adottata la Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile¹⁷, e la Dichiarazione di New Delhi del 2012 nell'ambito del Quarto Vertice dei Paesi BRICS sul tema «Il partenariato dei BRICS per la stabilità, la sicurezza e la prosperità globale»¹⁸.

Anche al livello europeo si è assistito ad un'analoga operazione di elaborazione del principio dello sviluppo sostenibile, che ha trovato la principale – ma non già esclusiva – espressione in materia di politica ambientale e, segnatamente, nella previsione della protezione dell'ambiente in modo durevole e fruibile da parte di tutti gli individui. In particolare, l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2001 stabilisce che «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Dalla lettura della disposizione si evince che tutti gli interventi posti in essere al livello europeo debbono essere informati ad un principio di sostenibilità.

ad assicurare a ciascuno un futuro migliore». Questi principi hanno ispirato più di recente i lavori in seno alla Conferenza di Rio +20 del 2012, alla cui conclusione è stato redatto un documento, rubricato «*The Future We Want*», che avvia numerosi processi internazionali e nazionali su temi considerati cruciali per il futuro del Pianeta, tra i quali l'economia circolare nel contesto dello sviluppo sostenibile e della riduzione del tasso di povertà, incoraggiando la creazione di meccanismi di cooperazione tra settore pubblico e privato, il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, comprese le associazioni profit e non, le organizzazioni intergovernative, le istituzioni, e la partecipazione delle imprese mediante il ricorso agli strumenti tecnologici e digitali.

¹⁵ Al termine della Conferenza vengono adottati 5 documenti fondamentali per l'azione degli Stati membri:

- La Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici (UNFCCC);
- La Convenzione sulla diversità biologica;
- L'Agenda 21, contenente le linee guida per incentivare la transizione verso modelli di produzione e di consumo improntati sulla conservazione delle risorse naturali;
- La predetta Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo;
- I Principi sulle Foreste, che al p.to sottolinea peraltro l'importanza spirituale di questi ambienti per lo sviluppo pacifico delle popolazioni indigene.

¹⁶ In questo senso, ad esempio, il Principio n. 13 afferma che «Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future».

¹⁷ Si noti che in tale Dichiarazione, oltre a ribadire l'importanza di perseguire una prospettiva di lungo periodo e di stimolare la cooperazione di tutti i partner, pubblici e privati, nell'elaborazione di politiche improntate alla sostenibilità, nell'interesse delle generazioni che "ereditano la terra", si sottolinea l'importante apporto delle popolazioni indigene nel perseguimento di tale obiettivo.

¹⁸ Cfr. p.to 34, nel quale si afferma espressamente che «il concetto di "economia verde", ancora da definire nella Conferenza di Rio +20, deve essere inteso nel quadro più ampio dello sviluppo sostenibile e dell'eliminazione della povertà ed è un mezzo per raggiungere queste priorità fondamentali e primarie, non un fine in sé. Alle autorità nazionali deve essere dato lo spazio di flessibilità politica per compiere le loro scelte su un vasto menu di opzioni e per definire i loro percorsi di sviluppo sostenibile basati sul livello di sviluppo, sulle strategie nazionali, sulle condizioni e sulle priorità del paese. Resisteremo all'introduzione di barriere commerciali e agli investimenti collegati, sotto qualsiasi forma, allo sviluppo dell'economia verde».

Similmente, l'art. 11 TFUE¹⁹ (ex art. 6 TCE) collega la tutela ambientale alla promozione dello sviluppo sostenibile e il successivo art. 174, par. 1, TFUE stabilisce, al fine di promuovere efficacemente la coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione, l'impegno dell'Unione europea – e in coerenza con questa gli Stati membri²⁰ – a compiere ogni azione necessaria per consentire “lo sviluppo armonioso” dell'Unione stessa.

Con la Comunicazione del 15 gennaio 2001²¹, in vista del Consiglio europeo di Göteborg dello stesso anno, la Commissione europea, nel ribadire la centralità della questione della promozione dello sviluppo sostenibile, ha evidenziato il ruolo chiave delle Istituzioni europee nella realizzazione dello sviluppo sostenibile non solo in Europa, ma nel più ampio contesto internazionale, data la progressiva sensibilizzazione alla tematica nell'ambito della Comunità internazionale. In particolare, la Commissione chiarisce che «Lo sviluppo sostenibile offre all'Unione europea una visione positiva sul lungo termine di una società più prospera e più giusta». In questa prospettiva, la coesione sociale, la crescita economica e la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali devono andare di pari passo e perché questo diventi un obiettivo concretamente perseguibile la Commissione propone una serie di azioni che si muovono essenzialmente lungo tre snodi²² e che mirano a promuovere il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali per favorire la responsabilizzazione condivisa circa gli interventi da realizzare.

Nella successiva Comunicazione «*sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile. Una piattaforma d'azione*»²³, la Commissione europea ha ripreso e ribadito l'importanza di indagare la portata innovativa dello sviluppo sostenibile valorizzando la dimensione esterna (ad esempio, l'uso delle risorse mondiali e le questioni di sviluppo internazionale) e incoraggiando, al fine di adottare un'azione sinergica e strategica a livello europeo, un «dialogo continuo con le persone e le organizzazioni – dirigenti d'azienda, enti regionali e locali, ONG, università, organizzazioni di cittadini – impegnate a favore del cambiamento».

Sotto questo profilo, la portata della responsabilità, in capo agli attuali decisori politici, circa le opzioni politiche più opportune da adottare senza incidere negativamente

¹⁹ «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Sul principio di integrazione, si veda, tra gli altri, M. WASMEIER, *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *Comm. M Law Rev.*, 2001, p. 159 ss.

²⁰ Cfr. AA. VV., *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di B. POZZO, M. RENNA, Quaderno n. 15 della Rivista giuridica dell'ambiente, Milano, 2004.

²¹ Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001 - Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg) - COM(2001) 264.

²² In particolare, la Commissione propone che «... la strategia dell'UE si articoli in tre parti: 1: una serie di proposte e raccomandazioni intersettoriali per aumentare l'efficacia delle politiche e realizzare lo sviluppo sostenibile; ciò significa far sì che le varie politiche si rafforzino a vicenda e non vadano invece in direzioni opposte; Occorre una leadership politica per prendere decisioni difficili. Tutti possono dare un contributo. È essenziale che l'UE abbia un ruolo di primo piano. Intervendendo sul fronte interno si garantirà una leadership internazionale. Una visione coerente e di lungo termine dovrebbe ispirare le politiche; 2: una serie di obiettivi principali e di misure specifiche a livello di UE per affrontare i temi che rappresentano le maggiori problematiche dello sviluppo sostenibile in Europa; 3: misure per mettere in atto la strategia e verificarne i progressi».

²³ Comunicazione della Commissione del 13 dicembre 2005 sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile - Una piattaforma d'azione - COM(2005) 658.

sul soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future²⁴, si connota per un profilo operativo più ampio.

Ancorché la tutela dell'ambiente tenda ancora a configurarsi come la sede privilegiata di analisi, nel corso del tempo la tematica si è intrecciata con altri settori egualmente rilevanti (sviluppo tecnologico, transizione digitale, OGM, agricoltura sostenibile) attraverso complesse operazioni di bilanciamento e pur sempre nella prospettiva di una visione sistemica della strutturazione metodologica.

Cercando di riassumere la pluralità di significati cui si presta la nozione, la sostenibilità si snoda principalmente lungo tre direttrici²⁵, che costituiscono il tessuto assiologico lungo il quale si sono mossi i lavori che hanno portato all'Agenda 2030 sullo Sviluppo sostenibile e che si declinano rispettivamente nella: a) sostenibilità ambientale²⁶,

²⁴ In questo senso, tra gli altri osserva efficacemente D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future*, in *Filosofia e Questioni Pubbliche*, 1/2007, p. 22, le generazioni presenti possono agire per conto di quelle future agendo come «amministratori fiduciari all'interno delle procedure democratiche». D'altra parte, D. PORENA, *Il Principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, p. 152-153, chiarisce che, posto il dovere in capo alle generazioni presenti di preservare la disponibilità a favore delle generazioni future delle risorse (finanziarie, naturali etc.), tale circostanza non può in ogni caso spingersi «fino ad applicazioni che, in concreto, gener[a]no il paradosso per cui – in vista delle migliori condizioni di vita delle generazioni future – finisca per essere frustrato persino il nucleo irriducibile di posizioni e diritti fondamentali che ... sono reclamati dalle generazioni presenti».

²⁵ Come si evince peraltro dalla Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*», in GUUE L 354 del 28 dicembre 2013, p. 171 ss., nella quale, al Considerando n. 1, si ribadisce che «L'Unione si è prefissata l'obiettivo di diventare un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva entro il 2020, ponendo in essere una serie di politiche e di azioni intese a renderla un'economia efficiente nell'uso delle risorse e a basse emissioni di carbonio» e che elenca all'articolo 2 gli obiettivi prioritari da perseguire entro il 2050, ossia:

- «a) proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
- b) trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
- c) proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni e rischi d'ordine ambientale per la salute e il benessere;
- d) sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'applicazione;
- e) migliorare le basi cognitive e scientifiche della politica ambientale dell'Unione;
- f) garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
- g) migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
- h) migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
- i) aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale».

²⁶ Risale al 1986 la Dichiarazione sullo sviluppo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che enuncia un principio cardine nell'ottica della sostenibilità, vieppiù ripreso negli anni successivi nelle Dichiarazioni d'impegno adottate nell'ambito delle Conferenze internazionali, ossia quello della centralità della persona umana. L'articolo 1, in particolare, riconosce il diritto allo sviluppo come un diritto inalienabile di ciascuno, funzionale alla piena realizzazione della propria personalità e del «diritto alla piena sovranità su tutte le loro ricchezze e risorse naturali» (par. 2). Tale Dichiarazione riconosce, peraltro, la responsabilità in capo ai singoli Stati nell'adozione delle misure più opportune volte «al costante miglioramento del benessere dell'intera popolazione e di tutti gli individui, sulla base della loro attiva, libera e significativa partecipazione nello sviluppo e nella equa distribuzione dei benefici che ne risultano» (articolo 2, par. 3). Tali principi, come anticipato, sono stati ripresi e ulteriormente sviluppati, ad esempio, nel corso della Terza Conferenza internazionale di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo del 2015, nell'ambito della quale è stato adottato il 27 luglio 2015 con la Risoluzione 69/313 il c.d. Piano d'Azione, che prevede l'integrazione a livello

con politiche di riduzione delle emissioni gassose di CO₂, della combustione dei carbon-fossili e di riutilizzo e di rigenerazione delle materie prime seconde in un'ottica di tutela dell'integrità degli ecosistemi e della biodiversità e mediante il perseguimento di politiche per la produzione di energia più pulita e verde; b) sostenibilità sociale, mediante interventi di promozione dei livelli occupazionali, di inclusione sociale e di contrasto alle disuguaglianze e alla povertà; c) sostenibilità economica, attraverso un ripensamento dei modelli economici di produzione e di consumo che ottimizzino l'utilizzo delle risorse al fine di ridurre l'impatto sull'ambiente. Come si vedrà, si tratta di profili che tendono inevitabilmente ad intersecarsi in una prospettiva integrata che deve tendere ad una visione di sviluppo complessivamente sostenibile²⁷.

Tali obiettivi rimarrebbero però lettera morta se non fossero seguiti da azioni concrete di sostegno alla crescita. A livello europeo, tra i principali strumenti volti a promuovere la crescita, rientra certamente il Fondo europeo per gli investimenti (FEIS²⁸), istituito per agevolare l'accesso al credito per le micro, piccole e medie imprese (PMI) di tutti gli Stati membri UE, con lo scopo di contribuire ad aumentare gli investimenti nei settori dell'istruzione e della formazione, delle tecnologie, della sanità, nonché dell'efficiamento energetico.

Il FEIS è stato poi revisionato dalla Commissione europea, prevedendo, nell'ambito del programma di sviluppo 2015-2018, il rafforzamento del Fondo (c.d. FEIS 2.0²⁹), attraverso la previsione di un maggior stanziamento di fondi per il finanziamento di

nazionale dei piani di finanziamento al fine di promuovere i finanziamenti pubblici e privati per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Viene tratteggiato un modello di sviluppo sostenibile, incentrato su una dimensione di *governance* condivisa tra i diversi livelli istituzionali e territoriali interessati. Nel *Financing for Sustainable Development Report 2020*, pubblicato il 9 aprile 2020 a cura delle Nazioni Unite, tuttavia, è stato evidenziato il rischio di una retrocessione in diversi settori, dovuta certamente anche alla diffusione della pandemia a causa del Covid-19. Al fine di proporre possibili soluzioni per rispondere efficacemente alla crisi Covid-19, nel Report vengono elencate una serie di azioni sia a breve che a lungo termine, che si incentrano principalmente su quattro ambiti, predisponendo un pacchetto di stimolo coordinato a livello globale: i) per prevenire una crisi del debito; ii) per stabilizzare i mercati finanziari continuando a iniettare liquidità; iii) per aumentare la collaborazione con il settore privato; iv) ricostruire meglio per lo sviluppo sostenibile.

²⁷ In questo senso, A. D'ALOIA, *Prefazione. Economia circolare e diritto. Alla ricerca dei confini materiali della sostenibilità*, in M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020, p. 11, osserva come la sostenibilità, in realtà, consista in un diverso modo di pensare, che non si esaurisce nelle tematiche ambientali e che, al contrario, abbraccia anche le questioni attinenti alla lotta alla povertà, alla disuguaglianza, alla democrazia «in un unico modello che deve essere completamente ripensato».

²⁸ Tale Fondo è stato istituito con il Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2015, *relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici*, in GUUE L 169 del 1° luglio 2015, p. 1 ss. Il FEIS è uno strumento fondamentale per l'attuazione del Piano di investimenti per l'Europa varato nel 2014 dalla Commissione europea per mobilitare e sostenere gli investimenti nell'economia reale ed è stato varato congiuntamente dal gruppo BEI, costituito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), e dalla Commissione europea per colmare le attuali lacune di investimento nell'UE.

²⁹ Dato il successo del FEIS, con la Comunicazione COM(2016) 597 del 14 settembre 2016 la Commissione ha presentato una proposta che prevede di estendere il periodo inizialmente previsto di tre anni (2015-2018) con un obiettivo di 315 miliardi di euro e portarlo ad almeno 500 miliardi di euro di investimenti entro il 2020. Essa intende, inoltre, porre un maggiore accento sull'addizionalità, sui progetti transfrontalieri e quelli che contribuiscono al conseguimento degli impegni della COP21, sul sostegno alle PMI e sull'estensione della copertura geografica del FEIS.

progetti sostenibili e per incentivare procedure trasparenti di allocazione delle risorse disponibili.

Rientrano nella strategia di azioni per sollecitare gli investimenti le altre iniziative per tradurre in progetti concreti l'ambizione di perseguire politiche di sostenibilità, sempre nell'ottica della preservazione delle generazioni future; tra queste figurano, ad esempio, il Portale per il Progetto europeo di investimenti (EIPP), che consente agli investitori privati di finanziare alcuni progetti per la promozione della salute pubblica, dell'occupazione, dell'energia rinnovabile, dei trasporti, e il Portale di consulenza europea per gli investimenti (EIAH), promosso dalla Commissione europea e dalla Banca europea per gli investimenti, nell'ambito del Piano europeo per gli investimenti, con la funzione di creare investimento nel mercato reale, compatibili con la sostenibilità ambientale ed energetica.

Sempre nell'intento di sostenere la crescita economica mediante un approccio dinamico e concertato, si è giustificata anche l'adozione della strategia "Europa2020"³⁰, la cui *ratio* risponde alla necessità di perseguire un'economia più stabile e sostenibile, ma soprattutto solidale tra i diversi Stati membri. Le linee di sviluppo si estendono sostanzialmente in cinque ambiti: *l'occupazione, l'innovazione, l'istruzione, l'integrazione sociale e il clima/energia*. Come sottolineato peraltro dall'ex Presidente della Commissione europea Barroso in occasione del Vertice del Consiglio europeo del 7 marzo 2013, proprio con riguardo alla Strategia 2020, l'Europa avrebbe dovuto muoversi verso «a comprehensive approach to dealing with the economic challenges ... our agenda for growth seeks to support reform and restore investment across the whole European area».

Gli ambiti materiali che hanno costituito il *core* dell'azione europea nell'ambito della Strategia 2020 sono poi confluiti tra gli Obiettivi dell'Unione europea per il 2030 in materia di ambiente, clima ed energia, nel cui alveo si inserisce il Quadro 2030 per il clima e l'energia³¹, che mira a perseguire lungo l'arco temporale 2021-2030 i) una riduzione almeno

³⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione europea "EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" del 3 marzo 2010 - COM(2010) 2020, nella quale la Commissione proponeva una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2020, ossia:

- «– il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà».

Viene, inoltre, specificato che l'Europa 2020 deve essere improntata al perseguimento di tre priorità, che si debbono inserirsi nel quadro dell'economia di mercato a vocazione globale:

- «– crescita intelligente – sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva – promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale».

L'Agenda 2020 è stata messa a punto nell'ambito della riunione del 17 giugno 2010 del Consiglio europeo, il quale nelle relative conclusioni ha ribadito il piano impegno dell'Unione europea a contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM) a livello mondiale entro il 2015, precisando che «Ciò è possibile a condizione che tutti i partner diano prova di un fermo impegno politico, attuino i cambiamenti strategici necessari e adottino misure concrete» (p.to 20).

³¹ Nell'ambito di tale Quadro europeo, gli Stati membri sono tenuti ad adottare piani nazionali integrati per l'energia e il clima per il periodo 2021-2030. Gli Stati membri dovevano presentare i piani definitivi entro la fine del 2019. Per quanto riguarda il nostro ordinamento, il 21 gennaio scorso è stato

del 40% delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990); ii) una quota almeno del 32% di energia rinnovabile e iii) un miglioramento almeno del 32,5% dell'efficienza energetica, e il Pacchetto “Energia pulita per tutti gli europei”³², che mira a completare la transizione verso l'energia pulita e pone l'UE sulla via del conseguimento degli impegni assunti con l'Accordo di Parigi sul clima.

La pluralità degli strumenti economici e giuridici per supportare politiche di sviluppo nel solco della sostenibilità conferma che un nuovo modello economico richiede un ripensamento dell'intero assetto organizzativo e procedurale; si sperimentano scelte coraggiose, improntate ad obiettivi concreti di crescita, verificabili mediante l'impiego di indicatori di sviluppo. Ne consegue un concetto dinamico, che pare atteggiarsi come una sorta di meta-principio a fondamento di una generica obbligazione morale in capo alle generazioni attuali a favore di quelle future³³.

Circa la possibilità di configurare una sorta di “diritto alla sostenibilità per le generazioni future”³⁴, sono diverse le teorie elaborate nel dibattito scientifico, che, in realtà, non sembrano rispondere del tutto efficacemente al quesito sulla portata del diritto in parola. Fondativa del principio di responsabilità intergenerazionale è la teoria avanzata da Jonas, con il riferimento alla sua “etica responsabile”³⁵, il quale ha sottolineato la “flessibilità” del concetto, in quanto strettamente interrelato con le scelte intertemporali

pubblicato il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), nel quale vengono stabiliti gli obiettivi nazionali al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, sviluppo e mobilità sostenibile.

³² Questo Pacchetto consta di un regolamento e una direttiva sull'energia elettrica, che mirano a rendere il mercato dell'elettricità dell'UE più interconnesso, flessibile e incentrato sui consumatori; il regolamento sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica, che garantirà la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nelle situazioni di crisi; la riforma del ruolo e del funzionamento dell'ACER, l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia. Tali atti legislativi entreranno in vigore dopo la pubblicazione in GUUE.

³³ Diverse sono le ricostruzioni teoriche che animano il dibattito dottrinario sul punto. In particolare, a chi nega del tutto la rilevanza giuridica del concetto di sviluppo sostenibile pare doversi preferire l'impostazione di chi, ancorché nel contesto normativo di *soft law*, riconosce una qualche valenza giuridica – e non giù esclusivamente persuasiva – al concetto in parola. La problematica che sembra emergere però dalla lettura dei diversi strumenti normativi di diritto internazionale nei quali trova previsione espressa il principio della responsabilità intergenerazionale deriva dalla mancanza di specifici strumenti normativi attivabili nel caso in cui venga constatata la violazione del suddetto principio da parte di un'autorità pubblica. Questo ha fatto sì che il principio della responsabilità intergenerazionale, sebbene trovi pacifico accoglimento nei Preamboli della gran parte dei cataloghi internazionali, giunga ad essere considerato alla stregua di una norma internazionale generalmente riconosciuta, i cui elementi costitutivi – *diuturnitas* e *opinio iuris* – si rinverrebbero nella pluralità delle fonti normative in cui viene proclamato il principio della sostenibilità. Altri ancora sottolineano che, più che un contenuto normativo omogeneo, si tratti di un metodo attraverso cui perseguire una nuova prospettiva di sviluppo. Per una rassegna delle diverse posizioni in dottrina, si veda, tra gli altri, M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 9/2019. Sul punto, C. CURTI GIALDINO, *L'Unione europea ed il principio dello sviluppo sostenibile*. Relazione presentata al Seminario di 2° livello organizzato dal Ministero della Pubblica Istruzione e dalla Regione Veneto sul tema “*Costituzione italiana, integrazione europea e sviluppo sostenibile*”, Venezia, Isola di San Servolo, 22-24 ottobre 2007, osserva che il principio in parola «più che apparire come una proposizione a se stante, della quale si possa valutare astrattamente la eventuale normatività, comprende un fascio di indicazioni» di cui alcune precettive mentre la maggior parte di natura programmatica.

³⁴ Sul punto, cfr. C. ZANGHÌ, *Per una tutela delle generazioni future*, in *Jus*, 1/1999, p. 626 ss.

³⁵ Cfr. H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, Torino, 1990.

individuali e collettive, nonché con lo sviluppo di tecnologie e di cambiamenti irreversibili. Principio di responsabilità che grava, a giudizio dell'A., non solo sul singolo individuo ma anche sullo Stato complessivamente inteso.

In senso critico circa la sussistenza di un qualsivoglia obbligo di *facere* nei riguardi delle generazioni future si pone la teoria della rilevanza del presente e dell'irrelevanza del futuro³⁶, secondo la quale andrebbe, in ogni caso, preferita una visione incentrata sul soddisfacimento dei bisogni della collettività attuale, riproponendo l'annosa questione della potenziale conflittualità tra società attuale e società future; oppure la tesi dell'attualità dei diritti per vanarne la pretesa³⁷, con la conseguente considerazione delle sole "persone attuali" per l'ascrivibilità dei relativi diritti. Nel solco del ragionamento proposto da tale tesi, si collocano quanti, riprendendo il pensiero hartiano circa la configurabilità di un "contenuto minimo" di diritto naturale in ogni sistema giuridico, considerano la responsabilità intergenerazionale³⁸ come diretta espressione di un siffatto concetto, che è suscettibile, quindi, di esplicitarsi non solo in senso sincronico, ma anche diacronico, con uno sguardo più attento alle esigenze delle generazioni future.

Ad ogni buon conto, volendo tracciare una sintesi delle diverse impostazioni teoriche che sono state sviluppate al riguardo, la questione che sembra attraversare tutte le argomentazioni cennate e che stimola una più vivace attenzione riguarda la possibilità di configurare una serie di diritti di cui sono titolari *gli individui che verranno*. Questo per un duplice aspetto: in primo luogo, perché l'individuazione - allo stato attuale - delle istanze future rischia di essere a dir poco oziosa nell'assenza di elementi di indagine certi cui ricorrere; in secondo luogo, perché la platea dei destinatari o dei futuri fruitori non sarebbe definita, vivendo della delimitazione impressa dal decisore politico.

La complessità di un'impostazione preconcepita mina in radice la possibilità di procedere a qualsiasi valutazione attendibile, in difetto, come anticipato, della conoscenza e, ancor più, della conoscibilità dei tratti essenziali.

Il concetto di sviluppo sostenibile, quasi in una sintesi ossimorica, sembra quindi trasformarsi da mero vincolo di scopo per il decisore politico e per la funzione amministrativa a oggetto di un autonomo diritto da riconoscersi in capo alle generazioni che verranno, da misurarsi secondo un parametro antropocentrico.

3. *La sostenibilità ambientale e il modello di economia circolare*

Si collocano nell'ambito del concetto di sostenibilità ambientale le strategie per incentivare l'adozione del modello dell'economia circolare, che si fonda sui presupposti del riutilizzo, della riparazione e del riciclo dei beni prodotti. La transizione verso tale modello, che risponde positivamente alle istanze della sostenibilità, è oggetto di un numero sempre maggiore di iniziative, promosse sia nel quadro normativo nazionale sia a livello

³⁶ La tesi è da attribuirsi a G. PONTARA, *Etica e generazioni future*, Bari, 1995, 34 p. ss.

³⁷ In questo senso, cfr. T. DE GEORGE, *The environment, rights, and future generations*, in E. PARTRIDGE (ed.), *Responsibilities to future generations*, Buffalo, 1981, p. 160 ss.

³⁸ Sottolinea efficacemente R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., p. 35, che spesso il concetto di responsabilità intergenerazionale tende ad essere confuso con quello di "responsabilità verso le generazioni future", quasi si trattasse di una sorta di endiadi. In realtà, sottolinea l'A., che con l'espressione "responsabilità intergenerazionale" ben si potrebbe fare riferimento al rapporto tra generazioni, tutte già esistenti, come nel caso del settore previdenziale.

internazionale. Tra queste risulta particolarmente significativa l'Agenda delle Nazioni Unite 2030 per lo Sviluppo sostenibile³⁹.

Il perimetro entro il quale si sviluppano i “Sustainable Development Goals” definiti dall'Agenda 2030 si tratteggia intorno alla crescita economica, all'inclusione sociale e, per l'appunto, alla tutela dell'ambiente; profili questi che vanno ad esprimere famose “cinque P”, sono identificate nelle Persone, nella Prosperità, nella Pace, nella Partnership e nel Pianeta.

Si tratta di un programma di Azioni che si dipana lungo un arco temporale di 15 anni e che si riassume in 17 Obiettivi Comuni e 169 Target per rafforzare i canali partecipativi di tutti i soggetti interessati (imprese, cittadini, amministrazioni locali) alla realizzazione di un metodo condiviso a politiche di sviluppo economico e sociale sostenibile⁴⁰. Si stima, infatti, che le misure di progettazione dei prodotti in senso ecocompatibile e di riutilizzo dei materiali di scarto possono generare un aumento della produttività industriale, riducendo al contempo le emissioni totali di gas a effetto serra e determinando un aumento dei livelli occupazionali.

In questa prospettiva, l'Agenda 2030 ha definito una serie di azioni con l'obiettivo di contrastare le disuguaglianze sociali per il raggiungimento di un maggior benessere per tutta la popolazione. Si va dall'eliminazione della povertà alla salute per tutti, alla crescita economica e all'eliminazione delle disuguaglianze, dalla tutela dell'ambiente all'educazione all'innovazione per la sostenibilità. Questi risultati richiedono, come anticipato, una strategia concertata da parte di tutti gli *stakeholders*, che deve coinvolgere le amministrazioni pubbliche e la società civile nello sforzo comune di sensibilizzare ad una nuova etica sociale, mediante soprattutto l'utilizzo di strumenti di formazione e di educazione dell'utente o del consumatore con l'obiettivo di orientare le scelte di consumo verso beni e servizi maggiormente sostenibili. L'aspirazione è quella di favorire il passaggio da un modello lineare ad un modello circolare che nelle diverse fasi della filiera (progettazione, produzione, consumo, smaltimento), mira a “realizzare di più usando meno” mediante la razionalizzazione delle risorse disponibili, ponendo l'attenzione sull'impatto ambientale delle politiche produttive e sulla realizzazione di nuovo valore sociale ed economico.

³⁹ Per un approfondimento, si veda, tra gli altri, H. WEBER, *Politics of 'Leaving No One Behind': Contesting the 2030 Sustainable Development Goals Agenda*, Routledge Online, 2017.

⁴⁰ In risposta all'Agenda 2030, il 22 novembre 2016 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione «Le prossime tappe per un futuro europeo sostenibile», che illustra le politiche poste in essere in ambito europeo per contribuire al conseguimento degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030. In tale Comunicazione viene inoltre previsto il lancio di una piattaforma multi-partecipativa ad alto livello, presieduta dal primo vicepresidente Timmermans, quale luogo di scambio delle migliori pratiche in materia di attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. A seguito del Discorso sullo Stato dell'Unione 2017, la Commissione europea ha presentato il 30 gennaio 2019 il Documento di riflessione «Verso un'Europa sostenibile entro il 2030», che presenta tre scenari per stimolare la realizzazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile all'interno dell'UE, promuovendo il dibattito e la riflessione sulle modalità di azione. I tre scenari sono:

- una strategia generale dell'UE relativa agli OSS per orientare le azioni dell'UE e degli Stati membri;
- un'integrazione continua degli OSS da parte della Commissione in tutte le pertinenti politiche dell'UE, ma senza imporre misure agli Stati membri;
- puntare di più sull'azione esterna, consolidando al contempo il principio della sostenibilità a livello dell'UE, intensificando «la sua collaborazione con le principali organizzazioni e i più importanti forum internazionali, come le Nazioni Unite, l'Organizzazione internazionale del lavoro e l'Organizzazione mondiale del commercio, il G20 e gli organismi di vigilanza degli accordi ambientali multilaterali, al fine di far progredire un'agenda di politica estera basata sui suoi valori».

Si inserisce nella più ampia strategia che ha portato all'adozione dell'Agenda 2030⁴¹, nel solco della promozione di una crescita economica più equa e sostenibile, si inserisce la Comunicazione della Commissione europea su “*Il futuro sostenibile dell'Europa*”, adottata a Strasburgo il 22 novembre 2016, nella quale vengono esaminate le specifiche azioni adottate dall'Unione europea nell'ambito delle politiche di attuazione degli Obiettivi dell'Agenda 2030. Le iniziative intraprese nel corso degli anni a livello europeo sono successivamente confluite in un apparato organico nel *Green Deal* europeo⁴², annunciato l'11 dicembre 2019 dalla Presidente della Commissione Von der Leyen⁴³, che prevede la messa in campo di una serie di azioni volte ad intervenire su tutti i settori dell'economia (es. trasporti, produzione industriale, energia) per favorire la transizione dell'Europa verso un modello sostenibile⁴⁴. In questo ambizioso progetto, occupa un ruolo di primo piano la promozione di un utilizzo razionale e sostenibile delle risorse naturali al fine di ripristinare gli ecosistemi e garantire il benessere della collettività. In questo senso, viene promosso un nuovo piano d'azione per l'economia circolare⁴⁵, che punta su «una politica per i "prodotti sostenibili" al fine di sostenere la progettazione circolare di tutti i prodotti sulla base di una metodologia e di principi comuni, dando priorità alla riduzione e al riutilizzo dei materiali prima del loro riciclaggio, promuovendo nuovi modelli di sviluppo e fissando requisiti atti a prevenire l'immissione sul mercato dell'UE di prodotti nocivi per l'ambiente». Viene sancito, a tal fine, un vero e proprio “diritto alla riparazione” che consente alle imprese di

⁴¹ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile (*Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*) presenta talune peculiarità in ordine agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs) precedentemente elaborati. In particolare, nella definizione degli obiettivi di Sviluppo sostenibile, ossia i *Sustainable Development Goals* (SDGs) non si rivolge esclusivamente agli Stati, valorizzando in massima parte il ruolo centrale assunto dal *private sector*, e soprattutto dalle imprese, nel raggiungimento degli obiettivi globali. Emerge, quindi, l'importanza del contributo delle imprese alla realizzazione dei target stabiliti, non solo nella progettazione di soluzioni di sviluppo per un'economia più verde e più pulita, ma anche nella creazione di “valore condiviso” aumentando i canali di partecipazione e di comunicazione e implementando gli strumenti di responsabilità sociale nei riguardi della collettività.

⁴² Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - COM(2019) 640 final. Per un approfondimento, si veda, tra gli altri, S. TAGLIAPIETRA, *Il «Green Deal europeo» della presidente von der Leyen: quali priorità?*, in *Equilibri*, 2/2019; G. ASARO, M. FISICARO, *Il Green Deal europeo (dicembre 2019-gennaio 2020)*, in *Riv.giur.mezz.*, 1/2020.

⁴³ L'allora neoeletta Presidente della Commissione, in occasione del Discorso di presentazione del programma politico della Commissione europea 2019-2024, ha enunciato i principali obiettivi da realizzare per il 2030, che «... devono essere più ambiziosi» e puntare ad una riduzione delle emissioni pari almeno al 50 %.

⁴⁴ Con la Risoluzione del 15 gennaio 2020, il Parlamento europeo, pur accogliendo con favore le misure previste dalla Commissione europea, ribadisce che il passaggio a un'economia climaticamente neutra e a una società sostenibile deve essere realizzato contestualmente all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Posto il principio dello sviluppo sostenibile, che, come sottolineato in tale risoluzione, deve costituire la guida per la previsione e lo sviluppo delle politiche europee per il futuro, il Parlamento europeo invita la Commissione a valutare l'integrazione degli OSS all'interno del semestre europeo, al fine di verificare la conformità delle politiche di bilancio nazionali agli obiettivi climatici ed ambientali.

⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva» (COM(2020) 98 final) dell'11 marzo 2020. Questo Nuovo Piano di azione mira a costruire un'Europa più pulita e competitiva in co-creazione con gli operatori economici, i consumatori, i cittadini e le organizzazioni della società civile, razionalizzando il quadro normativo rendendolo adatto ad un futuro sostenibile, garantendo l'ottimizzazione delle nuove opportunità derivanti dalla transizione e riducendo al minimo gli oneri per le persone e le imprese.

offrire ai consumatori la possibilità di usufruire di prodotti riutilizzabili e riparabili, mediante il ricorso a nuovi modelli imprenditoriali sostenibili.

Come anticipato, il Piano europeo prende le mosse a sua volta dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che, tra gli obiettivi comuni, ricomprende espressamente la transizione verso un modello di economia circolare (obiettivo n. 12⁴⁶). Con tale espressione suole indicarsi un modello di economia che coinvolge tutte le fasi del ciclo produttivo e che mira alla riduzione della produzione dei rifiuti e al riutilizzo e alla rigenerazione di quelli prodotti⁴⁷.

La scarsità delle risorse naturali suggerisce una rimodulazione delle condizioni tradizionali di sfruttamento delle fonti di energia e di produzione e spiega il passaggio ad uno sviluppo economico e sociale più sostenibile a basse emissioni dannose⁴⁸. È sempre più

⁴⁶ In particolare, l'obiettivo n. 12 si propone di realizzare i seguenti *goals*:

- attuare il Quadro Decennale di Programmi per il Consumo e la Produzione Sostenibili (10YFP), rendendo partecipi tutti i paesi, con i paesi sviluppati alla guida, ma tenendo presenti anche lo sviluppo e le capacità dei paesi in via di sviluppo;
- entro il 2030, raggiungere la gestione sostenibile e l'utilizzo efficiente delle risorse naturali;
- entro il 2030, dimezzare lo spreco alimentare globale pro capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto;
- entro il 2020, raggiungere la gestione eco-compatibile di sostanze chimiche e di tutti i rifiuti durante il loro intero ciclo di vita, in conformità ai quadri internazionali concordati, e ridurre sensibilmente il loro rilascio in aria, acqua e suolo per minimizzare il loro impatto negativo sulla salute umana e sull'ambiente;
- entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclo e il riutilizzo;
- incoraggiare le imprese, in particolare le grandi aziende multinazionali, ad adottare pratiche sostenibili e ad integrare le informazioni sulla sostenibilità nei loro resoconti annuali;
- promuovere pratiche sostenibili in materia di appalti pubblici, in conformità alle politiche e priorità nazionali;
- entro il 2030, accertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura;
- supportare i Paesi in via di sviluppo nel potenziamento delle loro capacità scientifiche e tecnologiche, per raggiungere modelli di consumo e produzione più sostenibili;
- sviluppare e implementare strumenti per monitorare gli impatti dello sviluppo sostenibile per il turismo sostenibile, che crea posti di lavoro e promuove la cultura e i prodotti locali;
- razionalizzare i sussidi inefficienti per i combustibili fossili che incoraggiano lo spreco eliminando le distorsioni del mercato in conformità alle circostanze nazionali, anche ristrutturando i sistemi di tassazione ed eliminando progressivamente quei sussidi dannosi, ove esistenti, in modo da riflettere il loro impatto ambientale, tenendo bene in considerazione i bisogni specifici e le condizioni dei paesi in via di sviluppo e riducendo al minimo i possibili effetti negativi sul loro sviluppo, in modo da proteggere i poveri e le comunità più colpite.

⁴⁷ Si passa in questo modo da una prospettiva che tende semplicemente a regolamentare la gestione dei rifiuti ad un'altra improntata ad una logica di recupero per la quale se il residuo di produzione o di consumo possiede un valore economico non può considerarsi un rifiuto, bensì un sottoprodotto suscettibile di essere reintegrato nel ciclo produttivo. La definizione di sottoprodotto è contenuta espressamente all'art. 184-*bis* del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente). Il Decreto del Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare n. 264 del 13 ottobre 2016, contenente i criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti, che introduce, contrariamente a quanto previsto dal Codice dell'Ambiente, la categoria "prodotto" e "residuo di produzione, escludendo dall'ambito di applicazione i prodotti, le sostanze e i materiali esclusi dal regime dei rifiuti ai sensi dell'art. 185 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nonché i residui derivanti da attività di consumo.

⁴⁸ Si sono espresse in questo senso anche le associazioni di categoria in rappresentanza del mondo dell'imprenditorialità in occasione del Business Summit che si è tenuto in Canada nel 2018 (B7) tra i Paesi facenti parte del G7, a cui termine è stata redatta una dichiarazione congiunta nell'ambito della quale, viene

avvertito il bisogno di una transizione verso nuovi modelli economici quale la *green economy*⁴⁹, la *blue economy*⁵⁰ e l'economia circolare⁵¹, basati tutti sulla valorizzazione del capitale naturale e sull'ottimizzazione del capitale sociale.

In questo scenario, lo sviluppo sostenibile rappresenta la cornice astratta entro cui trovano accoglimento le politiche volte ad incrementare la circolarità dei processi produttivi⁵². L'economia circolare trasforma l'attuale sistema economico in un modello che garantisce benessere economico, ambientale e sociale⁵³, prevedendo nuovi strumenti di gestione delle risorse, che consentono la partecipazione di tutte le parti interessate nei processi di sviluppo.

ribadita l'importanza del perseguimento degli obiettivi della crescita inclusiva, del cambiamento climatico ed dell'efficienza energetica, e della crescita delle PMI, proponendo, con particolare riguardo al secondo obiettivo, di:

1. Collaborare con il settore privato su soluzioni innovative per l'efficienza energetica e delle risorse;
2. Migliorare il commercio e la cooperazione internazionale sull'efficienza delle risorse
3. Garantire che la politica interna e i quadri normativi sostengano gli investimenti del settore privato;
4. Collaborare con il settore private su soluzioni innovative per risorse ed efficienza energetica;
5. Incoraggiare lo sviluppo di meccanismi basati sul mercato, in conformità con i quadri normativi nazionali e regionali, per ridurre le emissioni di gas serra;
6. Garantire che la politica interna e i quadri normativi sostengano gli investimenti del settore privato;
7. Coinvolgere il settore privato nel processo di sviluppo della politica interna e internazionale.

⁴⁹ Evidenzia la diversa visione prospettiva alla base della *green economy* E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir.ec.*, 1/2019, p. 510, osservando che «per quanto, anche nella *green economy* l'idea di base fosse una rimodulazione generale dei processi economici per ridurre l'impatto sull'ambiente, essa si è tradotta in interventi in settori (o singoli comparti) strategici (ad es. le energie rinnovabili), senza giungere a delineare un paradigma generale e sistemico di ciclo economico e produttivo e di consumo, come invece accade nell'economia circolare che si fonda sulla chiusura delle filiere sin dalla fase della progettazione del prodotto sino al consumo e al reinserimento della materia prima nel sistema». Per il concetto dell'economia circolare come parte integrante della *green economy*, cfr. P. MARTENS, *Grey, green or blue economy? It's sustainability, stupid!*, University of Maastricht, Sustainable learning, 2013.

⁵⁰ I cui obiettivi programmatici mutano poiché mira ad «affrontare le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione e il cui scopo non è semplicemente quello di investire di più nella tutela dell'ambiente ma invece quello di spingersi verso la rigenerazione» (così, G. PAULI, *Blue economy 2.0.*, Ed. Ambiente, 2015, p. 30).

⁵¹ Per un approfondimento sul modello economico circolare e sui suoi riflessi sul mercato, si veda AA.VV., *Studi in tema di economia circolare*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), Macerata, 2017 e l'ampia bibliografia ivi richiamata, nonché V. CAVANNA, *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto Signals 2014 dell'Agenzia europea dell'ambiente*, in *Riv.giur.amb.*, 2015, p. 6 ss.; T. FEDERICO, *I fondamenti dell'economia circolare*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, 2015; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv.cri.dir.priv.*, 2017, p. 1 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, cit., p. 493 ss. e in particolare 493, laddove mette in evidenza la differenza «plastica» tra i concetti di linearità e di circolarità nel senso che, nel caso dell'adozione del modello di economia circolare «i rifiuti divengono risorsa, cioè materia prima, e i prodotti sono congegnati per utilizzare tali nuove materie prime e per restituirle circolarmente al sistema».

⁵² Per una relazione tra i due termini in considerazione, si vedano le osservazioni di J. KORHONEN, A. HONKASALO J. SEPPÄLÄ, *Circular Economy: The Concept and its Limitations*, in *Ecol.Ec.*, 2018, p. 148 ss.; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, in *Dir.amm.*, 1/2017, p. 163 ss.

⁵³ Per un *focus* al riguardo, si veda il Quaderno tecnico predisposto da ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile), *Rivoluzione Economia circolare*, 3/2019, nonché per la puntuale analisi dei dati a seconda dei settori applicative e delle ricadute pratiche in termini di costi/benefici della transizione verso un modello economico circolare e sostenibile, il Rapporto sull'Economia circolare in Italia 2019, liberamente consultabile sul sito istituzionale www.enea.it.

Come puntualizzato nel noto Report “*Towards The Circular Economy*” pubblicato nel 2013 dalla Ellen Macarthur Foundation, il modello di economia lineare non è sostenibile nel lungo periodo, in considerazione dell’inesorabile processo di esaurimento delle risorse naturali; al contrario, deve guardarsi con rinnovata fiducia e buona dose di coraggio ad un modello di economia circolare⁵⁴, che stimola il sistema industriale improntato ad una logica riparatrice o rigenerativa⁵⁵, mediante la promozione dell’utilizzo delle energie rinnovabili e l’eliminazione delle sostanze chimiche che sono suscettibili di compromettere il riutilizzo dei beni e degli scarti di produzione⁵⁶. Un modello di produzione e di consumo volto a promuovere processi di circolarità – secondo quanto evidenziato nel citato Rapporto – è fondato su pochi e semplici principi. Il primo mira a incoraggiare nuovi strumenti di “programmazione” dei rifiuti: secondo tale impostazione, il concetto di rifiuto non esiste, dipendendo in massima parte dalla composizione dei materiali di produzione, che possono essere sostituiti con altri riciclabili o recuperabili e passibili di nuove composizioni. In secondo luogo e in stretta connessione con il primo profilo, in un sistema circolare, i materiali sono progettati per durare nel tempo attraverso l’utilizzo di materiali riutilizzabili. In terzo luogo, l’energia utilizzata nel ciclo produttivo deve essere rinnovabile, in modo da ridurre drasticamente la dipendenza dalla disponibilità delle risorse esistenti (es. stock petroliferi o carbon fossili).

Con riguardo agli obiettivi prefissi, il Report ha elaborato la stima che entro il 2025, grazie all’adozione di un approccio circolare da parte delle imprese e dei consumatori, i risparmi in termini di costo di materie prime e di energie utilizzate supereranno il limite del 20%; d’altra parte, affinché si raggiunga piena consapevolezza in ordine ai benefici possibili con la transizione ad un modello di mercato circolare, nel Rapporto si pone in risalto la convenienza di rivedere l’intero settore aziendale con la previsione di appositi incentivi per investire in competenze tecniche e innovazioni tecnologiche, quale ad esempio l’abbattimento dell’IVA nel caso in cui si opti per la progettazione e la realizzazione in ecodesign dei prodotti, nonché l’adozione di *best practices*⁵⁷ che coinvolgano gli stakeholders di settore e i cittadini per incoraggiare percorso condiviso di sviluppo⁵⁸.

⁵⁴ Sottolineano la pluralità e talora l’ambiguità degli sforzi definitivi compiuti nella comunità scientifica V. RIZOS, *The Circular Economy. A Review of Definitions, Processes and Impacts*, Ceps Research Report, 2017; J. KIRCHHERR, D. REIKE, M. HEKKERT, *Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions*, Utrecht University, Resources, Conservation and Recycling v. 127, 2017. Cfr. E. MANTI, *La programmazione pubblica per l’economia circolare*, in *Riv.giur.mezz.*, 4/2018, p. 1133 ss., che ne ricostruisce le mosse a partire dagli anni ’60 fino ad acquisire una capacità assiologica specifica in relazione alla tematica della gestione dei rifiuti e, solo secondariamente, dell’efficiente uso delle risorse naturali. Al riguardo, F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, cit., p. 166, smentisce l’impostazione teorica che tende ad appiattare la dimensione della circolarità alla gestione dei rifiuti, sottolineando, al contrario, che «l’economia circolare (...) va ben oltre e non si esaurisce nella tematica dei rifiuti e della loro corretta gestione» imponendo, peraltro, un ripensamento più ampio sul ruolo, oltre che della società civile, anche dei tradizionali poteri dello Stato.

⁵⁵ Cfr. E. MANTI, *La programmazione pubblica per l’economia circolare*, op. cit., p. 1132, sottolinea che, ancorché siano rinvenibili nel dibattito scientifico diverse categorie definitorie del concetto di economia circolare, tutte queste sembrano fondarsi su una considerazione comune che pone l’attenzione sulla riduzione del “prelievo di materie prime”, la rigenerazione dello “stock di risorse naturali”, la combinazione nei beni prodotti di componenti e materiali riciclati.

⁵⁶ In senso analogo, F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: Saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici*, cit., p. 168, propone che l’economia mimi la natura e si ispiri alle suggestioni che richiamano gli ecosistemi naturali, ove «tutto si riutilizza e nulla si perde».

⁵⁷ Al riguardo, J. D. SACHS, *L’era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, p. 503 ss., osserva che le tre declinazioni tradizionalmente tracciate dello sviluppo sostenibile – sviluppo economico, inclusione sociale e sostenibilità

Sotto il profilo giuridico, una prima definizione del concetto di economia circolare si rinviene nella Decisione 1386/2013/UE su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*»⁵⁹, nella quale, al considerando n. 17, si afferma che: «L'Unione si è prefissa di proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo l'impatto negativo della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficienza, mediante l'applicazione della seguente gerarchia dei rifiuti: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo e smaltimento». È pacifico un cambio di prospettiva in ordine alla gestione tradizionale dei materiali di scarto, dei quali si sottolinea la possibilità – e, ancor più, la necessità – di percorrere processi di riciclo, di recupero e di smaltimento con un minor impatto a livello ambientale.

Nella Comunicazione «Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti» del 2014, la Commissione europea ha affrontato in modo compiuto e sistematico il tema dell'economia circolare nel quadro europeo. L'anno successivo, è stato adottato un Piano d'azione per contribuire ad accelerare la transizione dell'Europa verso un'economia circolare, stimolare la competitività, l'occupazione e l'inclusione sociale e che prende in considerazione cinque ambiti di azione, che riguardano la progettazione dei prodotti (eco-progettazione), la produzione, le dinamiche di consumo, la gestione dei rifiuti, l'impiego delle materie prime seconde.

Come specificato dapprima nella Comunicazione del 2014 e poi nell'ambito del Piano d'Azione del 2015, al fine di favorire i suddetti processi di transizione, è necessario promuovere gli investimenti pubblici e privati per la conversione della produzione delle imprese e per stimolare la sensibilizzazione della società civile e degli attori istituzionali alle tematiche della sostenibilità. La strategia perseguita è quella di incentivare le imprese⁶⁰ ad utilizzare materiali interamente riutilizzabili e a ridurre gli

economiche – devono combinarsi con un quarto elemento, ossia una buona *governance*, che, come sottolinea l'Al., riguarda tanto il settore pubblico che quello privato e, all'interno di quest'ultimo, soprattutto le multinazionali. Si tratta di un concetto che si struttura lungo cinque direttrici: la responsabilizzazione, la trasparenza, la partecipazione, il principio “chi inquina paga” e l'impegno verso lo sviluppo sostenibile.

⁵⁸ Si inserisce nella falsariga del tracciato inaugurato con il Rapporto del 2013 il Documento «*Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change*» del 26 settembre 2019, prodotto dalla Ellen MacArthur Foundation in collaborazione con la Material Economics, nel quale, tra le altre, si affronta la problematica del cambiamento climatico e della possibilità di aumentare il grado di resilienza grazie all'adozione di politiche volte a stimolare un'economia circolare.

⁵⁹ Si tratta del Settimo Programma di azione dell'Unione in materia ambientale, che ambisce a colmare alcune carenze del precedente Programma di azione nei quattro settori prioritari indicati da quest'ultimo, ossia il cambiamento climatico; la biodiversità; l'ambiente, la salute e qualità della vita; la gestione delle risorse naturali e dei rifiuti. Anche nell'ambito di tale Programma si ribadisce l'importanza di adottare una logica collaborativa al fine di assicurare la piena e uniforme dell'*acquis* ambientale, promuovendo, oltre che meccanismi di collaborazione tra Unione europea e Stati membri in osservanza dei principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità, anche il coinvolgimento degli «gli operatori economici, le parti sociali, i rappresentanti della società civile e i privati cittadini» (art. 3, par. 2).

⁶⁰ Così la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «Piano d'azione verde per le PMI. Aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunità di business» (COM(2014) 440 final), che sottolinea l'importanza della transizione verso un modello di sviluppo verde e sostenibile quale opportunità di crescita e di stimolo all'occupazione, nell'ambito del quale «Lo sviluppo dell'imprenditorialità verde trae vantaggio dalla vicinanza a centri di conoscenza, nonché dalla disponibilità di personale qualificato e di relazioni industriali che possono

scarti per la promozione di un'attività produttiva più responsabile e sostenibile attraverso politiche di riciclo e di riutilizzo. Per fare ciò, come detto, è importante predisporre una serie di misure volte a finanziare questo nuovo modello e ad incentivare lo sviluppo tecnologico e l'innovazione al servizio di un'economia circolare che sostenga le imprese e i consumi.

Il quadro normativo europeo in materia di economia circolare si è arricchito infine di quattro direttive europee (Direttiva 2018/849/UE⁶¹, Direttiva 2018/850/UE⁶², Direttiva 2018/851/UE⁶³ e Direttiva 2018/852/UE⁶⁴) - che costituiscono il c.d. "Pacchetto economia circolare" - entrate in vigore il 4 luglio 2018 e il cui recepimento nell'ordinamento italiano è stato previsto con la Legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Legge di delegazione europea 2018⁶⁵), con la quale vengono modificati, tra gli altri, il suddetto D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152⁶⁶ (c.d. Codice dell'Ambiente), il D.lgs. 13 gennaio 2003, n.

facilitare la collaborazione intersettoriale, tutte condizioni che favoriscono la comparsa di cluster ecoinnovativi».

⁶¹ Cfr. Direttiva 2018/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, *che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche*, in GUUE L 150 del 14 giugno 2018, p. 93 ss.

⁶² Cfr. Direttiva (UE) 2018/850 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, *che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti*, in GUUE L 150 del 14 giugno 2018, p. 100 ss.

⁶³ Cfr. Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, *che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti*, in GUUE L 150 del 14 giugno 2018, p. 109 ss.

⁶⁴ Cfr. Direttiva (UE) 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, *che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio*, in GUUE L 150 del 14 giugno 2018, p. 141 ss.

⁶⁵ Al riguardo, si veda, tra gli altri, per comprendere concretamente le modifiche normative apportate, l'art. 16, che reca i principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che alla lett. e) stabilisce uno dei principi più rilevanti in materia, ossia quello della cessazione della qualifica di rifiuto (c.d. *end of waste*), e alla lett. f) prevede e agevola «al fine di garantire la corretta applicazione della gerarchia dei rifiuti ... l'impiego di appositi strumenti e misure per promuovere il mercato di prodotti e materiali riciclati e lo scambio di beni riutilizzabili». Nell'ordinamento nazionale, la cessazione della qualifica di rifiuto è espressamente disciplinata dall'art. 184-ter, comma 1, del Codice dell'Ambiente e come specificato nella successiva Circolare del Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare n. 1045 del 1 luglio 2016, in ordine alla disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto - applicazione dell'art 184-ter del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a mente del quale «un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) la sostanza o l'oggetto sono destinati a essere utilizzati per scopi specifici;
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;
- d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana». Ne deriva, quindi, come specificato dal successivo comma 5, che la disciplina in materia di gestione di rifiuti si applica, come intuibile, fino a quando non cessi di essere tale.

⁶⁶ Al riguardo, si fa presente che nel Codice dell'Ambiente il principio dello sviluppo sostenibile trova espresso riconoscimento all'art. 3-quater (come modificato dal D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4) comma 1, ai sensi del quale «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Il successivo comma 3 individua poi un punto di sintesi tra gli interessi in considerazione nell'ambito della questione, precisando che «... il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché

36, il D.lgs. 24 giugno 2003, n. 209, il D.lgs. 20 novembre 2008, n. 188 e il D.lgs. 14 marzo 2014, n. 49. A tali provvedimenti ha fatto seguito, peraltro, il c.d. Collegato Ambientale (Legge 28 dicembre 2015, n. 221), tramite il quale sono stati introdotti nell'ordinamento nazionale i principi propri del concetto di economia circolare e di sviluppo sostenibile.

Merita sottolineare che tra gli obiettivi principali previsti dal nuovo Pacchetto europeo si prevede il riciclo entro il 2025 di almeno il 60% dei rifiuti urbani entro il 2030; il riciclo degli imballaggi per almeno il 70% entro il 2030 e il vincolo dello smaltimento in discarica fino ad un massimo del 10% entro il 2035. In Italia, ad esempio, nel 2016 il riciclo dei rifiuti urbani è stato pari a 45,1%, in linea con la media europea mentre la percentuale di riciclo di tutti i rifiuti è invece pari al 67%, nettamente superiore alla media europea (55%). Inoltre, sempre secondo le stime effettuate nel 2016, lo smaltimento in discarica per l'Italia è ridotto al 25%, in linea con la media europea, ma con valori ancora elevati rispetto ad altre realtà come la Germania, la Francia e il Regno Unito.

A quattro anni dall'adozione del Piano d'azione europeo per l'economia circolare e delle 54 azioni puntualmente individuate nei principali settori strategici, può dirsi che diversi sono stati i risultati raggiunti in termini di aumento dei livelli occupazionali (sempre nel 2016, l'occupazione è aumentata di circa il 6% rispetto al precedente anno), di innovazione e di sviluppo tecnologico, di produzione e di conversione dei consumi. Ma ancora molto può e deve compiersi.

Ad ogni modo, la realizzazione di obiettivi così ambiziosi a medio e a lungo periodo richiede, oltre che un apparato normativo chiaro, anche pratiche efficaci che promuovano *ex ante* e che monitorino *ex post* l'efficace attuazione, coinvolgendo in modo attivo i cittadini, la società civile, le associazioni di settore e le imprese in percorsi strutturali di gestione consapevole e di innovazione⁶⁷.

La promozione dell'economia circolare, quale modello economico improntato ad un'ottica rigenerativa, matura parimenti da un'*esigenza* e da una *opportunità*, ossia, da una parte, dall'*esigenza* di abbandonare il modello economico lineare poiché non più sostenibile, e, dall'altra, dall'*opportunità* di realizzare un cambiamento radicale attraverso la valorizzazione dei materiali di scarto e il loro reimpiego, l'estensione del ciclo di vita dei prodotti, l'impiego nella filiera produttiva di materie prime seconde e il ricorso a fonti energetiche rinnovabili.

L'economia circolare ad oggi rappresenta una strada non solo possibile ma obbligata per guardare con spirito nuovo alle sfide del futuro e per rispondere

nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro». Si domanda, al riguardo, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile e le generazioni future*, cit., p. 17, se la genericità della formula non consenta una reale penetrazione del principio in parola nell'ordinamento.

⁶⁷ Proprio con l'obiettivo di individuare e diffondere *best practices* tra le parti interessate per permettere il miglior coordinamento nella messa in opera di azioni strategiche tese ad incrementare circuiti produttivi e di consumo più sostenibili, è stata realizzata, grazie al contributo del Comitato economico ed europeo di concerto con la Commissione europea, l'European Circular Economy Stakeholder Platform – ECESP – di cui iniziativa analoga è stata realizzata in Italia con l'istituzione della Piattaforma italiana degli attori per l'economia circolare – ICESP – la cui finalità è quella di promuovere una più ampia conoscenza e una maggiore sinergia tra i diversi attori chiamati ad intervenire, prevedendo l'adozione di strumenti che possano facilitare il dialogo e le interazioni intersettoriali.

efficacemente e in modo concertato alle problematiche ambientali, sociali ed economiche che affliggono con una portata sempre più incisiva la dimensione globale.

4. *Alcune conclusioni. Tanto rumore per nulla?*

Nel 2015, come detto, la Commissione ha adottato un nuovo piano d'azione per stimolare la transizione dell'Europa verso l'economia circolare⁶⁸ inteso a rafforzare la competitività a livello mondiale, incentivare la crescita economica sostenibile e favorire l'inclusione sociale contrastando la disuguaglianza e promuovendo la parità di genere. L'obiettivo era quello di "sfruttare" appieno il valore delle materie prime, i prodotti e i rifiuti, favorendo il risparmio energetico e riducendo le emissioni di gas a effetto serra, facendo ricorso ai finanziamenti previsti nel quadro europeo dell'*Horizon 2020* e dei fondi strutturali dell'UE e di investimenti nell'economia circolare a livello nazionale, oltre che alle risorse stanziata a livello statale dai singoli Paesi (si pensi ad esempio alle misure previste dal Ministero dello sviluppo economico a sostegno della transizione energetica e dello sviluppo delle PMI innovative).

Si ripropone qui il tema dell'individuazione di una sorta di responsabilità intergenerazionale in capo al legislatore attuale in ordine alle scelte politiche da adottare, capaci di incidere sulle generazioni future, determinando un vincolo, non solo operativo, ma anche squisitamente materiale di azione. Il *punctum crucis* risiede nel bilanciamento tra benessere collettivo attuale e benessere collettivo futuro, il cui punto di equilibrio diviene difficilmente intellegibile in mancanza del soggetto che ne costituisce il diretto contraddittore⁶⁹, ossia le generazioni sopravvenienti. In questo caso, come vieppiù auspicato, sarebbe opportuno che agisse un legislatore "razionale e benevolente", in grado di limitare i costi incidenti sulle generazioni future per interventi correttivi alle scelte allocative attuali.

⁶⁸ Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare» del 2 dicembre 2015 (COM(2015) 614 final) nella quale si evidenzia che «Questa transizione offre all'Europa l'occasione di trasformare l'economia e generare nuovi vantaggi competitivi sostenibili. L'economia circolare darà impulso alla competitività dell'Unione mettendo al riparo le imprese dalla scarsità delle risorse e dalla volatilità dei prezzi e contribuendo a creare sia nuove opportunità commerciali sia modi di produzione e consumo innovativi e più efficienti». Vengono, a tal fine, predisposti una serie di interventi di mettere in campo nei diversi ambiti che interessano l'intero ciclo produttivo e di consumo, con un focus particolare sulla gestione di riciclo e di riuso di alcune sostanze, quali la plastica, i rifiuti di costruzione e di demolizione, le biomasse e i prodotti biologici, in attuazione del principio che mira a realizzare la trasformazione "da rifiuto a risorsa".

⁶⁹ In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 436, afferma criticamente come non sia noto «quali e quanti saranno i bisogni delle generazioni future (i bisogni sono in larga misura creazioni sociali, ed è impossibile prevedere come queste si orienteranno)». Soccorrono allo scopo di ricomporre il potenziale conflitto intergenerazionale le riflessioni di A. PISANÒ, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012, p. 178, secondo il quale non è possibile addivenire alla configurazione dei diritti delle generazioni future nel caso in cui si interpreti il rapporto intergenerazionale in termini conflittuali, dovendo partire, al contrario, da una visione di comunanza «altrimenti si rischia di ridurre il rapporto intergenerazionali a conflitto di interessi, che, tra l'altro, sarebbero difficilmente identificabili».

Un approccio consapevole alla tematica della sostenibilità e del passaggio ad un modello economico circolare deve partire dall'analisi dei meccanismi di stanziamento delle risorse adeguate per stimolare la partecipazione della società civile a politiche strategiche⁷⁰. D'altra parte, emerge la necessità di sviluppare "indicatori" di valutazione in ordine alla massimizzazione delle scelte allocative e del loro impatto. Tali indicatori, secondo la prospettiva così delineata, dovrebbero consentire di verificare il livello di sostenibilità ambientale ed economica dei progetti di ricerca, per il tramite di percorsi concertati di sviluppo con i centri di ricerca specializzati.

Solo con una visione condivisa è possibile dare nuovo slancio alle politiche di sviluppo e di modernizzazione dei sistemi produttivi ed industriali per una crescita più equa e sostenibile⁷¹. D'altra parte, la transizione verso un modello di economia verde più sostenibile, domanda ingenti investimenti in innovazioni tecnologiche e in nuove infrastrutture; in questo il mercato deve orientarsi sempre più verso questi nuovi obiettivi, che rappresentano il cuore pulsante dei Tavoli di confronto tra i leader politici internazionali e che fanno della loro compiuta realizzazione la cifra della rispettiva agenda politica.

Spesso si è assistito a Dichiarazioni di intenti⁷² che, seppur largamente condivise, complice la vaghezza delle definizioni programmatiche, sono rimaste inattuata e nell'ambito dei Vertici internazionali che si sono succeduti solo gli obiettivi più definiti hanno dato nel tempo i risultati sperati (es. il contrasto alla mortalità infantile e la lotta alle malattie); questo grazie alla valorizzazione, nei processi decisionali, del contributo scientifico e della promozione di progetti di ricerca e di studi *ad hoc* per lo studio *ex ante* e per l'approfondimento dell'impatto *ex post* degli strumenti concordati.

Lo sforzo, affinché sia credibile, deve essere condiviso da tutti gli attori che operano nel processo di trasformazione da un modello lineare ad uno circolare, facendo sì che imprese, cittadini, associazioni di categoria, comunità scientifica condividano esperienze e conoscenze e che si alimenti il circuito informativo per rafforzare i meccanismi di partecipazione e di *accountability* nella realizzazione degli obiettivi programmati⁷³.

⁷⁰ Ne costituisce patetica esemplificazione la *Declaration on Education and Research for Sustainable and Responsible Development* siglata a Torino in data 19 maggio 2009 in occasione del G8 University Summit, nella quale si afferma che il perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile deve passare per le politiche delle 4 E, ossia *equity, economy, environment e education*, valorizzando, in ordine all'ultimo profilo eletto, il ruolo dei centri universitari al fine di creare nuovi approcci allo sviluppo sostenibile che coinvolgono pienamente l'etica considerazioni tra cui fiducia, equità distributiva, diversità culturale e prospettive intergenerazionali.

⁷¹ In tal senso, ad esempio, si è espresso il Consiglio europeo nelle Conclusioni «Maggiore circolarità – Transizione verso una società sostenibile» del 4 ottobre 2019, invitando la Commissione europea ad elaborare un nuovo piano d'azione per l'economia circolare, al fine di incoraggiare l'uso di strumenti quali la *green tax* o riforme fiscali verdi per promuovere modelli di produzione e di consumo più sostenibili e per migliorare la gestione dei rifiuti.

⁷² Si pensi, tra gli altri, alla Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future, adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO il 12 novembre 1997, che stabilisce espressamente all'articolo 1: «Le generazioni presenti hanno la responsabilità di sorvegliare affinché i bisogni e gli interessi delle generazioni future siano pienamente salvaguardati» e al successivo articolo 10, comma 1: «Le generazioni presenti dovrebbero vegliare per assicurare le condizioni di uno sviluppo socio-economico equo, durevole e universale per le generazioni future, sia sul piano individuale che collettivo, in particolare tramite un utilizzo ragionevole e prudente delle risorse disponibili al fine di lottare contro la povertà», riprendendo, quindi, la centralità del di sviluppo sostenibile nella prospettiva della tutela del benessere collettivo futuro.

⁷³ Così, cfr. S. RATTI, *Fare rete. Fare presto. Obiettivi più vicini per lo sviluppo sostenibile*, in *Equilibri*, 2/2015, p. 258-259. Sul punto, M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, cit., p. 67

Il perseguimento di un'economia più sostenibile rappresenta una sfida e una occasione di crescita⁷⁴; cionondimeno, al fine di gettare solide basi per la costruzione di un mercato competitivo, è opportuno rimodulare le tradizionali modalità operative, promuovendo processi produttivi innovativi che stimolino il riuso e la rigenerazione dei materiali di scarto e che orientino positivamente nuovi modelli di consumo.

Gli investimenti devono essere trasversali e devono insistere nel campo tecnologico, energetico, infrastrutturale ed umano, con programmi di formazione professionale⁷⁵ sotto il profilo di promozione della concorrenza sul mercato, sono diversi gli strumenti in campo cui poter far ricorso, quali la riduzione della pressione fiscale, la concessione di credito di imposta alle imprese che decidano di convertire la produzione in senso sostenibile, l'istituzione di appositi incentivi, previsti ad esempio nell'ambito del Piano di sviluppo Industria 4.0.⁷⁶, per sostenere cicli di produzione che riducano al minimo i materiali di scarto e che parimenti abbassino il livello di impatto ambientale attraverso una riduzione delle emissioni di CO₂.

Gli interessi che vengono in considerazione e talvolta in collisione debbono trovare un momento di raccordo nella preferenza per modelli economici che tutelino la dinamica concorrenziale, che concilino la crescita economica e l'incremento dei livelli occupazionali con la tutela delle risorse naturali e dell'ambiente, riducendo al minimo le condizioni di uso e di sfruttamento, e soprattutto nella consapevolezza della limitatezza degli stock disponibili.

L'obiettivo consegna misure coraggiose che, per acquisire una portata concreta, pretendono un metodo condiviso⁷⁷. L'impegno dell'Unione europea deve trovare conforto

ss., propone il ricorso ad uno degli istituti più innovativi in materia ambientale, il *débat public*, mutuato dall'ordinamento francese e disciplinato all'art. 22 del D.lgs. n. 50/2016. Tale istituto si colloca in una fase embrionale del procedimento, ossia quando non è ancora stata compiuta la scelta fra le diverse opzioni progettuali, e si articola lungo tre direttrici: la diffusione dell'informazione al pubblico, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e la collaborazione con l'amministrazione competente nelle modalità ritenute più opportune. Per una critica a tale modello, si vedano A. AVERARDI, *La decisione amministrativa fra dissenso e partecipazione. Le ragioni del dibattito pubblico*, in *Munus*, 1/2018, p. 129 ss.

⁷⁴ Come, peraltro, ribadito di recente nel Piano d'Azione sull'Economia circolare, pubblicato dalla Commissione europea l'11 marzo scorso, nel quale si prevede che, in linea con le direttrici politiche segnate dal *Green Deal* europeo, la Commissione europea vigilerà sull'implementazione delle politiche necessarie per addivenire ad una dimensione più sostenibile da parte degli Stati membri e che tale monitoraggio rientrerà nell'ambito del Semestre europeo, utilizzando nuovi indicatori sull'uso delle risorse e dei materiali che consentano di verificare i fattori di interconnessione tra circolarità, neutralità climatica e obiettivo inquinamento zero. In tale occasione, Virginijus Sinkevičius, Commissario responsabile per l'Ambiente, gli oceani e la pesca, ha dichiarato che «Esiste un solo pianeta Terra, eppure da qui al 2050 consumeremo risorse come se di pianeti ne avessimo tre. Il nuovo piano renderà la circolarità la norma nelle nostre vite e accelererà la transizione verde della nostra economia. Interventi orientati al futuro creeranno opportunità commerciali e di lavoro, sanciranno nuovi diritti per i consumatori europei, sfrutteranno l'innovazione e la digitalizzazione e garantiranno che nulla vada sprecato, come succede in natura».

⁷⁵ Cfr. E. MARELLI, *Più crescita e più sostenibilità in una nuova Europa*, in *Quad.ric.art.*, 1/2020.

⁷⁶ Si tratta di un pacchetto di misure, gestite dal Ministero dello Sviluppo economico, che di concreta in una serie di misure, incentivi economici e agevolazioni per lo sviluppo digitale delle imprese: tra queste l'iperammortamento, il superammortamento e i finanziamenti agevolati per le start up innovative. Per i dettagli, cfr. www.mise.gov.it.

⁷⁷ Similiter le riflessioni di M. FREY, *Politiche pubbliche per incentivare l'economia circolare*, in *Equilibri*, 1/2019, p. 111, il quale osserva che l'orientamento su cui convergere si concreta in «... un insieme organico e armonizzato di azioni finalizzate a una radicale trasformazione del sistema economico, che richiedono alle istituzioni e ai soggetti economici coinvolti la capacità di maturare un approccio strategico e integrato, nel tentativo di preservare l'Europa dalla scarsità delle risorse, garantendone la competitività sul piano internazionale».

e supporto nelle politiche degli Stati membri⁷⁸ ma soprattutto, affinché restituisca risultati duraturi, deve accompagnarsi ad un nuovo modo di sensibilizzazione, da un lato, della collettività alle tematiche della sostenibilità e della messa in opera, dall'altra, di meccanismi di *accountability* sulle azioni intraprese.

Occorre rammentare infatti che il “futuro” rappresenta ormai una evidenza da proteggere nella dimensione intergenerazionale, il tutto in una nuova grammatica della sostenibilità.

La maturazione di una nuova consapevolezza, la strutturazione di concetti nuovi e l'elaborazione di nuove riflessioni⁷⁹ hanno portato alla definizione di raffinate clausole di salvaguardia dell'ambiente, della solidarietà sociale e della crescita economica, consegnate alla rigidità delle previsioni dei testi costituzionali. Ciò nondimeno, le questioni che il tema della sostenibilità pone sul tappeto debbono trovare opportuna sensibilità sul versante sub-costituzionale, nelle procedure amministrative e nelle prassi applicative poste in essere dalla collettività in sinergia con il tessuto produttivo, con i poteri pubblici, e con i centri di ricerca⁸⁰.

Solo lo sforzo del legislatore di adottare una metodologia complessa e aperta al dialogo con gli esperti e con gli operatori scientifici sembra essere in grado di restituire una rappresentazione più esatta che sappia coniugare la competitività del sistema economico, alti livelli occupazionali e le sfide ambientali. In coerenza con tale paradigma, la tutela dell'ambiente deve leggersi come fattore di inclusione e non già come elemento di compromissione dell'efficienza del sistema produttivo. Nella strategia circolare – e nel prolungamento del ciclo di vita dei prodotti – le imprese rivestono un ruolo centrale per

⁷⁸ Un simile orientamento si evince anche dalla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione (COM(2018) 372 final) del 29 maggio 2018, che enumera, all'articolo 2, gli obiettivi specifici per il FESR e per il Fondo di coesione, tra cui rientra quello di promuovere:

«b. un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi" ("OS 2")».

⁷⁹ In realtà, non può sfuggire all'occhio dell'interprete che una siffatta impostazione si radica nel pensiero liberale dei primi decenni del '900. È sufficiente scorrere le parole di Benedetto Croce nella Relazione al disegno di legge n. 204/1920 sulla «Tutela della bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico», divenuto poi Legge 11 giugno 1922, n. 788, per scorgere, fin da allora, che è «nella difesa delle bellezze naturali un altissimo interesse morale e artistico che legittima l'intervento dello Stato, e s'identifica con l'interesse posto a fondamento delle leggi protettrici dei monumenti e della proprietà artistica e letteraria» e che, secondo il politico abruzzese, «se dalla civiltà moderna si sentì il bisogno di difendere, per il bene di tutti, il quadro, la musica, il libro, non si comprende, perché si sia tardato tanto a impedire che siano distrutte o, manomesse le bellezze della natura, che danno all'uomo entusiasmi spirituali così puri e sono in realtà ispiratrici di opere eccelse». Già nel disegno di legge Rava-Rosadi, poi divenuto legge (legge n. 364 del 1909), veniva prevista all'art. 37 una sorta di *actio popularis*, poi espunta nella versione finale nel disegno di legge, secondo cui «Ogni cittadino che gode dei diritti civili e ogni ente legalmente riconosciuto potrà agire in giudizio nell'interesse del patrimonio archeologico, artistico e storico della Nazione contro i violatori della presente legge». Con tale disposizione si voleva quindi riconoscere e tutelare l'interesse del singolo, nell'interesse proprio e della comunità, alla conservazione del patrimonio culturale e artistico della Nazione in difesa di interessi pubblici, e in particolare dei beni comuni.

⁸⁰ Così, anche, A. LANZA, *Oltre le parole, c'è un significato. Sviluppo sostenibile, economia circolare, green economy sono concetti vaghi e transeunti come le mode o c'è un significato più profondo, condiviso e utile?*, 1/2018, p. 5-6, in www.enea.it. Più in generale, si vedano i molteplici contributi raccolti nel Focus “Rivoluzione economia circolare”, 3/2019, consultabile in www.enea.it.

l'efficiente uso delle risorse disponibili⁸¹ nella produzione e nella distribuzione ai consumatori di prodotti ecosostenibili⁸². Ragionando secondo questa prospettiva, che vede in ogni risorsa⁸³ un'utilità⁸⁴, il "vantaggio circolare" delle imprese si inverte nella costruzione di modelli di business che privilegiano l'ottima gestione delle risorse sul mercato⁸⁵ anziché il perseguimento di politiche di sovrapproduzione a scapito della salubrità pubblica.

⁸¹ È interessante la ricostruzione offerta da L. GHERARDI, *Perché parlare di economia circolare?*, in *Equilibri*, 1/2019, p. 66, che individua un'accezione integrale di circolarità, che abbraccia non solo le risorse ambientali e l'aspetto ecologico ma anche «quelle sociali e immateriali, come la conoscenza (...) che riguarda le forme di governance, l'amministrazione, la società civile, oltre che i mondi della produzione e del consumo in senso classico». Analogamente, F. TONI, *I fondamenti dell'economia circolare*, Roma, Fondazione per lo Sviluppo sostenibile, 2015, p. 4, sostiene una visione complessa dell'economia circolare, nella quale viene in considerazione l'accrescimento degli stock di capitale, tra i quale deve includersi anche quello umano.

⁸² L'importanza di promuovere la responsabilità sociale delle imprese cominciò ad essere evidenziata già a partire dal *Global Compact* lanciato nel 1999 da Kofi Annan - allora Segretario delle Nazioni Unite - in occasione del World Economic Forum del 1999 di Davos, nell'ambito del quale vennero enunciati i dieci principi del Patto Globale, che si articolano lungo 5 ambiti, per cui le imprese devono:

Diritti umani - 1. promuovere e rispettare i diritti umani universalmente riconosciuti nell'ambito delle rispettive sfere di influenza; 2. assicurarsi di non essere, seppure indirettamente, complici negli abusi dei diritti umani.

Lavoro - 3. sostenere la libertà di associazione dei lavoratori e riconoscere il diritto alla contrattazione collettiva; 4. eliminare tutte le forme di lavoro forzato e obbligatorio; 5. Eliminare effettivamente il lavoro minorile; 6. eliminare ogni forma di discriminazione in materia di impiego e professione.

Ambiente - 7. sostenere un approccio preventivo nei confronti delle sfide ambientali; 8. intraprendere iniziative che promuovano una maggiore responsabilità ambientale; 9. incoraggiare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie che rispettino l'ambiente.

Lotta alla corruzione - 10. contrastare la corruzione in ogni sua forma, incluse l'estorsione e le tangenti.

Il *Global Compact* è una grande rete che unisce Governi, imprese, Agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni sindacali e della società civile e che è diventato nel corso degli anni un vero e proprio *forum* al fine di facilitare il dialogo e la cooperazione di tutti gli stakeholder di rilievo a supporto dei Dieci Principi promossi dall'iniziativa e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite per il 2030. A partire dal 2016, a seguito dell'adozione da parte delle Nazioni Unite dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, il *Global Compact* celebra annualmente un gruppo di SDG Pioneers selezionati al livello globale, che lavorano in aziende aderenti al Patto e che si contraddistinguono per l'impegno profuso nell'avanzamento dei Global Goals. Peraltro, A giugno 2019, il Global Compact ha lanciato la campagna «Our Only Future» per incoraggiare tutte le imprese aderenti ad intensificare gli sforzi per la limitazione dell'aumento della temperatura globale a 1,5°C. Ad oggi, quasi 200 imprese al livello globale hanno aderito alla campagna, in coerenza con gli obiettivi fissati nell'Accordo sul clima di Parigi, adottato in occasione della Conferenza di Rio sui cambiamenti climatici, COP 21 o CMP 11.

⁸³ Ne dà un'efficace suggestione C. MEZZANO, *Dall'impresa alla società: l'economia circolare come azione sociale*, in *Equilibri*, 1/2019, p. 182-183, sottolineando la responsabilità sociale dell'impresa nella creazione di un valore comune fondato su «un utilizzo più sapiente, efficiente e rispettoso delle risorse, che comprendere quelle umane». L'A., nell'equiparare le risorse umane a quelle naturali, come tali suscettibili anch'esse di esaurimento, rammenta l'importanza di promuovere le iniziative volte alla crescita del capitale relazionale attraverso progetti di welfare e di inclusione sociale, nonché percorsi professionalizzanti di formazioni per valorizzare le competenze e rafforzare le conoscenze, in quell'ottica che vede le persone «come portatrici di competenze potenzialmente «riciclabili».

⁸⁴ Su questa impostazione, cfr. M. PORTER, D. KRAMER, *Creating Shared Value*, in *Har. bus. rev.*, 89, 1-2/2011, p. 62 ss.

⁸⁵ Cfr. P. LACY, J. RUTQVIST, B. LAMONICA, *Circular economy: dallo spreco al valore*, Milano, 2016, definiscono cinque modelli di implementazione della circolarità lungo la filiera produttiva, che incidono su:

Al fine di conseguire tale risultato, le imprese si valgono del supporto delle tecnologie digitali⁸⁶ e del trasferimento del *know-how* tecnico per ottimizzare i processi e per individuare le soluzioni più adatte per far fronte alle sfide del futuro. Cionondimeno, il percorso virtuoso delle imprese di riconversione dell'asse produttivo rischia di rimanere una pura astrazione se rimesso ad una scelta assolutamente discrezionale circa la sua convenienza. Più volte si è parlato infatti dell'opportunità di rafforzare i meccanismi di responsabilizzazione sociale delle imprese mediante l'introduzione di un completo apparato sanzionatorio in caso di inosservanza. Tale ragionamento si presta ad alcune perplessità sia in ordine all'individuazione della platea dei soggetti legittimati a far valere la violazione dei precetti normativi sia per la difficoltà di stabilire una procedura di verifica e una tempistica entro cui misurare e far valere l'entità della lesione. Quel che pare certo, in ogni caso, è che il processo di responsabilizzazione delle imprese deve accompagnarsi ad una rinnovata consapevolezza del consumatore.

Il paradigma dell'economia circolare, che matura nell'ottica della sostenibilità, si svincola quindi dalla mera gestione dei rifiuti e approda ad una dimensione complessa che abbraccia l'intera produzione industriale, che genera valore e crea opportunità. Il nuovo modello si plasma su un assetto composito di aspetti e che non si limitano più all'analisi delle questioni ambientali; l'attenzione si muove tutta verso un concetto della crescita sostenibile.

La sostenibilità impone un diverso modo di pensare⁸⁷. Ma il pensiero non è sufficiente se non riesce a muovere l'azione. Ed è qui che entrano in gioco le “nuove generazioni”, che - proseguendo nella riflessione proposta - non si limitano a quelle che verranno, rientrandovi anche quelle attuali, ancorché con una consapevolezza in più: quella di vivere in uno spazio comune.

In questo comune sentire, devono implementarsi i canali informativi all'interno della collettività, partendo dalla dimensione locale e dalla valorizzazione dei territori di appartenenza, che rappresentano il primo snodo utile per la promozione di una cultura della sostenibilità. Il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella realizzazione di una

-
- La catena di approvvigionamento di distribuzione circolare, mediante il reperimento di risorse rinnovabili o riutilizzabili o biodegradabili;
 - Il recupero e il riciclo, attraverso il recupero e il riutilizzo delle componenti, dell'energia e dei sottoprodotti dei processi produttivi;
 - L'estensione della durata di vita del prodotto, mantenendo in vita il prodotto attraverso riparazioni, ricomposizioni e rifabbricazioni, di modo da prolungarne il valore economico;
 - La piattaforma di condivisione, aprendo a nuovi modelli di business fondati sulla condivisione e lo scambio tra cittadini, imprese e imprenditori di beni inutilizzati;
 - Il prodotto come servizio, ad esempio incentivando il ricorso al leasing.

⁸⁶ In senso analogo, P. LACY, J. RUTQVIST, *L'Economia circolare*, in *Equilibri*, 1/2016, p. 143, osservano che adottare un modello di economia circolare consentirebbe il passaggio da un modello basato sulle risorse ad un modello basato sulla *performance*.

⁸⁷ Sono state variamente elaborate nel dibattito scientifico diverse teorie circa il grado di intensità del concetto di sostenibilità. Si è soliti distinguere tra “sostenibilità forte”, che «assume la multifunzionalità delle risorse naturali come proprio postulato fondamentale e persegue la conservazione dello stock di capitale naturale ritenuto non sostituibile dalla tecnologia», e “sostenibilità debole”, basata, al contrario, sulla possibile sostituibilità del capitale naturale con quello umano (cfr. G. LOMBARDINI, *Visioni della sostenibilità: Politiche ambientali e strumenti di valutazione*, Milano, 2017). E ancora, E. TIEZZI, A. MARCHETTINI, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?, le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*, Roma, 1999, p. 43 ss.

strategia per la sostenibilità e di un modello economico circolare assume diverse accezioni⁸⁸. Tra queste figurano certamente gli interventi normativi che mirano al perseguimento di obiettivi ad ampio raggio, che spaziano dalla previsione di interventi economici a sostegno del tessuto produttivo locale, all'introduzione di sistemi di incentivi fiscali, alla realizzazione di infrastrutture e apparati tecnologici. Il beneficio che si registra dall'attuazione di tali misure vale a creare valore nella comunità locale di riferimento e a contribuire al benessere collettivo. Al di là della puntuale regolamentazione normativa, sono sempre più frequenti i tavoli di consultazione⁸⁹ delle parti sociali e degli attori economici alla ricerca di un momento di incontro nella individuazione delle esigenze da soddisfare. Questi interventi si affiancano anche alla previsione di percorsi di formazione per creare nuove figure professionali specializzate e per educare le classi dirigenti ai nuovi valori della sostenibilità e della responsabilità verso le comunità che verranno.

La proiezione in un'ottica intergenerazionale si poggia su una logica di interconnessione tra settori, ambiti organizzativi ed attori coinvolti nella traiettoria di un sistema di *governance* multilivello. L'obiettivo della sostenibilità, da una parte, richiede un sufficiente livello di flessibilità nelle misure da graduare in base alle specifiche esigenze di produzione e di consumo; dall'altra, incentiva l'adozione di uno strumentario in grado di incentivare la crescita in senso sostenibile, aumentare la competitività e ridurre l'impatto ambientale.

In conclusione, in questa prospettiva di sviluppo, la "materia" assume una portata inedita⁹⁰, il cui peso non si suole misurare secondo le grammature tradizionali, ma secondo il proprio valore di riuso. Il c.d. approccio "3R"⁹¹ permette di trasformare lo scarto in

⁸⁸ Gli esempi al riguardo sarebbero molteplici. Si guardi, ad esempio, nella l.r. Campania n. 23/2019, recante «Interventi regionali per la cooperazione allo sviluppo sostenibile e la solidarietà internazionale», viene prevista l'istituzione di una Conferenza regionale sulla cooperazione allo sviluppo sostenibile (art. 9), convocata dalla Giunta regionale, con il compito, tra gli altri, di monitorare il dibattito sull'evoluzione dello sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo. E, ancora, la l.r. Toscana n. 34/2020, recante «Disposizioni in materia di economia circolare per la gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 60/1996», prevede l'approvazione su base annuale da parte della Giunta regionale del «documento d'azione per la promozione dell'economia circolare per la riduzione della produzione dei rifiuti» (art. 4), che contiene, sulla base dei tavoli tecnici previsti, sia le iniziative tecnologiche e impiantistiche da attuare, sia le azioni per l'informazione mirate ad orientare i comportamenti di famiglie, imprese e istituzioni ad una responsabilità ecologica.

⁸⁹ È opportuno rafforzare di canali partecipativi che insistano nel senso di facilitare forme di democrazie deliberative, sulla falsariga di quanto previsto, in ambito ambientale, dall'art. 22 del D.gs. 18 aprile 2006, n. 50, che prevede la possibilità di svolgere un dibattito pubblico con i portatori di interesse e di raccogliere le relative osservazioni, i cui esiti sono valutati «in sede di predisposizione del progetto definitivo» e sono discussi «in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico».

⁹⁰ Come sottolineato anche nella Comunicazione della Commissione europea «Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra» del 28 novembre 2018 (COM(2018) 773 final), «i materiali nuovi svolgeranno un ruolo importante, siano esse sotto forma di riscoperta di usi tradizionali, come per il legno nell'edilizia, o di nuovi materiali compositi che sostituiscono materie ad alta intensità energetica. La domanda di prodotti sarà inoltre determinata dalle scelte dei consumatori, alcune delle quali potrebbero essere indotte dalle altre trasformazioni in corso, come la digitalizzazione, che riduce la domanda di carta, mentre altre saranno dettate da una maggiore consapevolezza dei problemi legati al clima, che spinge la domanda di prodotti e servizi ecologici e non dannosi per il clima».

⁹¹ Si tratta delle politiche di riutilizzo, di riduzione e di recupero. Si rinvia, per un quadro più analitico delle politiche industriali adottate dalle imprese operanti sul territorio italiano nell'implementazione dei principi cardine dell'economia circolare al Rapporto n. 299/2018, predisposto dall'ISPRA in collaborazione con il

risorsa nuovamente fruibile, imprimendo una logica rigenerativa, in fondo già diffusa sul finire del '700⁹².

Rafforzare la circolarità dei meccanismi di produzione e di consumo vuol dire aumentare il “product life”, ossia progettare il prodotto in modo da allungarne il periodo di vita e a ridurre al massimo il materiale di scarto. Attualmente, in Europa si registra una perdita di circa 600 milioni di tonnellate l'anno in rifiuti. Questo a dimostrazione dell'importanza di abbracciare un nuovo paradigma, nel quale la trasformazione dei rifiuti in modo sostenibile in nuove materie prime seconde costituisce l'espressione del nuovo modello di sviluppo economico rigenerativo cui ambire.

D'altra parte, una siffatta operazione ermeneutica deve inserirsi in un diverso percorso di comprensione che, al di là delle solenni enunciazioni normative⁹³, richiede l'introduzione di procedure specifiche per costruire circuiti virtuosi su tutti i livelli⁹⁴ e che promuovono la partecipazione democratica plurale nelle diverse fasi di sviluppo⁹⁵.

Il tema non è certamente nuovo, avendo conosciuto a più riprese l'interesse trasversale della scienza economica e della scienza giuridica alla ricerca di un approccio multidisciplinare di analisi. Una visione integrata nella quale economia, diritto, scienze sociali e politica si collocano in un confronto paritario e non più improntato ad un ordine gerarchico di intervento.

Quello sembra essere però l'elemento di snodo nel cambiamento di prospettiva è l'intento del legislatore, nazionale ed europeo, di predisporre un quadro normativo

Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, su “EMAS e Economia circolare. Il caso studio del settore manifatturiero del metallo” (part. 32 ss.), nel quale vengono esaminate le percentuali di implementazione dei principi della circolarità del sistema produttivo. In particolare, dalla lettura dei dati emerge che solo il 10,80% delle imprese afferma di considerare in fase di progettazione la sostenibilità ambientale, con lo scopo di individuare e sviluppare prodotti con un minore impatto (ecodesign).

⁹² «Nulla si crea, nulla si distrugge, tutto si trasforma» (Lavoisier). Si tratta, tuttavia, di un concetto ben più risalente, trovando più solide radici nelle riflessioni del filosofo Anassagora di Clazomene, nell'opera celebre *Sulla Natura*, osservava che «...niente nasce né perisce, ma da ciò che esiste si riunisce e si separa» (par. 17).

⁹³ La cui efficacia precettiva e la diretta applicabilità sono piuttosto dubbie (cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit. p. 127 ss.; A. TOUZET, *Droit et développement durable*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 2/2008, p. 476 ss.). Sull'azionabilità dei diritti delle generazioni future, è ormai nota la sentenza della Corte suprema delle Filippine, *Minors Oposa v. Factoran*, del 30 luglio 1993, con la quale si riconobbe ad un gruppo di bambini di ricorrere in giudizio per le licenze di taglio della foresta pluviale concesse dal Ministero dell'Agricoltura «a nome proprio a nome della generazione presente e delle generazioni future». Per un commento, tra gli altri, cfr. T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Riv.giur.amb.*, 2015, p. 153 ss.

⁹⁴ Giova richiamare sul punto il quadro normativo comparato che consente di offrire utili spunti per “procedimentalizzare” la valutazione del rispetto dello sviluppo sostenibile nel processo decisionale interno. In particolare, nello Stato d'Israele, è stata istituita una Commissione parlamentare per le generazioni future, rimasta in carica nel periodo 2001-2006, con il compito di valutare il rispetto del principio in parola, nell'interesse delle generazioni future, nelle proposte di legge presentate in Parlamento. Si segnala, in senso analogo, anche la Commissione per lo sviluppo sostenibile e i diritti delle generazioni future, di cui all'art. 129 della Costituzione tunisina approvata nel 2014, chiamata ad esprimere un parere sui disegni di legge relativi a questioni economiche, sociali e ambientali, nonché sui piani di sviluppo.

⁹⁵ Al fine di implementare strumenti di trasparenza e di partecipazione democratica, T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., p. 65-66, propone di inserire nel procedimento decisione la previsione di pareri obbligatori da parte di organismi deputati allo svolgimento di una valutazione di impatto in ordine al principio di sostenibilità e ciò in virtù del principio di precauzione e non già in rappresentanza delle generazioni future (contra, R. BIFULCO, *Rappresentare chi non esiste (ancora)?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élite al potere*, Torino, 2006, p. 265 ss.).

sistemico che sintetizzi in modo funzionale la garanzia della sostenibilità del sistema economico di fronte alle sfide ambientali globali, senza però compromettere la competitività del modello industriale produttivo e i livelli occupazionali.

Le questioni sul tappeto sono diverse come differenti devono essere le modalità operative adottate.

È opportuno compiere uno sforzo in più, al fine di consentire concretamente di realizzare un nuovo paradigma di sviluppo con la partecipazione corale, aperta a tutti gli attori istituzionali, economici e sociali, in una cultura dell'educazione e della sperimentazione.

Il quadro normativo può dirsi giunto a piena maturazione. Occorre a questo punto implementare le procedure di attuazione che traducano la complessa trama normativa in modelli operativi chiari.

Solo così “la pietra di scarto” potrà realmente diventare “pietra d’angolo”.