



UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE E DELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

TESI DI LAUREA

L'economia circolare nella politica ambientale dell'Unione europea

DOCENTE 1° relatore: Prof. Alessandro Rosanò

STUDENTESSA: Erica Juglair

MATRICOLA: 20 F02 504

*A te,
che sei fonte di ispirazione,
che mi accompagni a questo mio primo grande traguardo,
ricordandomi quotidianamente l'essenza profonda di valori, quali:
Dedizione, Sacrificio e Passione.*

Indice

Glossario degli acronimi utilizzati	
Introduzione	I
Capitolo 1 L'evoluzione storica e i lineamenti giuridici quanto alla tutela dell'ambiente nel contesto dell'integrazione europea	1
1.1 Gli anni '50 e i Trattati di Roma.....	2
1.2 Gli anni '70-'90	3
1.2.1 Il Vertice di Parigi, 1972	6
1.2.2 L'Atto unico europeo	11
1.2.3 Il Trattato di Maastricht	13
1.2.4 Il Trattato di Amsterdam	14
1.3 Dagli anni 2000 sino a oggi.....	15
1.3.1 La riforma di Lisbona: il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.....	17
Capitolo 2 L'economia circolare nel quadro strategico dell'Unione europea.....	19
2.1 Il ruolo chiave della Commissione europea	22
2.1.1 Verso un'economia circolare – Programma per un'Europa a zero rifiuti, 2014	22
2.1.2 L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, 2015.....	25
2.1.2.1 La Strategia europea per la plastica nell'economia circolare	29
2.2 Il <i>Green Deal</i> europeo e l'accelerazione verso nuovi, più recenti, sviluppi.....	31
2.2.1 Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare – Per un'Europa più pulita e più competitiva, 2020.....	33
2.2.2 Gli ultimi progressi: il caso della proposta di regolamento sulla progettazione ecocompatibile	37
Capitolo 3 L'economia circolare alla prova sui territori	39
3.1 La piattaforma europea delle parti interessate per l'economia circolare e le nuove iniziative a sostegno di città e regioni comunitarie all'insegna della circolarità.....	40
3.1.1 Il <i>Green City Accord</i> europeo	42
3.1.2 L'Iniziativa Città e regioni circolari.....	44
3.2 Le opportunità e i programmi di finanziamento offerti dall'Unione europea	46
3.2.1 Il Fondo europeo di sviluppo regionale	48
3.2.2 Il Fondo per una transizione giusta.....	50

3.2.3 <i>Horizon Europe – Cluster 6</i>	51
3.2.4 Il programma LIFE	53
3.3 Implicazioni a livello sociale	55
3.3.1 Sfide e opportunità	55
3.3.2 La decrescita felice come possibile alternativa all'economia circolare	58
Conclusioni.....	60
Bibliografia.....	
Sitografia	
Citazioni normative	

Glossario degli acronimi utilizzati

AEA	Agenzia europea dell'ambiente
Art.	Articolo
CdR	Comitato europeo delle regioni
CE	Comunità europea
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CED	Comunità europea di difesa
CEE	Comunità economica europea
CPE	Comunità politica europea
Ed.	Edizione
EURATOM	Comunità europea dell'energia atomica
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
Fondi SIE	Fondi strutturali e di investimento europei
GR	Grecia
IPCC	Panel scientifico intergovernativo per lo studio dei cambiamenti climatici

LIFE	Programma per l'ambiente e l'azione per il clima
n.	Numero
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OECE	Organizzazione europea per la cooperazione economica
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
p.	Pagina
pp.	Pagine
PAA	Programma d'azione per l'ambiente
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TCEE	Trattato che istituisce la Comunità economica europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TIC	Tecnologia dell'informazione e della comunicazione
TUE	Trattato sull'Unione europea

UE	Unione europea
UNEP	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente

Introduzione

La pandemia di Covid-19 rappresenta una delle crisi più drammatiche di questo secolo, la quale ha influenzato e sta ancora influenzando significativamente la nostra esistenza, mettendo in luce, da un lato, la precarietà dell'attuale modello economico globale e, dall'altro, la necessità di intervenire a sostegno della tutela dell'ambiente in cui noi tutti ci troviamo a vivere e operare nella nostra quotidianità.

Oggi più che mai, la salute del pianeta, a causa del radicamento di abitudini e comportamenti scorretti all'interno della società, tra cui l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali e la diffusione di attività ad alta emissione di sostanze inquinanti, è fortemente a rischio.

Dal settore energetico all'industria, dalla mobilità al turismo non sostenibile, dalla pianificazione territoriale non efficiente alla scorretta gestione dei rifiuti, sono molteplici le dimensioni che contribuiscono, in maniera più o meno intensa, alla cosiddetta crisi ambientale.

Secondo gli studi condotti dall'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), le prospettive ambientali dell'Europa sono scoraggianti: da una lettura della relazione di sintesi dal titolo *L'ambiente in Europa: Stato e prospettive nel 2020*, pubblicata nel 2019 da parte dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, traspare infatti come, nonostante i vantaggi sostanziali apportati negli ultimi decenni dalle politiche climatiche e ambientali dell'Unione, l'Europa stia ancora affrontando persistenti problemi in numerosi ambiti, quali la perdita della biodiversità, l'uso delle risorse, l'impatto del cambiamento climatico e i rischi ambientali per la salute e il benessere.

Sul piano dell'efficienza delle risorse e dell'economia circolare sono stati registrati numerosi progressi: il consumo di materiali è stato ridotto e le emissioni di gas a effetto serra derivanti da esso sono diminuite del 22% tra il 1990 e il 2017 grazie a misure strategiche e fattori economici. Tuttavia, le tendenze più recenti sono meno positive: in settori differenti quali quello dei trasporti e dell'agricoltura, le emissioni nocive sono aumentate, a dimostrazione del fatto che l'attuale tasso di progresso non sia sufficiente per il raggiungimento, previsto per il 2030 e il 2050, degli obiettivi energetici e climatici.

Uno dei fattori che contribuiscono al rallentamento dello sviluppo è sicuramente l'indissolubile legame che interconnette tra loro le sfide ambientali e le diverse attività economiche. I sistemi di produzione-consumo, ad esempio, sono caratterizzati da interdipendenze tra tecnologie, infrastrutture e conoscenze: ciò significa che una loro

modifica radicale potrebbe perturbare investimenti, posti di lavoro, comportamenti e valori, provocando resistenza da parte di industrie, regioni o consumatori interessati¹.

Come affermato, nel corso di un'intervista svoltasi nel 2021, da Dimitrios Karnavos, sindaco di Kallithea (GR) e relatore del Comitato europeo delle regioni sull'ottavo programma d'azione per l'ambiente (PAA): “Mi sembra evidente che la crisi di COVID-19 vada considerata come un'opportunità per premere sull'acceleratore dell'agenda ambientale. Negli ultimi mesi abbiamo registrato un miglioramento della qualità dell'aria, un ripristino della biodiversità e un generale miglioramento degli ecosistemi. È questa la base da cui dovremmo partire. [...] Dobbiamo sensibilizzare i cittadini in merito ai benefici delle politiche in materia di clima, ambiente e biodiversità, e dimostrare loro in che modo esse migliorano la nostra salute e il nostro benessere, rendendo nel contempo le nostre economie locali più sostenibili e competitive”².

Dai dati e dalle riflessioni svolte a partire da essi, risulta evidente come sia necessario, ora più che mai, trovare un punto di incontro tra interessi e settori differenti. È proprio da tale complessa panoramica che nasce la volontà dell'Unione europea di investire in nuovi modelli di sviluppo che si dimostrino in grado di coniugare gli aspetti economici, ambientali e sociali secondo un'ottica di benessere di lungo periodo in linea con l'obiettivo di neutralità climatica da conseguirsi entro il 2050³.

Ma in che modo è possibile rispondere efficacemente a tale urgenza attuando un cambiamento di rotta tanto significativo?

L'economia circolare, definita dalla Fondazione *Ellen MacArthur*⁴ quale un “quadro di soluzioni sistemiche che affronta sfide globali come il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità, i rifiuti e l'inquinamento”⁵, risulta essere una delle opzioni possibili. Essa, infatti, rappresenta un'opportunità di crescita economica che può condurre alla creazione di nuovi posti di lavoro e a una maggiore indipendenza e sicurezza nell'approvvigionamento delle materie prime, fornendo, al contempo, un punto di partenza per il lungo e arduo percorso volto alla tutela del pianeta.

¹ AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, Relazione di sintesi: *L'ambiente in Europa: Stato e prospettive nel 2020*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2019, pp. 6-8.

² COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Programma di azione per l'ambiente 2030: la pandemia di COVID-19 dimostra la necessità di un legame più forte tra salute e ambiente*, 2021.

³ PARLAMENTO EUROPEO, *Ridurre le emissioni di anidride carbonica: obiettivi e politiche dell'UE*, 2023.

⁴ Autorevole fondazione con sede nell'Isola di Wight (Regno Unito), attiva in tutto il mondo per dimostrare come i principi dell'economia circolare possano creare vantaggi per luoghi, persone e culture diverse.

⁵ <https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>

Basata sulla logica delle 3R, ossia sui principi del Ridurre, Riutilizzare e Riciclare, l'economia circolare valorizza l'intero ciclo di vita dei prodotti e, attraverso l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse e la riduzione dell'emissione di gas a effetto serra nell'atmosfera, si contrappone al modello economico lineare che per decenni ha dominato la scena mondiale fondato, al contrario, sul meccanismo del Produrre, Consumare e Smaltire⁶.

Questa tipologia di modello economico innovativo, però, non è così semplice da raggiungere. Essa richiede, a titolo di esempio, un'elevata spesa in termini di digitalizzazione, un ritmo di progresso tecnologico elevato e l'integrazione della circolarità e della sostenibilità in tutte le fasi della catena del valore: dalla progettazione alla produzione, fino al consumatore finale⁷. Inoltre, il passaggio a un nuovo paradigma presuppone uno sforzo non indifferente sul piano normativo, sia interno, sia sovranazionale e internazionale.

Per quel che riguarda l'Italia e l'Europa, assume senza dubbio rilievo il ruolo dell'Unione europea, alla quale è stata attribuita una competenza significativa in materia di tutela dell'ambiente, in ragione del fatto che iniziative meramente nazionali potrebbero non risultare sufficienti sotto questo punto di vista.

Partendo allora da tale aspetto e prendendo in considerazione l'evoluzione storica e i lineamenti giuridici che hanno portato l'economia circolare a essere una delle priorità dell'agenda dell'Unione europea, sino ad arrivare all'osservazione della sua implementazione sul piano concreto, descrivendone rispettive sfide e opportunità, la presente tesi si pone l'obiettivo di analizzarne le potenzialità e le capacità nel porsi come alternativa valida rispetto al modello economico lineare attualmente in vigore.

Nello specifico, lo scritto tenta di apportare un contributo quanto alla sensibilizzazione sul bisogno imminente di attuare un cambiamento radicale verso un paradigma di sviluppo che sia il più sostenibile possibile, non solo in termini ambientali, ma anche sociali ed economici.

Per raggiungere tale finalità, in particolare, esso mira a sottolineare l'importanza di adottare un approccio intersettoriale e di favorire il coinvolgimento e la collaborazione dei molti portatori di interesse: dalle istituzioni europee alle autorità regionali e locali, dal settore pubblico a quello privato, dalle multinazionali alle piccole medie imprese, sino ad arrivare ai singoli cittadini.

⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *L'economia circolare: Collegare, generare e conservare il valore*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, disponibile in https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia_circolare/ce_economia_circolare_depliant.pdf

⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *Economia circolare: in che modo l'UE intende realizzarla entro il 2050*, 2023.

Capitolo 1

L'evoluzione storica e i lineamenti giuridici quanto alla tutela dell'ambiente nel contesto dell'integrazione europea

La protezione ambientale è oggi una delle tematiche maggiormente affrontate e discusse sia sul piano strettamente politico, sia dall'opinione pubblica e dalla società civile.

Le riflessioni in materia non integrano, però, un fenomeno la cui origine sia individuabile nell'epoca a noi contemporanea. Già a partire dai primi decenni dell'Ottocento, infatti, si sollevarono alcune voci, seppur isolate, a sostegno del bisogno di preservare la natura e il paesaggio, sconvolto dall'industrializzazione e dal conseguente inurbamento.

Uno dei fautori più noti di tale pensiero fu sicuramente Henry David Thoreau, filosofo, scrittore e poeta statunitense, autore di numerosi celebri saggi, tra cui risalta *Walden, ovvero vita nei boschi* del 1854, uno dei suoi capolavori, destinato a divenire nei decenni successivi una sorta di manifesto letterario del conservazionismo⁸. All'interno di tale opera, Thoreau espresse tutto il suo amore per la natura e le sue ricchezze, denunciando, allo stesso tempo, la pochezza morale della nascente società industriale, dedita all'accumulazione della ricchezza materiale a discapito dell'ambiente che la accoglie.

Tale tematica è ben presente all'interno dei suoi scritti come testimoniato dalla seguente frase: “Se potessimo guardare l'alveare umano da un punto di osservazione tra le stelle, di questi tempi percepiremmo un grado di animazione inusitato. [...] Non potremmo fare a meno di notare l'inquieto animale per cui la terra è stata concepita, ma dove scorgeremmo un individuo con cui dividere l'ammirazione per l'incanto del luogo che abita, ne troveremmo altri novantanove impegnati a raschiare la superficie per raccogliere un po' di polvere dorata”⁹.

Tale citazione racchiude in poche parole il rapporto conflittuale tra natura e attività umane e permette di dimostrare come fenomeni che noi riteniamo di estrema attualità siano in realtà radicati da secoli all'interno delle nostre società.

⁸ Corrente di pensiero che auspica il mantenimento della qualità di un determinato ambiente e delle risorse naturali, degli ecosistemi e della biodiversità a esso relazionati.

⁹ H. DAVID THOREAU, *Resistere*, Lindau, 2019.

Ma, se la questione ambientale è oggetto di discussione da così tanti decenni, perché a livello comunitario le prime iniziative concrete a livello politico risalgono solamente ai primi anni '70 del Novecento¹⁰?

1.1 Gli anni '50 e i Trattati di Roma

Agli albori del processo di integrazione europea l'interesse per la salvaguardia degli ecosistemi era pressoché nulla; il Trattato di Parigi, prima, e i Trattati di Roma, dopo, non contemplavano alcuna disposizione normativa dedicata al tema, di fatto rimettendo la politica ambientale alle scelte compiute a livello nazionale.

La ragione di fondo è deducibile dall'analisi del processo stesso, il quale mostra come l'integrazione europea abbia avuto inizio, prima di tutto, come integrazione economica per far fronte all'urgenza di ricostruzione dell'Europa in seguito alla distruzione causata dalla Seconda guerra mondiale.

Uno dei progetti più importanti del secondo dopoguerra, volto a tale scopo, fu dato dall'istituzione nel 1948 dell'Organizzazione europea per la cooperazione economica (OECE) per distribuire gli aiuti statunitensi del piano Marshall e favorire la collaborazione fra gli Stati membri che sino a quel momento si erano scontrati sul campo di battaglia.

La creazione dell'OECE fu la prima risposta al bisogno di disporre di centri di confronto tra gli Stati europei volti alla promozione di azioni multilaterali, fondamentali per perseguire in maniera efficiente i diversi obiettivi comuni, tra cui rientrava quello dedicato all'integrazione europea stessa. Il 9 maggio 1950 Robert Schuman, ministro degli affari esteri della Repubblica francese dell'epoca, avanzò l'idea di dar vita a un'organizzazione sovranazionale in grado di mettere in comune la produzione del carbone e dell'acciaio, ossia la ragione principale di contrasto tra Francia e Germania. Egli dichiarò che: "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania. [...] La fusione della produzione di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea."¹¹.

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento>

¹¹ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it

Con il Trattato di Parigi, entrato in vigore il 23 luglio 1952, nacque così la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), organizzazione sovranazionale volta all'espansione economica, all'aumento del tenore di vita degli Stati membri e all'incremento dell'occupazione.

Grazie al successo della Comunità sopradescritta, negli anni immediatamente successivi iniziò a farsi strada l'idea di un'integrazione politica europea che, però, svanì a causa del fallimento dei due progetti fortemente correlati: la Comunità europea di difesa (CED) e la Comunità politica europea (CPE).

Nonostante ciò, gli Stati fondatori della CECA non si persero d'animo e decisero di raggiungere un livello ulteriore di integrazione, sempre sul piano economico, avviando le trattative che portarono alla firma nel 1957 dei celebri Trattati di Roma, i due Trattati istitutivi, rispettivamente, della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM). Quest'ultima, attiva ancora oggi, è incentrata sul tema dell'energia nucleare e, in particolare, sullo sfruttamento di questa per usi civili, mentre la CEE si contraddistingueva per un approccio a più ampio spettro.

Essa fu, infatti, creata con lo scopo di realizzare un mercato comune, anche detto mercato interno o unico, tra gli Stati membri. Tale obiettivo così ambizioso mirava alla creazione di uno spazio economico condiviso contraddistinto dall'affermazione delle cosiddette quattro libertà fondamentali relative ai principali fattori di produzione: libertà di circolazione dei lavoratori, dei servizi, delle merci e dei capitali¹².

Il mercato interno presupponeva, dunque, una trasformazione degli scambi commerciali e della produzione senza mai affrontare, però, la questione dell'impatto di questi sulla natura.

Passando in rassegna le questioni affrontate all'interno del Trattato istitutivo della CEE risulta evidente, ancora una volta, come la preoccupazione per la salvaguardia del pianeta nel corso degli anni '50 fosse completamente assente, lasciando spazio a politiche comuni differenti, maggiormente legate all'ambito economico, quali la politica agricola comune, la politica commerciale comune e la politica dei trasporti.

1.2 Gli anni '70-'90

Gli anni '70 rappresentarono uno spartiacque significativo a livello globale. Con l'avvento dei mezzi di comunicazione di massa e la messa in luce dell'instabilità del sistema energetico internazionale in seguito alla crisi petrolifera del 1973, le emergenze in materia ambientale

¹² U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci Editore, 2020, pp. 3-8.

superarono i limiti del dibattito scientifico, assurgendo al rango di tema di discussione collettiva. Dal piano sociale a quello istituzionale, divenne ormai evidente agli occhi di tutti la rottura dell'equilibrio tra attività umane e natura e la necessità di intraprendere percorsi volti alla conciliazione degli interessi economici con quelli ecologici e sociali.

La diffusione di questa sempre maggiore sensibilità e presa di consapevolezza derivò in gran parte dall'impegno dei movimenti ecologisti che, proprio negli anni '70, assunsero un peso consistente sia nell'opinione pubblica, sia nella sfera politica ed elettorale delle singole nazioni.

Sorti tra il XIX e il XX secolo con la creazione delle prime associazioni cui si fa risalire la nascita dell'ambientalismo moderno, tra cui i gruppi olandesi e svedesi, essi rafforzarono nel corso del tempo la loro capacità di influenza, allargando, al contempo, l'area d'interesse. Mentre originariamente l'attenzione era limitata a tematiche quali la difesa delle bellezze naturali, la protezione delle specie animali minacciate di estinzione e la realizzazione di aree che limitassero l'appropriazione industriale e monopolistica del territorio, a partire dal secondo dopoguerra si registrò una prima fase di cambiamento in cui nuove tematiche si affiancarono a quelle tradizionali sopracitate. Alla salvaguardia dell'ambiente e del territorio si aggiunse, ad esempio, la difesa dei centri urbani dall'invasione delle automobili, mentre, alla mobilitazione in difesa di habitat naturali e di specie animali, si unì la lotta contro l'inquinamento industriale, i lavori e i consumi nocivi.

Le ragioni alla base di tale processo furono molteplici. Anzitutto, dopo la Seconda guerra mondiale si diffusero, in almeno un terzo della Terra, quei metodi di produzione e quei modelli di consumo, a cominciare dalla motorizzazione, che mutarono profondamente la qualità della vita degli individui, minacciando fortemente, allo stesso tempo, l'equilibrio naturale. In secondo luogo, il problema demografico esplose su scala planetaria, affiancato dalle difficoltà sorte attorno alla produzione dell'energia e alla gestione dello smaltimento dei rifiuti.

Di fatto, dunque, le grandi questioni ambientali, dal secondo dopoguerra e con particolare enfasi a partire dagli anni '70, divennero di stringente attualità, gravando direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini e rendendo ormai chiara innanzi all'opinione pubblica e al mondo politico internazionale la necessità di adottare iniziative concrete sul piano nazionale ma, soprattutto, transnazionale¹³.

La pietra miliare, in tale contesto, fu rappresentata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente umano tenutosi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972, cui parteciparono centotredici capi di Stato o di governo al fine di discutere le possibili soluzioni da adottare su scala planetaria per la tutela dell'ecosistema. La centralità di tale vertice è da ricollegarsi alla sua dichiarazione

¹³ https://www.treccani.it/enciclopedia/movimenti-ecologisti_%28Enciclopedia-Italiana%29/

finale, la quale definì i ventisei principi sui diritti e le responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente che lo circonda, tra cui: la libertà, l'uguaglianza e il diritto ad adeguate condizioni di vita, l'urgenza di proteggere, preservare e razionalizzare opportunamente le risorse naturali per il beneficio delle generazioni future e il dovere di porre attenzione alla conservazione della natura nei processi legislativi ed economici degli Stati. Come si evince dal relativo preambolo: "La protezione ed il miglioramento dell'ambiente è una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo intero; essa risponde all'urgente desiderio dei popoli di tutto il mondo e costituisce un dovere per tutti i governi"¹⁴.

Sulla scia di tale evento, seguirono molteplici conferenze, convenzioni quadro e studi scientifici sullo stato di salute del pianeta, anche in virtù dell'istituzione di tre organismi fondamentali: il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)¹⁵, la Commissione Brundtland su Ambiente e Sviluppo¹⁶ e il Panel scientifico intergovernativo per lo studio dei cambiamenti climatici (IPCC)¹⁷. Negli anni '90 si registrò poi un'ulteriore fase di progresso. Con il noto Vertice della Terra, tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, a cui parteciparono leader politici, diplomatici, scienziati, rappresentanti dei *media* e organizzazioni non governative di centosettantanove Paesi, furono raggiunti importanti risultati. Tra gli altri, fu conclusa la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici con l'obiettivo, definito all'art. 2 della stessa, di conseguire la stabilizzazione delle concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello tale da impedire pericolose interferenze antropogeniche con il sistema climatico mondiale¹⁸. In aggiunta, fu elaborata l'Agenda 21, piano programmatico contenente ambiziose proposte d'azione in ambito sociale ed economico volte a combattere la povertà, a proteggere l'atmosfera, gli oceani e la biodiversità, a prevenire la deforestazione, a promuovere un'agricoltura sostenibile e ancora a cambiare le logiche di produzione e di consumo per la conservazione e la gestione delle risorse naturali.

Con riferimento all'oggetto principale della presente tesi, risulta necessario dedicare qualche istante all'analisi di quest'ultimo aspetto citato. Nell'Agenda 21 fu, infatti, riconosciuta l'urgenza di raggiungere un'economia che fosse, allo stesso tempo, competitiva e sostenibile, tramite l'adozione di nuovi modelli fondati su quegli elementi che sono oggi alla base dell'economia circolare, tra cui: l'utilizzo efficiente dell'energia e delle risorse attraverso l'investimento nelle nuove tecnologie disponibili, la minimizzazione della produzione dei rifiuti tramite la riduzione degli sprechi derivanti dagli imballaggi dei prodotti e tramite l'adozione di meccanismi di riciclaggio nei processi

¹⁴ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, Stoccolma, 1972.

¹⁵ <https://www.unep.org/>

¹⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

¹⁷ <https://www.ipcc.ch/>

¹⁸ Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, 1992.

industriali e a livello di consumo, così come l'implementazione di attività di sensibilizzazione da parte di governi e organizzazioni private a supporto dei cittadini nella presa di decisioni quotidiane ecocompatibili¹⁹.

Ma, in tale contesto, quale fu, nel lasso di tempo compreso tra gli anni '70 e gli anni '90 del Novecento, il contributo apportato dalle Comunità europee e, a partire dalla sua istituzione avvenuta grazie all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993, dall'Unione europea?

1.2.1 Il Vertice di Parigi, 1972

Con l'espressione 'Vertice di Parigi' si fa riferimento al Consiglio europeo tenutosi nella capitale francese nel luglio del 1972. In tale occasione, i capi di Stato o di governo degli Stati membri delle Comunità europee condivisero per la prima volta l'urgenza di dar vita a una politica comunitaria in materia ambientale, affermando che "l'espansione economica, che non è un fine a sé stante, deve con precedenza consentire di attenuare la disparità delle condizioni di vita. Essa deve essere perseguita con la partecipazione di tutte le parti sociali e deve tradursi in un miglioramento della qualità come del tenore di vita. Conformemente al genio europeo, si dedicherà un'attenzione particolare ai valori e beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo"²⁰.

Al fine di implementare sul piano concreto le idee contenute all'interno di questa dichiarazione, nel corso dell'incontro, emerse con forza l'invito, rivolto alle diverse istituzioni europee, di delineare entro il 31 luglio 1973 un programma d'azione corredato di un preciso calendario per il periodo 1973-1976²¹.

Uno degli aspetti più interessanti che emergono dallo studio di quest'ultimo è il riconoscimento, già all'epoca, del valore dell'adozione di un approccio capace di far convergere la politica ecologica con, tra le altre, la dimensione politica, sociale, agricola, industriale ed energetica. I capi di Stato o di governo riunitisi immaginarono, dunque, una politica ambientale che non fosse limitata alla protezione del solo ambiente fisico ma che, al contrario, attraverso azioni intersettoriali, contribuisse attivamente al miglioramento della qualità della vita delle cittadine e dei cittadini delle Comunità.

¹⁹ Capitolo IV, Agenda 21, Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, Rio de Janeiro, 1992.

²⁰ Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, Vertice di Parigi, 1972.

²¹ È da questo momento che la Commissione europea emana i noti programmi d'azione per l'ambiente (PAA) pluriennali che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione.

In aggiunta, i capi di Stato o di governo compresero sin dall'inizio il ruolo essenziale giocato dalla collaborazione tra attori differenti. Nel programma²², essi specificarono la necessità di implementare un'attiva e duratura cooperazione delle Comunità europee e dei loro Stati membri con le organizzazioni internazionali operanti nel settore, tra cui, l'OCSE²³, il Consiglio d'Europa²⁴ e l'ONU²⁵.

Più specificamente, per ciò che concerne il tema dell'economia circolare, risulta di estremo interesse scoprire come le tematiche affrontate attualmente in tale ambito siano analoghe a quelle descritte più di cinquanta anni fa, tra cui l'eliminazione dei rifiuti industriali e dei residui di consumo, considerati, già all'epoca, come tossici e onerosi per la collettività e per l'ambiente circostante. Negli anni '70, le potenziali soluzioni individuate furono raggruppate all'interno di un unico processo suddiviso nelle tappe di seguito elencate²⁶: la redazione di un repertorio qualitativo e quantitativo dei rifiuti o residui particolarmente nocivi, lo studio tecnico, economico e giuridico dei problemi posti dalla raccolta, dal trasporto, dal deposito e dal riciclo, sino ad arrivare all'esame delle azioni da intraprendere a livello comunitario, come l'armonizzazione dei regolamenti e la promozione dello sviluppo di nuove tecnologie.

Come affermato nel paragrafo precedente, però, bisogna ricordare che i Trattati degli anni '50 non prevedevano alcuna disposizione normativa inerente alla politica ambientale e, di conseguenza, coerentemente a quanto risultante dal principio di attribuzione, le Comunità europee non possedevano alcuna competenza in materia.

Per superare tale ostacolo e per permettere in particolare alla CEE di intervenire furono definite differenti strategie. *In primis*, il 22 luglio 1971, la Commissione europea adottò la prima comunicazione sulla politica ambientale delle Comunità europee, la quale stabilì, attraverso l'interpretazione estensiva dell'art. 2 del Trattato di Roma, come la protezione dell'ambiente facesse parte sin dall'origine dei compiti assegnati alla Comunità, costituendo la garanzia e la condizione alla base dello sviluppo armonioso ed equilibrato del mercato interno e delle diverse attività economiche a esso correlate²⁷.

²² Parte prima, Titolo III, Capitolo 3, PAA (1973-1976).

²³ <https://www.osce.org/it>

²⁴ Organizzazione internazionale il cui scopo è la promozione della democrazia, dei diritti umani, dell'identità culturale europea e della ricerca di soluzioni ai problemi sociali nei Paesi in Europa. <https://www.coe.int/it/web/portal>

²⁵ <https://www.un.org/en/>

²⁶ Parte seconda, Titolo II, Capitolo 7, Sezione 1, PAA (1973-1976).

²⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma delle Comunità europee per l'ambiente, 1972, disponibile in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31972Y0526\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31972Y0526(01)&from=IT).

In secondo luogo, la CEE individuò nell'art. 100 del proprio trattato istitutivo²⁸ la base giuridica della propria politica ambientale, sottolineando l'urgenza di intraprendere azioni concrete per l'armonizzazione delle normative nazionali in materia. Secondo quanto previsto dall'allora art. 100, "il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle dispositive legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. L'Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative"²⁹.

L'esigenza di intervento da parte della CEE trovò poi espressione nell'art. 235 del TCEE. Quest'ultimo disciplinò al suo interno uno specifico meccanismo, la clausola di flessibilità, che prevede ancora oggi, all'art. 352 TFUE, la possibilità di conferire nuovi poteri, le cosiddette competenze sussidiarie, all'Unione senza una formale modifica dei Trattati. Il valore e l'ambizione di tale disposizione risultano immediatamente evidenti, se non fosse che, a causa della rigidità del procedimento previsto, nel corso degli anni, la sua reale applicazione è stata limitata a casistiche sporadiche. La sua attivazione, infatti, è subordinata a una serie di stringenti condizioni sostanziali e procedurali, tra cui risalta, in particolar modo, la regola dell'unanimità a cui è tutt'ora soggetta la delibera da parte del Consiglio³⁰.

Tutte tali novità, volte a legittimare interventi settoriali a livello ambientale da parte delle istituzioni comunitarie, furono accompagnate e alimentate da una consistente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'epoca che apportò un contributo significativo, seguendo due direzioni principali.

Da un lato, essa applicò la teoria dei poteri impliciti (elaborata in epoca ormai lontana dalla Corte suprema statunitense) sostenendo che l'Unione europea, e in generale un'organizzazione internazionale, deve ritenersi provvista non solo dei poteri a essa conferiti espressamente dai Trattati istitutivi³¹ ma anche di quelli che, pur non essendo menzionati, siano funzionali all'efficace raggiungimento dello scopo perseguito³².

Dall'altro lato, tra gli anni '70 e gli anni '90, la Corte di giustizia adottò alcune importanti sentenze nell'ambito, ad esempio, della lotta all'inquinamento. Tra le altre, risalta la sentenza del 7 febbraio 1985, avente a oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale su due questioni rivolte alla suddetta Corte dal Tribunale di grande istanza di Créteil, nella causa dinanzi a esso pendente fra il Procuratore della Repubblica francese e l'Associazione per la tutela dei combustori di oli usati.

²⁸ Attuale art. 115, TFUE.

²⁹ Art. 100, Parte terza, Titolo I, Capo 3, TCEE.

³⁰ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci Editore, 2020, pp. 81-83.

³¹ Ci si riferisce in questo caso ai poteri espliciti.

³² U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci Editore, 2020, p. 84.

L'oggetto principale della controversia tra le parti riguardava l'interpretazione e la validità della direttiva del Consiglio del 16 giugno 1975, n. 75/439, allo scopo di valutare la compatibilità, con la normativa comunitaria, del decreto legislativo francese del 21 novembre 1979, adottato per il suo recepimento a livello nazionale. Secondo quanto prescritto dalla direttiva dell'Unione: "gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire la raccolta e l'eliminazione innocue, preferibilmente mediante riutilizzazione (rigenerazione e/o combustione) degli oli usati. [...] Qualora tali obiettivi non possano essere conseguiti diversamente, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché una o più imprese effettuino la raccolta e/o l'eliminazione dei prodotti offerti dai detentori, eventualmente nella zona loro assegnata dall'amministrazione competente"³³. Sulla base di tale disciplina e della controversia sorta attorno a essa, il Tribunale di grande istanza di Créteil, su richiesta dell'Associazione per la tutela dei combustori di oli usati, si rivolse alla Corte di giustizia per stabilire, in particolare, se detta direttiva fosse conforme ai principi della libertà del commercio, della libera circolazione delle merci e della libera concorrenza sanciti dal Trattato di Roma, tenuto conto del fatto che essa conferiva all'amministrazione degli Stati il potere di definire delle zone da assegnare a una o più imprese autorizzate dall'amministrazione stessa e da questa incaricate di raccogliere ed eliminare i rifiuti e consentiva la concessione di sovvenzioni, e se peraltro questa direttiva costituisse una base legale per il divieto della combustione degli oli usati. Quest'ultima questione fu posta in risposta alla richiesta da parte del Procuratore della Repubblica dello scioglimento della parte avversa per l'illiceità del suo scopo principale, consistente nella combustione di tali oli, reato secondo quanto previsto dalla normativa francese.

Sulla validità della direttiva la Corte di giustizia elaborò il proprio ragionamento partendo dal presupposto secondo cui l'esercizio della libertà del commercio non avesse valore assoluto, ma fosse, al contrario, soggetta a taluni limiti giustificati dagli scopi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità. Sulla base di tale affermazione, dunque, la Corte sostenne che nulla permetteva di ritenere che la misura contemplata dalla direttiva avesse superato quei limiti, in quanto essa mirava a garantire che l'eliminazione degli oli usati venisse effettuata in modo tale da non danneggiare l'ambiente, perseguendo, dunque, uno degli scopi essenziali della Comunità.

Sull'interpretazione della direttiva, siccome questa imponeva agli Stati membri di vietare, tramite l'istituzione di un sistema efficace di autorizzazioni previe e di controlli successivi, qualsiasi forma di eliminazione degli oli usati che potesse avere effetti nocivi per l'ambiente, la questione fu risolta con l'affermazione secondo cui il divieto di bruciare gli oli usati come previsto nell'ambito della normativa francese non fosse incompatibile con la direttiva n. 75/439; si trattava, infatti, di una

³³ Direttiva 75/439/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati.

forma di controllo aggravato a livello nazionale, che si rifletteva nell'autorizzazione alla combustione degli oli usati unicamente in impianti industriali autorizzati³⁴.

Tale sentenza non rappresentò un caso isolato; al contrario, negli anni successivi, la Corte di giustizia continuò ad adottare importanti decisioni in materia ambientale, riprendendo le argomentazioni già esposte nella sentenza ora ricordata. Essa si pronunciò, ad esempio, sulla causa 302/86, che vide la Commissione europea citare in giudizio il regno di Danimarca, sostenendo che, introducendo e applicando il regime obbligatorio di restituzione degli imballaggi per la birra e le bibite istituito con decreto 2 luglio 1981, n. 397, quest'ultimo fosse venuto meno agli obblighi a esso incombenti in forza dell'art. 30 del TCEE. In particolare, il regime di cui la Commissione contestò la compatibilità con il diritto comunitario era caratterizzato dall'obbligo, imposto ai produttori, di vendere la birra e le bibite unicamente in imballaggi riutilizzabili, autorizzati esclusivamente dall'ente nazionale per la tutela dell'ambiente. Secondo la normativa danese, tale ente aveva la possibilità di rifiutare l'autorizzazione per un nuovo tipo d'imballaggio, in particolare qualora ritenesse che l'imballaggio non fosse tecnicamente idoneo a un sistema di restituzione, che il sistema di restituzione previsto dagli interessati non garantisse l'effettiva riutilizzazione di una sufficiente percentuale d'imballaggi, o qualora fosse già stato autorizzato un imballaggio di pari capacità, accessibile e adatto allo stesso uso. La suddetta normativa fu poi modificata col decreto 16 marzo 1984, n. 95, il quale ammise, a condizione che venisse creato un sistema di deposito e di restituzione, l'uso di imballaggi non autorizzati, esclusi quelli metallici, entro un limite massimo di 3000 ettolitri annui per ciascun produttore, ovvero nell'ambito di operazioni effettuate da produttori stranieri allo scopo di sondare il mercato.

Contro queste discipline, alla Commissione vennero presentati reclami da parte di produttori di bevande e d'imballaggi con sede in altri Stati membri, nonché da parte di associazioni europee di dettaglianti, in quanto tale disciplina impediva di fatto l'importazione in Danimarca delle birre e delle bibite estere negli imballaggi originali, e ciò in ragione sia delle difficoltà amministrative inerenti alla disciplina stessa, sia delle spese derivanti per gli importatori dalla necessità di instaurare un sistema di restituzione. Nello specifico, la Commissione chiese alla Corte di dichiarare la violazione da parte della Danimarca dell'art. 30 del TCEE. Il Regno di Danimarca, invece, chiese alla Corte di respingere il ricorso.

Sulla base di tali antefatti, la Corte di giustizia, riprendendo due dei principi più importanti già affermati nella pronuncia del 7 febbraio 1985, adottò la sentenza del 20 settembre 1988. Sostenendo che la tutela dell'ambiente rappresentava uno degli scopi essenziali della Comunità, la Corte ribadì

³⁴ Corte giust. 7 febbraio 1985, causa C-240/83, *Procureur de la République / ADBHU*, punti 11-13.

che essa costituiva un'esigenza imperativa, legittimata a limitare l'applicazione dell'art. 30 del TCEE. Nonostante ciò, però, la Corte, precisò ancora una volta come i provvedimenti in materia ambientale non dovessero eccedere le restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo d'interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente. Sulla base di quanto affermato, la Corte dichiarò, dunque, con riferimento, anzitutto, all'obbligo di creare un sistema di deposito e di restituzione degli imballaggi vuoti, che questo fosse un elemento indispensabile di un regime inteso a garantire la riutilizzazione degli imballaggi. Al contrario, tuttavia, la Corte di giustizia riconobbe la sproporzione rispetto allo scopo perseguito della limitazione del quantitativo dei prodotti commercializzabili dagli importatori, derivante dal decreto n. 95 del 16 marzo 1984. In conclusione, la Corte dichiarò che il regno di Danimarca venne meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 30 del TCEE con riferimento alla suddetta limitazione; per il resto, essa respinse il ricorso³⁵.

1.2.2 L'Atto unico europeo

Come si evince dal paragrafo precedente, con riferimento all'ambito ecologico, a partire dalla seconda metà degli anni '80 del Novecento il processo di integrazione europea fu segnato da una fase di forte accelerazione. Oltre ai progressi, già approfonditi, registrati sul piano giurisprudenziale grazie al ruolo giocato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, significativi segni di avanzamento si palesarono anche con riferimento alla normativa comunitaria. Fu, precisamente, nel 1987 che si verificò, con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, una delle riforme giuridiche più determinanti dell'epoca: per la prima volta dall'adozione dei Trattati originari, infatti, tramite l'integrazione del Trattato CEE degli anni '50 con il noto Titolo VII sull'Ambiente, determinate competenze in materia ambientale furono esplicitamente attribuite alle istituzioni comunitarie. In tale contesto, risulta necessario soffermarsi sull'analisi dell'art. 130 R, in virtù del quale fu previsto che la CEE potesse legittimamente intervenire nei casi in cui gli obiettivi perseguiti, tra cui, la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la tutela della salute umana e, l'utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali, potessero essere meglio realizzati a livello comunitario che a livello dei singoli Stati membri³⁶. In presenza di tali circostanze, dunque, la Comunità otteneva la facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti, limitando il potere

³⁵ Corte giust. 20 settembre 1988, causa C-302/86, *Commissione delle Comunità europee / Regno di Danimarca*.

³⁶ Tale disposizione vale in forza del noto principio di sussidiarietà.

decisionale dei governi nazionali e demandando a essi semplici facoltà sul piano finanziario ed esecutivo.

L'art. 130 R, però, non si limitò a elencare le finalità perseguite e le suddette legittime modalità di intervento da parte della CEE. Al contrario, esso dedicava una sezione ai principi fondativi dell'azione della Comunità, citando il tema della prevenzione, della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, e del "chi inquina paga", e sottolineando come le esigenze connesse con la salvaguardia del pianeta costituissero una componente delle altre politiche comunitarie. Inoltre, attraverso tale articolo, l'Atto unico europeo espone gli elementi di cui la CEE doveva tener conto nel predisporre la sua azione in materia ambientale, ossia: i dati scientifici e tecnici disponibili, le condizioni dell'ambiente nelle varie regioni, i vantaggi e gli oneri potenzialmente derivanti dall'azione o dall'assenza di azione e lo sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e delle sue singole regioni. Per offrire una disciplina esaustiva, infine, un riferimento fu fatto alla possibile cooperazione tra la Comunità e gli Stati membri, da un lato, e i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti, dall'altro, attraverso la conclusione, conformemente all'art. 228, di esclusivi accordi e negoziati³⁷.

Oltre ai progressi definiti all'articolo sopra descritto, l'Atto unico europeo si contraddistinse poi per due ulteriori novità. Con riferimento alla prima, sempre al Titolo VII, l'Atto unico europeo prevede che, in forza dell'art. 130 S, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, potesse in merito all'azione da intraprendere da parte della Comunità. Allo stesso tempo, però, fu stabilito che il Consiglio stesso dovesse definire, secondo le condizioni ora indicate, ciò che rientrava nelle decisioni da adottare a maggioranza qualificata³⁸. Per ciò che concerne, invece, l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno in termini generali e, in maniera indiretta, la questione ecologica, il TCEE fu completato dall'art. 100 A, il quale semplificò l'implementazione sul piano concreto dell'art. 100. La regola dell'unanimità fu superata, affermando che "il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, in cooperazione con il Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri [...]. La Commissione, nelle sue proposte in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato. Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Consiglio a maggioranza qualificata,

³⁷ Art. 130 R, Titolo VII, Atto unico europeo.

³⁸ Art. 130 S, Titolo VII, Atto unico europeo.

uno Stato membro ritenga necessario applicare disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti previste dall'art. 36 o relative alla protezione dell'ambiente di lavoro o dell'ambiente, esso notifica tali disposizioni alla Commissione. La Commissione conferma le disposizioni in questione dopo aver verificato che esse non costituiscano uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri”³⁹.

1.2.3 Il Trattato di Maastricht

Un nuovo impulso al processo di integrazione europea fu dato poi dall'entrata in vigore, il 1° novembre 1993, del Trattato di Maastricht, attraverso il quale prese vita una nuova, più ampia, organizzazione sovranazionale: l'Unione europea.

Con riferimento al piano ecologico furono introdotte tre novità principali. *In primis*, il TCEE fu modificato al fine di creare una Comunità europea (CE) che non fosse più solo volta a uno sviluppo strettamente economico, ma che, al contrario, includesse un'integrazione europea anche di natura politica. Al completamento del mercato interno si affiancarono così ulteriori obiettivi rivolti alla tutela dei principali valori politici, i quali per la prima volta fecero ingresso in un trattato comunitario, seppur nella sua parte non giuridicamente rilevante: il preambolo. Tra gli altri, risalta la tutela dell'ecosistema, la cui attuazione contribuì allo svolgimento del compito della Comunità di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche e una crescita sostenibile rispettosa dell'ambiente.

In secondo luogo, il principio di precauzione fu elevato a rango di principio fondamentale della politica ambientale, al pari dell'azione preventiva, della correzione dei danni causati e del principio del 'chi inquina paga', come dichiarato all'art. 174⁴⁰ della versione consolidata del Trattato istitutivo della Comunità europea⁴¹.

Infine, le competenze introdotte dall'Atto unico europeo furono raggruppate sotto il nome di 'Diritto ambientale', convergendo all'interno del primo pilastro dell'Unione europea, soggetto al metodo di *decision making* comunitario. In questo contesto si registrò un importante elemento di svolta. Il ruolo del Parlamento europeo in materia fu rafforzato tramite l'introduzione della procedura di cooperazione, seppur limitata alle questioni relative al mercato interno, mentre il ricorso alla maggioranza qualificata fu identificato come regola di base, salvo per talune misure,

³⁹ Art. 18, Sezione II, Sottosezione I, Atto unico europeo.

⁴⁰ Ex art. 130 R, TCE.

⁴¹ Art. 174, Titolo XIX, TCE.

quali la fiscalità ambientale e la pianificazione territoriale, per cui vige tuttora il meccanismo dell'unanimità⁴². L'art. 130 S dell'Atto unico europeo, citato nel paragrafo precedente, fu, infatti, modificato in conformità della procedura di cui all'art. 189 C. A partire da tale momento, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo, adottava una posizione comune che veniva comunicata al Parlamento stesso. Quest'ultimo aveva la possibilità, entro un termine di tre mesi dalla comunicazione, di approvare la posizione comune permettendo al Consiglio di adottare definitivamente l'atto in questione, oppure di proporre emendamenti a maggioranza assoluta dei membri che lo componevano. Era inoltre prevista la possibilità che il Parlamento europeo, con la stessa maggioranza, respingesse la posizione comune obbligando il Consiglio a deliberare in seconda lettura soltanto all'unanimità⁴³.

1.2.4 Il Trattato di Amsterdam

Un ulteriore passo in avanti verificatosi nei tardi anni '90 si registrò con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1997, il quale contribuì al consolidamento della rilevanza della politica ambientale all'interno dell'Unione. Pur non avendo apportato sostanziali modifiche, risulta comunque necessario citare alcuni dei più importanti cambiamenti.

Innanzitutto, l'art. 130 S, divenuto, con l'evoluzione dei trattati, l'art. 175 TCE, fu integrato coinvolgendo il Comitato europeo delle regioni accanto al Comitato economico e sociale nella fase di consultazione da parte del Consiglio.

In aggiunta, il Parlamento europeo vide accrescere ulteriormente il proprio peso decisionale. Tramite la modifica dell'art. 251 TCE⁴⁴, la procedura di cooperazione fu infatti sostituita dalla nota procedura di codecisione che pose il Parlamento europeo e il Consiglio in una condizione di parità a livello decisionale. Il meccanismo previsto dal Trattato di Maastricht attribuiva al Parlamento europeo un potere di emendamento e un diritto di veto sospensivo effettivo sugli atti proposti dal Consiglio, superabile, però, con una deliberazione in seconda lettura all'unanimità. Al contrario, con tale evoluzione dei Trattati, al Parlamento stesso fu attribuito, al termine di tutta la complessa procedura decisionale, un diritto di veto nel caso in cui decidesse di non approvare l'atto finale,

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/environment.html>

⁴³ Art. 189 C, TUE.

⁴⁴ Ex art. 189 B, TCE.

ovvero di non accettare quanto proposto dal Consiglio così come formulato dal cosiddetto Comitato di conciliazione⁴⁵.

Accanto a tali modifiche, il Trattato di Amsterdam, infine, riprendendo l'affermazione contenuta all'interno dell'art. 130 R, secondo comma, dell'Atto unico europeo, secondo cui "le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità", disciplinò, all'art. 6⁴⁶, il noto principio di integrazione ambientale. Quest'ultimo rappresenta ancora oggi uno degli elementi cardine della politica ambientale comunitaria, costituendo una declinazione dell'intento di raggiungere uno sviluppo sostenibile e avendo sancito il passaggio da una politica ambientale dell'Unione europea essenzialmente incentrata sul raggiungimento di obiettivi mirati e specifici a una politica trasversale in grado di condizionare ogni azione dell'Unione, oltre che di colmare lacune per adattarsi alle mutevoli esigenze della società. L'integrazione delle esigenze ambientali nelle politiche comunitarie, nello specifico, non fu perseguita con lo scopo di determinare la loro invocazione incondizionata, bensì il loro contemperamento con la realizzazione delle altre finalità dell'Unione, nell'ambito di un bilanciamento di interessi che avesse a oggetto la valutazione del possibile impatto derivante dalla loro applicazione al caso concreto⁴⁷.

1.3 Dagli anni 2000 sino a oggi

Nella sua prima fase, per quel che attiene al processo di integrazione europea, il nuovo millennio non fu segnato da sostanziali progressi in materia ambientale. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al pari del Trattato di Nizza, non prevede alcuna modifica sostanziale, limitandosi a consolidare le politiche che erano state sino a quel momento elaborate.

In particolare, la suddetta Carta, nota anche come Carta di Nizza, riprese quanto stabilito all'art. 6 del Trattato di Amsterdam, ribadendo l'importanza di integrare un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità nelle politiche dell'Unione e di garantirne il rispetto, conformemente al principio dello sviluppo sostenibile⁴⁸. Certamente si trattò di disposizioni molto importanti che, però, non apportarono alcun cambiamento significativo,

⁴⁵ F. BALLERINI, *Il Trattato di Amsterdam e ambiente*, in *Environnement. Ambiente e Territorio in Valle d'Aosta*, disponibile in <https://www.regione.vda.it/gestione/riviweb/templates/aspx/environnement.aspx?pkArt=929>.

⁴⁶ Attuale art. 11, TFUE.

⁴⁷ F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE Online*, 2023, p. 45.

⁴⁸ Art. 37, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

complice il vizio di efficacia giuridica a cui essa fu assoggettata sino all'entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona⁴⁹.

Anche sul piano politico, nella prima fase degli anni 2000, i progressi registrati si rivelarono piuttosto limitati. Ciò, però, non significa che in tale lasso di tempo non fu compiuto alcun tentativo di garantire una continuità delle novità apportate dal Trattato di Amsterdam.

Nella cornice dello sviluppo sostenibile, il 15 maggio 2001, ad esempio, la Commissione europea adottò una comunicazione dal titolo *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*. Su invito del Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 e in vista del Vertice mondiale di Johannesburg del 2002, la Commissione europea elaborò così una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche sotto il profilo economico, sociale ed ecologico, destinata a essere presentata al Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001. Al suo interno, sin dalle prime pagine, fu ribadito il ruolo chiave giocato dall'Unione nella realizzazione dello sviluppo sostenibile non solo in Europa, ma anche sulla scena mondiale. Al contempo, mostrando gli scarsi successi di iniziative, quali l'Agenda 21 già citata nei paragrafi precedenti, nel cambiare politiche e modelli di comportamento ormai radicati all'interno della società, la Commissione europea mise in luce le principali aree richiedenti un intervento immediato da parte dei diversi attori, dal livello locale a quello internazionale. Tra le altre, risaltano: il cambiamento climatico e l'utilizzo di energia pulita, il sistema dei trasporti e la gestione dell'uso del territorio così come lo sfruttamento responsabile delle risorse naturali. Con riferimento a quest'ultima dimensione, la Commissione fece riferimento a quelle che a oggi possono essere considerate le basi dell'economia circolare. Tra le misure da adottare a livello comunitario, essa identificò, infatti, l'urgenza di "sviluppare una politica integrata dei prodotti in collaborazione con le imprese per ridurre l'utilizzo delle risorse e l'impatto dei rifiuti sull'ambiente"⁵⁰.

Fu poi a partire dal 2004, con il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che una nuova era di accelerazione sembrò prendere forma, come testimoniato dalla seguente frase: «Certi che, «Unita nella diversità», l'Europa offre ai suoi popoli le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle

⁴⁹ La Carta di Nizza, solennemente adottata il 7 dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, malgrado i suoi importanti contenuti e gli sviluppi significativi sul piano dei diritti fondamentali riconosciuti, originariamente deteneva una semplice valenza politica. Fu in virtù del Trattato di Lisbona che, a partire dal 1° dicembre 2009, essa divenne giuridicamente vincolante, assumendo lo stesso valore giuridico dei Trattati (e, dunque, configurandosi come fonte di diritto primario dell'Unione).

⁵⁰ Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, COM(2001) 264 def.

generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana”⁵¹. Il tema della tutela dell’ecosistema fu dunque posto in risalto sin dal preambolo del Trattato. Anche nell’articolato, la questione ambientale fu ripresa con frequenza, facendo riferimento, ad esempio, a obiettivi specifici quali: la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell’ambiente, la protezione della salute umana, l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e ancora la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale⁵².

L’entusiasmo sorto attorno a tutti tali ambiziosi contenuti, però, non trovò, almeno in questa prima fase, un riscontro sul piano concreto. Con il fallimento del progetto, a causa del rigetto da parte della Francia e dei Paesi Bassi nel quadro dei rispettivi referendum nazionali, sul piano dei trattati la situazione si cristallizzò. Fu così necessario attendere sino al 2009, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per assistere all’avvio di una nuova fase di evoluzione.

1.3.1 La riforma di Lisbona: il Trattato sull’Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, costituisce la fonte ultima dell’attuale assetto dell’Unione europea, il quale risulta fondato sul Trattato sull’Unione europea (TUE) e sul Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)⁵³.

Per quel che riguarda la materia ambientale, le significative innovazioni illustrate fino a ora sono confluite nell’art. 191⁵⁴ del TFUE, il quale, al paragrafo 1, enumera le finalità specifiche in materia ambientale già previste dal Trattato istitutivo della Comunità europea e riprese, successivamente, nel preambolo del Trattato del 2004. Tra le altre, risaltano la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell’ambiente, la protezione della salute umana, l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e ancora la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale.

Il Trattato di Lisbona, però, non si limita semplicemente a riprendere le formule precedentemente elaborate ma, al contrario, introduce interessanti, seppur scarse, modifiche. Esso, ad esempio, integra l’elenco sopracitato ponendo un’enfasi sul tema dei cambiamenti climatici, ossia una delle principali sfide che tutt’oggi colpiscono l’intero pianeta.

⁵¹ Preambolo, Progetto di trattato che adotta una Costituzione per l’Europa.

⁵² Art. III-233, Progetto di trattato che adotta una Costituzione per l’Europa.

⁵³ https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_205_3_file.pdf

⁵⁴ Ex art. 174, TCE.

In aggiunta, come si evince dall'art. 192⁵⁵, incentrato sull'iter legislativo funzionale ad adottare atti vincolanti in materia, il Trattato di Lisbona ribattezza il concetto di 'codecisione' con l'espressione 'procedura legislativa ordinaria'. In tale contesto, secondo quanto previsto, spetta alla Commissione formulare una proposta sulla quale sono chiamati a deliberare il Parlamento europeo e il Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. In deroga a tale procedura decisionale, è stata fatta salva la possibilità dell'utilizzo della procedura legislativa speciale con delibera all'unanimità da parte del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, nei casi di atti aventi ad oggetto: disposizioni di natura fiscale, misure con incidenza sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche e sulla destinazione dei suoli e misure che incidono in modo sensibile sulle scelte di uno Stato membro in ordine alle diverse fonti di energia e alla struttura generale dell'approvvigionamento energetico. Tuttavia, l'art. 192, al paragrafo 2, comma 2, consente, anche per le indicate misure, la possibilità di procedere all'utilizzo della procedura legislativa ordinaria piuttosto che di quella all'unanimità, a condizione che il Consiglio deliberi in tal senso con voto unanime, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Il Trattato di Lisbona è infine noto per aver apportato progressi significativi in ambiti differenti da quello ecologico, ma a esso strettamente correlati.

Emblematico è il riferimento al settore dell'energia. A quest'ultimo, il Trattato di Lisbona dedica l'intero Titolo XXI, stabilendo come nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia sia intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nel perimetro comunitario, e a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica, lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili e ancora l'interconnessione delle reti energetiche⁵⁶.

Da uno studio attento di tale Trattato risulta, dunque, evidente come esso rappresenti il frutto di un lungo percorso evolutivo, caratterizzato da una progressiva consolidazione delle politiche ambientali comunitarie e da una sempre maggiore interdipendenza di queste con aree differenti, tra cui proprio quella energetica. È l'art. 3 TUE⁵⁷, in particolare, che risulta capace di racchiudere al suo interno tutte tali affermazioni, affermando come il miglioramento della qualità dell'ambiente rientri ormai tra i principali obiettivi generali dell'Unione europea e delle sue istituzioni.

⁵⁵ Ex art. 175, TCE.

⁵⁶ Art. 194, paragrafo 1, TFUE.

⁵⁷ Ex art. 2, TUE.

Capitolo 2

L'economia circolare nel quadro strategico dell'Unione europea

Definita dalla Fondazione *Ellen MacArthur* come un sistema “in cui i materiali non diventano rifiuti e la natura viene rigenerata”⁵⁸, l'economia circolare è divenuta, negli ultimi due decenni, uno dei modelli di soluzione più discussi per una vasta gamma di problemi in materia ambientale, tra cui i cambiamenti climatici, l'inquinamento e la perdita di biodiversità, assumendo una posizione sempre più rilevante nelle politiche internazionali, nel marketing industriale e aziendale, così come nei programmi di sviluppo sostenibile dei diversi Stati⁵⁹.

L'economia circolare, infatti, sembrerebbe rallentare l'uso delle risorse naturali e l'emissione di gas a effetto serra nell'atmosfera, apportando numerosi profitti per la salute del pianeta e di tutte le sue ricchezze. Basti pensare che, come riportato nel terzo Rapporto del *Circular Economy Network* del 2021, secondo alcune stime, nel settore delle plastiche, attraverso l'adozione di tale modello e dei processi a esso sottesi, quali il riutilizzo e il riciclaggio, in Europa si potrebbe registrare, nello stesso momento, una riduzione fino al 60% delle fonti primarie vergini e fino al 90% delle emissioni di CO₂ rispetto a quelle dovute alla produzione di nuova plastica⁶⁰.

Per comprendere al meglio i meccanismi che caratterizzano tale modello risulta utile seguire il ragionamento elaborato dalla figura di Walter Stahel⁶¹ nel celebre articolo del 1982 intitolato *The Product-Life Factor*. Secondo Stahel, l'economia circolare può essere definita a partire dallo studio del ciclo di vita dei prodotti, inteso come il periodo in cui i beni vengono utilizzati. Quest'ultimo, in effetti, a seconda della sua riduzione o estensione, può avere diversi impatti sull'ambiente: mentre nel primo caso la richiesta da parte dei consumatori di beni sostitutivi viene incentivata, nel secondo la durata delle merci originarie viene ottimizzata, garantendo una conseguente riduzione dell'impovertimento delle risorse naturali e della generazione di rifiuti. Partendo da tali presupposti, Stahel mise in luce così la necessità di passare da un sistema di produzione e di consumo lineare,

⁵⁸ <https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>

⁵⁹ T. LOIKKANEN, H. HUILAJA, J. VALKONEN, V. KINNUNEN, *The key role of waste citizenship in achieving the objectives of the circular economy*, in J. BRIZGA, S. EL KHADRAOUI (ed.), *The Circular Economy and Green Jobs in the EU and Beyond*, Londra, 2022, p. 25.

⁶⁰ Circular Economy Network, *3° Rapporto sull'economia circolare in Italia – Focus sull'economia circolare nella transizione alla neutralità climatica*, 2021.

⁶¹ Walter Stahel è un architetto svizzero le cui idee, insieme a quelle di altri studiosi, tra cui è possibile ricordare la figura di Orio Giarini, portarono a quella che viene oggi definita con l'espressione di economia circolare. Egli, in particolare, è l'autore di diversi articoli dedicati a tale tematica ed è stato cofondatore del *Product Life Institute* di Ginevra, istituto attivo nello sviluppo di strategie e politiche sostenibili.

che per decenni ha promosso una sempre più rapida sostituzione delle merci, a un'economia basata su quello che egli definì come sistema a spirale, fondato sul riutilizzo, sulla riparazione, sul ricondizionamento e ancora sul riciclaggio, capace di minimizzare la materia, il flusso di energia e il deterioramento ambientale senza, però, limitare la crescita economica o il progresso sociale e tecnico⁶².

È proprio a quest'ultima definizione che corrisponde a oggi l'economia circolare, basata su un sistema industriale rigenerativo che prende le mosse e imita le dinamiche tipiche dell'ecosistema naturale, in cui tutto si riutilizza e nulla si perde⁶³.

Ma quali sono le origini di tale nuovo modello economico innovativo?

Sotto il profilo concettuale, l'economia circolare affonda le sue radici in diverse celebri opere pubblicate a partire dagli anni '60 del Novecento.

In particolare, tra i primi teorici considerati precursori di quelle che a oggi risultano essere le sue fondamenta, è possibile fare riferimento alla figura di Kenneth Boulding, economista, pacifista e poeta inglese, autore del celebre libro dal titolo *The Economics of the Coming Spaceship Earth* (1966). In tale scritto, Boulding prevede come quella che venne da lui definita con l'espressione 'terra chiusa del futuro' richiedesse principi economici in qualche modo diversi da quelli della 'terra aperta del passato'. Per rendere il più chiara possibile la sua riflessione, egli ricorse a una metafora da lui elaborata, secondo la quale, da un lato, la terra del passato sopraccitata corrispondeva all'economia del cowboy, simbolo delle pianure illimitate e dei comportamenti spericolati, sfruttatori, violenti, mentre la terra del futuro poteva essere associata a un'unica navicella spaziale, priva di riserve illimitate di alcunché e in cui, dunque, l'uomo doveva trovare il suo posto in un sistema ecologico ciclico capace di una riproduzione continua della forma materiale.

Nello specifico, dal suo punto di vista, la differenza tra tali due economie, le quali possono essere oggi associate rispettivamente ai modelli di economia lineare e circolare, diveniva evidente nelle attitudini verso i consumi. Secondo il suo pensiero, nell'economia del cowboy, in effetti, il consumo e la produzione erano considerati come dei meccanismi positivi e il successo del sistema economico veniva misurato sulla base del rendimento dei fattori di produzione.

Al contrario, nell'economia dell'astronauta, la produttività doveva essere vista come qualcosa da minimizzare piuttosto che da massimizzare. In tale contesto, la misura essenziale del successo dell'economia non erano la produzione e il consumo, ma la natura, l'estensione, la qualità e la

⁶² W. STAHEL, *The Product-Life Factor*, in S. GRINTON ORR, *An Inquiry Into the Nature of Sustainable Societies: The Role of the Private Sector*, Houston Area Research Center, 1984, pp. 72-74.

⁶³ M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare: sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, FrancoAngeli Editore, 2020, p. 28.

complessità del capitale sociale totale, comprendente anche lo stato dei corpi e delle menti umane incluse nel sistema. In tale economia l'oggetto principale di interesse era la conservazione delle scorte e qualsiasi cambiamento tecnologico che portasse al mantenimento di queste con la minor produzione e il minor consumo possibili⁶⁴.

Sulla scia di tutte tali affermazioni, e in particolar modo riprendendo gli elementi cardine dell'economia dell'astronauta sopradescritta, dieci anni dopo, nel 1976, Walter Stahel, figura già menzionata nelle pagine precedenti, e Geneviève Reday-Mulvey presentarono alla Commissione europea il noto rapporto intitolato *The Potential for Substituting Manpower for Energy*, chiarendo i principi dell'economia circolare e il suo impatto sulla creazione di nuovi posti di lavoro, sul risparmio delle risorse e ancora sulla riduzione dei rifiuti. Essi, ad esempio, sostennero che la sostituzione dell'energia con il lavoro risultava sostenibile in un quadro in cui si credeva che le risorse energetiche fossero abbondanti, ma che, al contrario, in un contesto di risorse limitate il lavoro dovesse sostituire l'energia e il riciclo dei prodotti ad alta intensità energetica dovesse venire incoraggiato. In aggiunta, i due autori identificarono l'economia circolare come un mezzo per sanare il cosiddetto 'problema sociale' dei lavoratori disadattati, il quale colpì, tra gli altri Paesi, la Francia degli anni '60-'70 dove, sebbene nel mercato del lavoro vi fosse un'ampia richiesta di manodopera non qualificata, le persone non volevano quei posti di lavoro, le industrie assumevano un numero sempre più elevato di immigrati e il tasso di disoccupazione aumentava. La proposta dei due autori al fine di fare fronte a tale condizione critica fu quella di investire nell'economia a ciclo chiuso⁶⁵, fondata su processi di riparazione e manutenzione, capaci di invertire la perdita di posti di lavoro e l'aumento della manodopera non qualificata dovuti all'automazione di settori come l'industria automobilistica e l'edilizia⁶⁶.

Come si evince da tali dichiarazioni, risulta evidente come i potenziali benefici dell'economia circolare non si arrestino al piano strettamente ecologico. Al contrario, questo modello economico innovativo viene generalmente considerato una componente indispensabile degli sforzi messi in atto a livello mondiale nello sviluppo di un'economia non solo sostenibile ma anche competitiva, contraddistinta dall'incremento dell'occupazione e dell'innovazione⁶⁷. A tale scopo, dunque, essa non si limita a pensare soluzioni attente esclusivamente alla salvaguardia dell'ecosistema,

⁶⁴ E. KENNETH BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in H. JARRETT, *Environmental Quality in a Growing Economy*, (ed.) 1966, pp. 7-8.

⁶⁵ Si tratta di uno dei concetti chiave dell'economia circolare secondo cui un sistema economico deve funzionare come un organismo vivente nel quale le sostanze nutrienti vengono elaborate e riutilizzate.

⁶⁶ Z. KOVACIC, R. STRAND, T. VÖLKER, *Limits to growth: historical antecedents of the circular economy*, in *The Circular economy in Europe: critical perspectives on policies and imaginaries*, 2020, pp. 19-20.

⁶⁷ Parlamento europeo, *Economia circolare: definizione, importanza e vantaggi*, 2023.

impegnandosi a trovare un punto di incontro tra queste ultime e gli interessi di natura più strettamente economica.

Arrivati a tale punto dello scritto, l'origine, i capisaldi dell'economia circolare e i potenziali vantaggi a essa correlati sono ormai chiari. Non resta altro, quindi, che comprendere a che punto si collochi l'Unione europea nel percorso volto alla sua implementazione sul piano concreto, per un pieno godimento dei benefici sin qui menzionati e per il conseguente miglioramento delle prestazioni comunitarie in termini ambientali, industriali e sociali⁶⁸.

È proprio a questo quesito che il seguente capitolo tenta di offrire una risposta, attraverso un'analisi attenta delle azioni fino a ora intraprese e delle mosse future previste all'interno del quadro strategico unionale.

2.1 Il ruolo chiave della Commissione europea

La Commissione europea svolge una funzione attiva nello sviluppo delle politiche comunitarie, detenendo, salvo alcune eccezioni, il monopolio del potere di iniziativa legislativa e rappresentando, di conseguenza, il motore del processo di integrazione europea⁶⁹. Questo suo ruolo si è rivelato fondamentale anche nella realizzazione dei vari progressi che si sono registrati, nel corso degli anni, sul piano dell'economia circolare. La Commissione europea ha, infatti, spronato, a più riprese, le altre istituzioni ad attivarsi al fine della promozione di tale approccio, attraverso l'adozione di diverse comunicazioni e la proposta di misure e regole volte ad accelerare la transizione in materia.

2.1.1 Verso un'economia circolare – Programma per un'Europa a zero rifiuti, 2014

Verso un'economia circolare – Programma per un'Europa a zero rifiuti è il titolo della prima comunicazione con cui la Commissione, nel settembre 2014, si rivolse al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni nell'ottica di sollecitare l'impegno di questi nella realizzazione di un'economia circolare a sostegno di una crescita

⁶⁸ Un *caveat*. In tale contesto è fondamentale ricordare che l'economia circolare non risulta essere l'unica soluzione possibile per la transizione dell'Unione europea verso scenari futuri più sostenibili. A tale questione, però, verrà dedicato spazio nella parte conclusiva del terzo capitolo del presente elaborato di tesi, in cui verranno enumerate le sfide e i punti critici dell'economia circolare e i modelli economici alternativi attualmente disponibili, quale quello della cosiddetta 'decrescita felice'.

⁶⁹ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci Editore, 2020, p. 202.

sostenibile dell'Unione europea e di tutti i suoi Stati membri. Con tale atto la Commissione tentò di offrire una panoramica completa della situazione comunitaria in materia, partendo da una breve introduzione generale sull'economia circolare e i suoi aspetti positivi, sino ad arrivare all'enumerazione e alla relativa argomentazione di alcune delle principali linee guida da seguire per attuare il cambio di rotta necessario.

Secondo quanto riportato, l'adozione di modelli maggiormente improntati alla circolarità dei sistemi economici fa intravedere un futuro molto più roseo per l'economia dell'Unione, che potrebbe così rispondere adeguatamente alle sfide, attuali e future, poste dalla pressione sulle risorse e dalla crescente insicurezza degli approvvigionamenti.

Per raggiungere tale condizione, però, numerose riforme devono essere messe in atto: a livello comunitario, infatti, gli ostacoli a tale processo di evoluzione sono molteplici. Le infrastrutture, la tecnologia e i modelli aziendali, insieme a comportamenti radicati nella società, tengono le nostre economie ancora fortemente ancorate al modello lineare. Spesso le imprese non dispongono delle informazioni, della fiducia e delle capacità necessarie ad adottare soluzioni nuove, né sono favorite dal sistema finanziario, in cui non è facile reperire i mezzi per investire nel miglioramento dell'efficienza o dell'innovazione. Inoltre, lo sviluppo di prodotti e servizi circolari e sostenibili è spesso osteggiato dalle abitudini avverse dei consumatori, affiancate da politiche incapaci di dare segnali forti e coerenti.

Partendo da tali considerazioni la Commissione identificò alcuni percorsi da intraprendere per il superamento di tale condizione.

In primis, essa evidenziò la necessità di istituire un quadro strategico favorevole all'emergere dell'economia circolare, attento a un uso efficiente delle risorse, attraverso il ricorso a misure in grado di combinare la regolamentazione intelligente, gli strumenti disponibili basati sul mercato, la ricerca e l'innovazione, i potenziali incentivi, lo scambio di informazione e il sostegno a iniziative volontarie. In tale contesto, ad esempio, la Commissione mise in luce l'urgenza di investire in processi produttivi capaci di fondere insieme tutti tali elementi e di porre l'innovazione e la sostenibilità al centro dell'intera catena del valore⁷⁰, a partire dalla fase di progettazione.

Ciò è realizzabile in vari modi, ad esempio estendendo la durabilità dei prodotti, riducendo il consumo di energia e di materie nelle fasi di produzione e di uso per il raggiungimento dell'efficienza, limitando l'utilizzo di materie pericolose o difficili da riciclare e sostituendole con

⁷⁰ La catena del valore, teorizzata da Michael Porter nel suo celebre libro del 1985 dal titolo *Il vantaggio competitivo*, definisce e rappresenta tutte le attività del ciclo produttivo che intervengono nei passaggi che trasformano la materia prima in prodotto finito. Per l'esattezza, Porter attuò una distinzione tra attività primarie e di supporto, citando, tra le prime, dimensioni quali quelle della logistica in entrata e in uscita, e, tra le seconde, attività di approvvigionamento, di sviluppo tecnologico e di gestione delle risorse umane.

sostanze maggiormente sostenibili, creando mercati delle materie prime secondarie, ossia le materie riciclate, mediante appalti pubblici o normative specifiche, incentivando sistemi di raccolta differenziata e sviluppando infine i servizi necessari a supporto dei consumatori per un loro orientamento verso soluzioni alternative all'acquisto, come il noleggio, la manutenzione e la riparazione dei prodotti danneggiati, il prestito e ancora la condivisione.

Ovviamente, però, tutte tali riforme presuppongono dei costi non indifferenti. Per questo motivo, la Commissione esortò, da un lato, l'Unione europea a integrare maggiormente le priorità dell'economia circolare nelle sue strategie di finanziamento, incoraggiando, al contempo, gli Stati membri a utilizzare i fondi europei disponibili per finanziare programmi e progetti di economia circolare, in particolare tramite i fondi strutturali e di investimento europei⁷¹.

In secondo luogo, tra le azioni più immediate da adottare, la Commissione pose l'attenzione sull'esigenza di modernizzare le politiche comunitarie in materia di rifiuti. Attualmente, infatti, nonostante gli obiettivi generali e specifici fissati dalla legislazione europea siano stati determinanti per migliorarne la gestione, nell'Unione i rifiuti prodotti da ogni cittadino in un anno sfiorano ancora le cinque tonnellate, di cui poco più di un terzo è correttamente riciclato⁷².

Da tali dati risulta evidente come occorranò segnali politici più forti per garantire la prevedibilità a lungo termine necessaria ad attrarre investimenti e a innescare cambiamenti, affinché materiali quali la plastica, il vetro, i metalli, la carta, il legno, la gomma e altri materiali riciclabili siano trasformati in risorse, venendo reimmessi nell'economia sottoforma di materie prime secondarie a prezzi concorrenziali. A tal fine, la Commissione fissò obiettivi piuttosto stringenti, proponendo di aumentare la percentuale di rifiuti urbani riutilizzati e riciclati portandola almeno al 70% e quella di rifiuti di imballaggio riciclati all'80% entro il 2030, di vietare il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili di plastica, metallo, vetro, carta e cartone e dei rifiuti biodegradabili entro il 2025, così come di precisare il metodo di calcolo da applicare ai materiali riciclati per garantire un riciclaggio di qualità ed evitare che alcuni Stati membri dichiarino come rifiuti riciclati quelli che sono semplicemente rifiuti raccolti.

Da tale elenco risulta palese l'ambizione che permea tutte tali finalità.

Ma, allora, quali azioni sono state previste dalla Commissione al fine di soddisfare concretamente tali aspettative?

⁷¹ I fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) sono i principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'Unione europea, il cui scopo è quello di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

⁷² Comunicazione della Commissione, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM(2014) 398 final/2, p. 9.

Per dare una risposta efficace a questa domanda la Commissione europea si focalizzò, in particolare, sul bisogno di semplificare e migliorare l'attuazione della legislazione comunitaria in materia per trarne il massimo vantaggio, attraverso l'adozione di varie strategie, tra cui risaltano l'eliminazione delle sovrapposizioni tra gli obiettivi relativi ai rifiuti e l'armonizzazione delle definizioni, la semplificazione degli obblighi di rendicontazione incombenti sugli Stati membri, l'introduzione dell'obbligo di rendicontazione annuale attraverso uno sportello unico cui trasmettere tutti i dati sui rifiuti, l'adeguamento delle statistiche disponibili alle esigenze della legislazione dell'Unione in materia e, ancora, l'imposizione della messa a punto di sistemi informatici di monitoraggio e di verifica dei dati da parte di terzi negli Stati membri⁷³.

2.1.2 L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, 2015

Sulla scia di quanto stabilito nella comunicazione analizzata nella sezione precedente e nell'ottica di realizzarne gli obiettivi principali, nel dicembre 2015, la Commissione europea adottò un'ulteriore comunicazione che viene ancora oggi considerata, grazie alla portata dei suoi contenuti, una delle tappe più significative sino a ora registrate della transizione dell'Unione europea verso l'economia circolare. In essa, la Commissione prevede per la prima volta l'elaborazione di un vero e proprio piano d'azione, ossia un importante pacchetto di riforme europee, destinato a proporre misure a lungo termine per sbloccare il potenziale di crescita e occupazione dell'economia circolare. La Commissione, in tale ottica, si focalizzò sulla ricerca di nuovi modelli di consumo e produzione sostenibili, sottolineando la necessità di interventi assunti, non solo a livello comunitario, ma anche da parte degli Stati membri, delle regioni, delle città, delle imprese e dei cittadini.

Innanzitutto, essa si concentrò sull'analisi di due dei momenti più significativi del ciclo di vita del prodotto, evidenziando l'esigenza di intervenire lungo l'intera catena del valore, a partire dalle sue primissime fasi, quali quella della progettazione e della produzione, che incidono già fortemente sull'approvvigionamento delle risorse, sul loro utilizzo e sulla generazione di rifiuti. Si pensi all'esempio lampante dato dai dispositivi elettrici ed elettronici; se ben progettati, essi possono durare più a lungo o, in caso di mal funzionamento, il loro smontaggio risulterà essere più semplice e fonte di recupero da parte delle imprese di materie e componenti di valore che potranno essere reimmessi, in un secondo momento, all'interno del ciclo produttivo.

⁷³ Comunicazione della Commissione, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM(2014) 398 final/2.

Per godere di tali vantaggi, la Commissione sottolineò il suo intento di promuovere, nel corso delle sue attività future, la progettazione ecocompatibile, tenendo conto dei rispettivi gruppi di appartenenza dei diversi prodotti e tramite la messa a punto di specifiche dettate dai principi dell'economia circolare. Allo stesso tempo, affinché siano progettati prodotti più facili da riciclare o riutilizzare, la Commissione propose di creare un incentivo economico diretto, differenziando il contributo finanziario versato dai produttori nell'ambito dei regimi di responsabilità estesa⁷⁴ in funzione dei costi di fine vita dei loro prodotti.

Secondariamente, la Commissione concentrò la propria attenzione sull'urgenza di agire nella fase di consumo, la quale svolge, anch'essa, un ruolo decisivo sull'economia circolare, siccome le scelte quotidiane di milioni di consumatori ne influenzano e ne determinano, positivamente o negativamente, lo stato di avanzamento. È proprio per questo peso così importante assunto dalle decisioni dei cittadini che la Commissione, all'interno del piano d'azione in esame, si focalizzò sulla ricerca di misure destinate a limitarne gli effetti sfavorevoli.

Per fare ciò, essa partì dall'identificazione dei principali fattori da cui dipendono le scelte dei consumatori dell'Unione, affermando come, ad esempio, frequentemente, le informazioni a cui questi ultimi hanno accesso non soddisfino i requisiti giuridici in termini di affidabilità, accuratezza e chiarezza. Basti pensare alle cosiddette 'etichette verdi', le quali vengono spesso utilizzate dai produttori in maniera non trasparente, creando confusione tra i consumatori e rompendo il rapporto di fiducia presente tra di essi.

Al contempo, la Commissione pose l'accento sui prezzi e su due aspetti essenziali della garanzia, ovvero la durata legale e l'inversione dell'onere della prova⁷⁵, sottolineando come questi ultimi siano in grado di proteggere i consumatori da prodotti difettosi e di contribuire alla durabilità e alla riparabilità dei prodotti, evitando che vengano gettati e concorrendo, così, a limitare uno dei problemi principali in tale ambito, ossia la produzione eccessiva di rifiuti domestici. A tal fine, la Commissione evidenziò un'altra causa di vita breve dei prodotti su cui dover intervenire, ossia il tema dell'obsolescenza programmata, espressione con cui si fa riferimento al processo mediante il quale, nelle moderne società industriali, vengono suscitate nei consumatori esigenze di accelerata sostituzione dei beni attraverso l'introduzione di opportuni accorgimenti in fase di produzione, quali l'utilizzo di materiali di scarsa qualità o la pianificazione di costi di riparazione superiori rispetto a

⁷⁴ La responsabilità estesa del produttore può essere definita come un approccio di politica ambientale nel quale il produttore di un bene è responsabile anche nella fase del post-consumo, ovvero della gestione del prodotto una volta diventato rifiuto.

⁷⁵ Ai sensi della direttiva 99/44/CE, entro i primi sei mesi successivi alla consegna spetta al venditore dimostrare che al momento della consegna non esisteva alcun difetto di conformità. In seguito, decorso tale periodo, l'onere della prova è a carico dell'acquirente.

quelli di acquisto, nonché tramite la diffusione e pubblicizzazione di nuovi modelli ai quali vengono apportate modifiche irrilevanti sul piano funzionale, ma sostanziali su quello formale⁷⁶.

Una volta individuati tutti tali elementi alla base dei comportamenti scorretti dei consumatori, i quali non derivano per forza da una volontà di questi ma che, come detto, vengono spesso indotti dalle condotte poco limpide assunte a monte dai produttori, la Commissione poté, così, comprendere su quali dimensioni investire e quali azioni intraprendere per ottenere un cambiamento di rotta verso modelli di consumo più sostenibili. Tra le altre, essa espose il suo intento di adoperarsi per migliorare l'applicazione delle garanzie sui beni materiali e per affrontare il problema delle false etichette verdi, così come dell'obsolescenza programmata, tramite l'instaurazione di una stretta collaborazione con i portatori di interesse e l'aggiornamento delle norme in vigore sulle pratiche commerciali sleali⁷⁷, per un loro più puntuale rispetto. Allo stesso tempo, essa prevede diverse azioni volte a ridurre la quantità dei rifiuti, domestici e non, sottolineando che, siccome le campagne di sensibilizzazione e gli incentivi economici promossi a livello nazionale e locale si sono dimostrati mezzi particolarmente efficaci, è necessario promuovere la prevenzione e il riutilizzo dei rifiuti mediante lo scambio di informazioni e di buone prassi, nonché la concessione di finanziamenti a titolo della politica di coesione⁷⁸ per progetti a livello locale e regionale, in particolare nel settore della cooperazione interregionale.

È proprio sulla tematica della gestione dei rifiuti che la Commissione si focalizzò in una delle ultime sezioni del piano d'azione, dimostrando come questa rivesta una posizione decisiva nell'ambito dell'economia circolare. Come si evince, anche in tale contesto, l'Unione europea presenta notevoli segni di ritardo; si pensi che, attualmente, solo circa il 40% dei rifiuti prodotti dai nuclei familiari dell'Unione viene riciclato e che, in realtà, questa media cela ampie disparità esistenti tra gli Stati membri e tra le regioni comunitarie, siccome di fatto alcune zone riciclano fino all'80% dei rifiuti, mentre in altre questa percentuale è inferiore al 5%.

Per far fronte a tale situazione problematica e, in particolare, per affrontare gli ostacoli presenti sui territori in cui l'aumento dei tassi di riciclaggio è spesso osteggiato dall'incapacità amministrativa, dalla mancanza di investimenti nelle infrastrutture di raccolta differenziata, e dal ricorso insufficiente a strumenti economici come, ad esempio, le tasse sulle discariche, la Commissione

⁷⁶ <https://www.treccani.it/enciclopedia/obsolescenza-programmata/>

⁷⁷ Ci si riferisce alle disposizioni contenute all'interno della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori.

⁷⁸ La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'Unione europea. Essa offre vantaggi a tutte le regioni e città comunitarie, sostenendo la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente, mediante il ricorso ai suoi diversi strumenti finanziari, tra cui rientrano, come visto nel paragrafo precedente, i fondi strutturali e di investimento europei.

propose una revisione della legislazione in materia volta alla realizzazione di progressi e all'eliminazione delle lacune attuative presenti, ribadendo, contemporaneamente, il suo impegno nel fornire assistenza tecnica agli Stati maggiormente in difficoltà e nel facilitare lo scambio di buone prassi con i Paesi e le regioni che sono, al contrario, riusciti a migliorare la gestione dei rifiuti.

Al fine di offrire una panoramica il più esaustiva possibile, la Commissione concluse, infine, la propria riflessione facendo riferimento a come le misure sino a ora analizzate possano essere messe in atto concretamente. In tale ottica, essa individuò alcuni ambiti prioritari richiedenti misure immediate, a causa della specificità dei loro prodotti, della loro impronta ambientale nel perimetro comunitario o della loro dipendenza da materie provenienti da Stati terzi, tra i quali risaltano i rifiuti alimentari e il settore della plastica.

Con riferimento ai primi, la Commissione si concentrò su di essi in quanto la loro generazione avviene in ogni fase della catena del valore, dalla produzione alla distribuzione. Si pensi all'enorme quantità di cibo, spesso ancora commestibile, che viene scartato dai negozi, dalle strutture di ristorazione e ancora dalle case dei privati, la cui origine e portata sono spesso sconosciute alle autorità pubbliche.

Ma come far fronte a tale situazione?

È in tale contesto che la Commissione, riprendendo le misure individuate e descritte nelle pagine precedenti, propose di mettere in campo azioni differenti. Tra le altre, essa ribadì la necessità di instaurare un rapporto collaborativo tra l'Unione europea e gli Stati membri, le loro regioni, città e imprese, nell'affrontare la questione della misurazione di tali rifiuti, per comprendere meglio il problema, monitorarlo e darne conto in modo coerente, nonché nel praticare uno scambio efficace di buone pratiche in tutto il perimetro comunitario. In aggiunta, la Commissione ribadì, ancora una volta, l'urgenza di intervenire sulla dimensione dei consumi attraverso la realizzazione di campagne di sensibilizzazione mirate a livello locale e regionale, così come l'esigenza di disporre di una legislazione unionale chiara ed esaustiva in materia, ad esempio, di doni alle banche alimentari e dell'uso sicuro dei prodotti alimentari invenduti come risorsa nei mangimi⁷⁹.

Per ciò che concerne, al contrario, il tema dei rifiuti plastici, la Commissione europea prevede la realizzazione di una specifica strategia, poi adottata nel gennaio 2018, alla quale risulta necessario dedicare uno spazio proprio, in virtù del fatto che essa costituisce ancora oggi uno dei principali frutti del piano d'azione in esame.

⁷⁹ Comunicazione della Commissione, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM(2015) 614 final.

2.1.2.1 La Strategia europea per la plastica nell'economia circolare

Con la *Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, la Commissione europea, sulla scia di quanto previsto all'interno del piano d'azione del 2015, diede vita a un preciso programma di riforme volto a far fronte alle innumerevoli problematiche derivanti dall'utilizzo scorretto della plastica all'interno dell'Unione.

La plastica è un materiale importante e onnipresente nella nostra economia e nella nostra vita quotidiana, il cui utilizzo negli ultimi anni ha assistito a una forte crescita; tuttavia, il modo in cui essa viene attualmente prodotta, utilizzata e smaltita non permette di cogliere i vantaggi economici di un approccio circolare, divenendo, al contempo, fonte di numerosi danni per l'ambiente.

Basti pensare che, secondo quanto riportato, meno del 30% di tale materiale viene riciclato e che più del 31% è ancora oggi collocato in discarica. Ma non è tutto. La tragicità di tali dati viene, infatti, ulteriormente accentuata dalle notizie che vengono quotidianamente riportate dai diversi *media*, le quali mostrano come ogni anno, a livello comunitario, solo negli oceani, finiscano tra le 150.000 e le 500.000 tonnellate di rifiuti plastici, i quali si concentrano in zone particolarmente vulnerabili provocando serie conseguenze oltre che sul piano strettamente ecologico, anche su quello economico ad attività come il turismo, la pesca e il trasporto marittimo.

È proprio per far fronte alla drammaticità di tale situazione che la Commissione diede vita alla strategia in esame, all'interno della quale, partendo dall'identificazione di determinati obiettivi generali e specifici, definì le azioni da intraprendere per il loro conseguente raggiungimento.

In primo luogo, la Commissione europea evidenziò l'urgenza di investire in un'industria della plastica intelligente, innovativa e sostenibile, in cui la progettazione e la produzione rispettassero pienamente le esigenze di riutilizzo, riparazione e riciclaggio. A tal fine, in particolare, essa individuò alcuni traguardi da conseguire, tra cui risaltano la riutilizzabilità o possibilità di riciclaggio in modo efficace sotto il profilo dei costi di tutti gli imballaggi di plastica immessi sul mercato comunitario, così come la quadruplicazione della capacità di selezione dei rifiuti e di riciclaggio rispetto al 2015, con la conseguente creazione di 200.000 posti di lavoro in tutta Europa, entro il 2030.

Secondariamente, la Commissione mise in luce il dovere di intervenire sul piano dei consumi, nell'ottica di favorire modelli più sostenibili e sicuri in grado di creare una vasta gamma di opportunità per tutti i cittadini⁸⁰.

⁸⁰ Comunicazione della Commissione, *Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, COM(2018) 28 final, pp. 2-6.

Ancora una volta, dunque, la Commissione fece riferimento a visioni future verso cui orientarsi ma, quali percorsi furono intrapresi per la loro effettiva trasformazione in realtà?

La risposta a questa domanda può essere dedotta dall'analisi di due documenti che furono allegati alla strategia sopra descritta.

Il primo, che fu dedicato alle misure future dell'Unione europea in materia, si contraddistinse per la presenza di una vera e propria tabella di marcia, accompagnata da un puntuale calendario delle diverse attività.

In particolar modo, nell'ottica di arginare i rifiuti di plastica e il loro abbandono nella natura, con riferimento specifico ai rifiuti marini generati da fonti marittime, a partire dal 2018, fu previsto lo sviluppo di misure per limitare la dispersione di plastica dovuta all'acquacoltura attraverso l'elaborazione di un documento di riferimento sulle migliori tecniche disponibili, così come l'elaborazione di una proposta legislativa, poi adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'aprile 2019⁸¹, sugli impianti portuali di raccolta, volta a garantire il trasferimento sulla terraferma e la conseguente corretta gestione dei rifiuti generati dalle navi o raccolti in mare.

Allo stesso tempo, al fine di ridurre l'inutile produzione di rifiuti di plastica, in particolare quelli generati da articoli monouso, e di incoraggiare il riutilizzo degli imballaggi, fu preannunciata l'introduzione di misure di natura fiscale a livello comunitario, previsione che si concretizzò, nel dicembre 2020, tramite l'entrata in vigore della nota Plastic Tax dell'Unione europea⁸².

Il secondo, al contrario, fu completato dall'inserimento di raccomandazioni rivolte, da un lato, alle autorità nazionali e regionali, e, dall'altro, alle industrie.

Per quel che riguarda le autorità sopracitate, la Commissione si dedicò, ad esempio, all'incoraggiamento di queste a favorire il ricorso alla plastica riutilizzabile e riciclata negli appalti pubblici, a utilizzare in modo più efficiente la tassazione e gli altri strumenti economici per intensificare la raccolta differenziata dei rifiuti di plastica e migliorarne le modalità, e ancora a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'abbandono dei rifiuti sul suolo pubblico e valutare la possibilità di introdurre multe laddove non fossero già previste.

⁸¹ Si fa riferimento, in questo caso, alla direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE.

⁸² La Plastic Tax dell'Unione europea fu introdotta con la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom. Secondo quanto già affermato nella Strategia europea per la plastica nell'economia circolare, un contributo alla riduzione dell'inquinamento da rifiuti di imballaggio in plastica poteva essere apportato dal bilancio comunitario. È a tal fine che fu introdotta tale risorsa propria basata su contributi nazionali proporzionali alla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati in ciascuno Stato membro, come incentivo alla riduzione del consumo di prodotti di plastica monouso e alla promozione del riciclaggio, e come impulso all'economia circolare.

Per ciò che concerne le industrie, invece, essa le esortò a integrare nel loro operato, tra le altre, attività, da un lato, di perseguimento e attuazione degli accordi intersettoriali volti a ridurre il rilascio di microplastica nell'ambiente e, dall'altro, di promozione delle alternative esistenti agli articoli di plastica monouso qualora risultassero più rispettose dell'ambiente⁸³.

2.2 Il *Green Deal* europeo e l'accelerazione verso nuovi, più recenti, sviluppi

Come si è potuto constatare, la Commissione europea ha contribuito fortemente all'evoluzione della politica ambientale dell'Unione europea.

Infatti, alle comunicazioni sin qui analizzate fece seguito l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di numerosi atti normativi destinati a mettere in pratica le misure da essa proposte.

Un richiamo particolare può essere rivolto, ad esempio, alle quattro direttive⁸⁴, tutte datate 30 maggio 2018, che modificarono quelle in vigore in materia di imballaggi, di discariche e di rifiuti inerenti ai veicoli fuori uso, alle pile e agli accumulatori, così come alle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Queste direttive furono adottate nell'ottica di rispondere all'urgenza, evidenziata nel piano d'azione del 2015, di trasformare i rifiuti in risorse e, in particolare, da un lato, di modernizzare i sistemi di gestione dei rifiuti attivi all'interno dell'Unione e, dall'altro, di consolidare il modello europeo in tale contesto come uno dei più efficaci al mondo. Per rispondere a tali richieste, in effetti, il Parlamento e il Consiglio si mobilitarono, attraverso le suddette direttive, per l'istituzione di un quadro legislativo rivisto comprendente nuovi tassi di riciclaggio ambiziosi ma realistici, la semplificazione e l'armonizzazione delle definizioni e dei metodi di calcolo, il chiarimento della qualifica giuridica per i materiali riciclati e per i sottoprodotti, norme rafforzate e nuovi obblighi in materia di raccolta differenziata, requisiti minimi in materia di responsabilità estesa del produttore e, ancora, il rafforzamento della prevenzione dei rifiuti e delle misure di gestione di questi, anche per quanto riguarda i rifiuti marini, quelli alimentari e i prodotti contenenti materie prime essenziali⁸⁵.

⁸³

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2df5d1d2-fac7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_2&format=PDF

⁸⁴ Ci si riferisce alle quattro direttive adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 30 maggio 2018, di cui vengono riportati di seguito i numeri: n. 849/2018/UE, n. 850/2018/UE, n. 851/2018/UE e 852/2018/UE.

⁸⁵ Relazione della Commissione sull'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare, COM(2019) 190 final, pp. 4-5.

Nonostante l'importanza di tutte tali novità, gli impegni della Commissione in materia, però, non si arrestarono a tali risultati raggiunti, in quanto il piano d'azione sopradescritto rappresentò un semplice punto di riferimento da cui partire per il conseguimento di nuovi importanti traguardi. Infatti, sicuramente, le azioni sin qui menzionate contribuirono a rallentare la crisi ambientale e le sue conseguenze negative, non riuscendo, tuttavia, a risolverla.

La dimostrazione più esplicita di tale affermazione deriva dalla risoluzione con cui, il 28 novembre 2019, ben quattro anni dopo, dunque, l'adozione del suddetto piano, il Parlamento europeo dichiarò l'emergenza climatica e ambientale, invitando la Commissione europea, gli Stati membri e tutti gli attori globali a intensificare gli sforzi sino a quel momento intrapresi nella lotta contro tale minaccia. Nello specifico, in tale contesto, il Parlamento esortò la Commissione a effettuare una valutazione completa dell'impatto sul clima e sull'ambiente di tutte le proposte legislative e di bilancio, garantendo che queste ultime fossero pienamente in linea con l'obiettivo di contenere il riscaldamento globale al di sotto di 1,5 °C⁸⁶, e ad affrontarne le potenziali incoerenze attraverso una profonda riforma delle politiche comunitarie nei diversi settori di investimento⁸⁷.

In tale ottica, la Commissione mostrò, ancora una volta, la propria abilità nello stimolare l'evoluzione del processo di integrazione europea, presentando, attraverso la comunicazione dell'11 dicembre 2019⁸⁸, il noto *Green Deal* europeo, ovvero una strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione europea in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, capace di non generare emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050 e di sostenere una crescita economica dissociata dall'uso delle risorse. In aggiunta, la Commissione pensò tale progetto per proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale comunitario e per garantire la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dai relativi esiti.

Per raggiungere tali ambiziosi obiettivi e, in particolare, per orientare l'economia dell'Unione verso un futuro sostenibile, la Commissione, rivolgendosi al Parlamento europeo, al Consiglio, al

⁸⁶ Limitare l'aumento della temperatura media globale a 1,5 °C rientra tra gli obiettivi principali a lungo termine stabiliti all'interno dell'Accordo di Parigi, trattato internazionale giuridicamente vincolante adottato da 196 Parti in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP21) tenutasi a Parigi il 12 dicembre 2015. Secondo quanto indicato da parte del Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici delle Nazioni Unite, il superamento di tale soglia rischia di provocare eventi meteorologici estremi e il raggiungimento di punti di non ritorno.

⁸⁷ Risoluzione 2019/2930 (RSP) del Parlamento europeo, del 28 novembre 2019, sull'emergenza climatica e ambientale.

⁸⁸ Alla comunicazione della Commissione seguirono diversi atti normativi, i quali ne ripresero al loro interno le principali disposizioni rendendole giuridicamente vincolanti. È il caso del regolamento 2021/1119, con cui il Parlamento europeo e il Consiglio, il 30 giugno 2021, istituirono il quadro per il conseguimento della neutralità climatica, investendo di efficacia giuridica i due obiettivi inerenti, da un lato, al raggiungimento di tale neutralità entro il 2050 e, dall'altro, alla riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030.

Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, evidenziò l'esigenza di ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: dall'industria ai processi di produzione e di consumo, dalle grandi infrastrutture ai trasporti, dai prodotti agricoli e alimentari all'edilizia e ancora dalla tassazione alle prestazioni sociali. Essa, parallelamente, sottolineò la necessità di promuovere e sostenere con investimenti la trasformazione digitale, destinata a offrire gli strumenti essenziali per la realizzazione dei molteplici cambiamenti.

È proprio all'interno di questa cornice che la Commissione individuò, tra i diversi sotto-obiettivi, l'urgenza di accelerare il percorso, già intrapreso, verso l'implementazione di un sistema economico circolare e a impatto climatico zero, in grado di superare la drammaticità che contraddistingue, da ormai qualche decennio, la scena globale. Basti pensare che tra il 1970 e il 2017 l'estrazione di materiali a livello mondiale è triplicata ed è tutt'ora in continua crescita⁸⁹ e che circa la metà delle emissioni totali di gas a effetto serra, così come più del 90% della perdita di biodiversità e dello stress idrico, sono determinati dall'estrazione di risorse e dai processi di trasformazione di materiali, combustili e alimenti.

Nello specifico, al fine di superare questo tragico scenario, la Commissione europea incoraggiò ancora una volta la mobilitazione e la transizione dell'industria europea verso un modello sostenibile di crescita inclusiva, ponendo il *Green Deal* come fonte di sostegno e accelerazione.

A tale scopo, all'interno della suddetta comunicazione, essa prevede, tra le altre attività, l'adozione di un nuovo piano d'azione per l'economia circolare, volto a contribuire alla modernizzazione dell'economia comunitaria e alla valorizzazione delle opportunità dell'economia circolare a livello europeo e mondiale⁹⁰.

2.2.1 Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare – Per un'Europa più pulita e più competitiva, 2020

Come si evince dalla relazione pubblicata nel 2018 da parte della Commissione europea sullo stato di attuazione del piano d'azione del 2015, nonostante le azioni da esso previste fossero state definite completate o quantomeno in fase di implementazione, molte sfide furono ancora considerate aperte. Sulla spinta di quanto richiesto dal *Green Deal* europeo, nel marzo 2020, la Commissione europea elaborò così un nuovo pacchetto di misure volte ad aggiornarne i contenuti e a migliorarne i risultati sino a quel momento raggiunti.

⁸⁹ INTERNATIONAL RESOURCE PANEL, *Rapporto sulle prospettive in materia di risorse a livello mondiale: risorse naturali per il futuro che vogliamo*, 2019, p. 7.

⁹⁰ Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, pp. 7-8.

In particolare, la Commissione evidenziò come questi ultimi rappresentassero solo un punto di partenza per l'intensificazione da parte dell'Unione degli sforzi intrapresi. Si pensi al caso della strategia europea per la plastica approfondita nel paragrafo precedente; sicuramente essa contribuì alla realizzazione di molteplici progressi ma, ciononostante, la Commissione mise in luce come essa dovesse rappresentare un semplice modello verso cui tendere nell'assumere un simile approccio olistico anche in altri ambiti differenti, quali quello della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC), dell'elettronica, della mobilità, così come quello tessile, minerario, dei mobili, degli alimenti o delle bevande⁹¹.

È proprio su questi settori chiave che il nuovo piano d'azione si concentrò, prevedendo, con riferimento a essi, una stretta collaborazione tra la Commissione e i diversi portatori di interesse volta all'individuazione degli ostacoli all'espansione dei loro mercati per i prodotti circolari e alla definizione delle modalità per superarli.

Per ciò che riguarda l'elettronica e il settore TIC fu affermato, ad esempio, che i rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche continuano a costituire uno dei flussi di rifiuti in più rapida crescita nell'Unione europea, con un tasso annuale pari circa al 2%, di cui, tuttavia, meno del 40% viene riciclato.

Sulla base di tali dati e per far fronte alle problematiche a essi correlate, la Commissione prevede la realizzazione di un'iniziativa dedicata all'elettronica circolare, fondata sullo sfruttamento di strumenti innovativi e comprendente azioni specifiche, quali l'implementazione di misure di regolamentazione destinate al raggiungimento di una progettazione ecocompatibile dei vari dispositivi, attenta ai temi della durabilità, della riparabilità, della manutenzione, del riutilizzo e del riciclaggio, così come il miglioramento della raccolta e del trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche anche attraverso l'esaminazione della possibilità di istituire a livello comunitario un sistema per restituire o rivendere telefoni cellulari, tablet e caricabatterie usati.

Allo stesso tempo, misure simili possono essere menzionate con riferimento ai prodotti tessili, il cui settore occupa, secondo quanto riportato, la quarta posizione tra gli ambiti che utilizzano più materie prime e acqua, dopo quello alimentare, dell'edilizia abitativa e dei trasporti, e la quinta posizione per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra nell'atmosfera. A tali dati si sommano poi ulteriori stime, le quali testimoniano come meno dell'1% di tutti i prodotti tessili nel mondo siano riciclati in nuovi prodotti.

⁹¹ Relazione della Commissione sull'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare, COM(2019) 190 final, p. 11.

Per rispondere alla gravità di queste sfide la Commissione immaginò la realizzazione di una strategia globale dell'Unione per i tessili⁹², incentrata sulla definizione dei principali percorsi da intraprendere. In modo particolare, fu sottolineata, da un lato, l'urgenza di applicare ai prodotti tessili misure di progettazione ecocompatibile per garantirne l'idoneità alla circolarità, assicurando l'utilizzo di materie prime secondarie e limitando la presenza di sostanze chimiche pericolose, e, dall'altro, il dovere di offrire alle imprese e ai consumatori privati i mezzi per scegliere tessuti sostenibili e per disporre di un accesso agevole ai servizi di riutilizzo e riparazione.

Da tali disposizioni appare chiaro, ancora una volta, come la Commissione, riprendendo quanto già sancito all'interno del piano d'azione originario, abbia posto l'accento sull'urgenza di intervenire lungo tutta la catena del valore, dalla progettazione alla consumazione, sino ad arrivare alla dimensione dello smaltimento dei rifiuti, per il raggiungimento dell'economia circolare e il conseguente sfruttamento dei suoi potenziali.

Si pensi al piano dei consumi: dare ai consumatori la possibilità di scegliere e offrire loro soluzioni meno onerose è un elemento centrale per il raggiungimento di tale fine.

Per questo motivo, nel nuovo piano d'azione la Commissione europea prevede di formulare una proposta concernente la revisione della legislazione comunitaria in materia⁹³, al fine di garantire che gli acquirenti possano ricevere informazioni attendibili e pertinenti presso i diversi punti vendita, non solo con riferimento ai singoli prodotti ma in merito, anche, alla loro durata di vita e alla disponibilità di servizi di riparazione e pezzi di ricambio.

E per ciò che riguarda, invece, la questione dei rifiuti? Quali furono le nuove iniziative definite dalla Commissione?

Partendo dallo slogan: *Meno rifiuti, più valore*, la Commissione identificò alcune principali questioni da dover affrontare per riuscire a garantire all'interno del perimetro comunitario una corretta gestione di tutti i prodotti giunti al termine del loro ciclo di vita, al fine, da un lato, di

⁹² Tale strategia fu presentata alle altre istituzioni europee da parte della Commissione tramite la comunicazione COM(2022) 141 final del 30 marzo 2022, intitolata *Strategia dell'UE per prodotti tessili sostenibili e circolari*. Al suo interno, la Commissione, ribadendo l'importanza del settore tessile sul piano economico e, in particolare, il suo ruolo determinante nell'economia circolare, evidenziò come l'Unione europea possa divenire un precursore mondiale in materia di catene del valore tessili sostenibili e circolari così come di soluzioni tecnologiche e modelli imprenditoriali innovativi.

⁹³ Tale proposta fu poi effettivamente elaborata dalla Commissione all'interno della comunicazione COM(2022) 143 final del 30 marzo 2022, dal titolo *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione*. Al momento attuale, tuttavia, la presente proposta risulta ancora in fase di discussione da parte del Parlamento e del Consiglio, i quali si trovano impegnati nella fase di prima lettura che caratterizza la procedura legislativa ordinaria.

limitarne l'impatto sull'ambiente e sulla vita quotidiana della popolazione comunitaria e, dall'altro, di valorizzarne il più possibile i componenti.

Per fare ciò, *in primis*, essa mise in luce l'urgenza di trovare soluzioni nuove ed efficaci per il disaccoppiamento della generazione dei rifiuti dalla crescita economica. A tale scopo, essa propose il riesame e il rafforzamento di determinate politiche cardine in materia, quali quelle incentrate sul tema della raccolta differenziata, così come l'intensificazione della cooperazione con gli Stati membri, le regioni e le città al fine di garantire un'utilizzazione più accorta dei diversi fondi unionali messi a loro disposizione, ad esempio, per il superamento delle difficoltà da essi riscontrate nella sfera dei rifiuti urbani.

In secondo luogo, la Commissione si focalizzò sulla questione delle materie prime secondarie⁹⁴, tentando di comprendere come poter fare in modo che queste possano competere con le materie prime primarie. Come illustrato, in effetti, le materie prime secondarie devono far fronte a una serie di difficoltà connesse alla loro sicurezza, ma anche alle prestazioni, alla disponibilità e al costo.

Per superare tali scogli e, in modo particolare, per istituire un mercato interno di tali materie ben funzionante, la Commissione chiarì come fosse dovere dell'Unione intraprendere diverse azioni mirate, tra cui risaltano: l'analisi del campo di applicazione entro cui sviluppare ulteriormente criteri volti a definire quando un rifiuto cessa di essere sulla base del monitoraggio dell'applicazione da parte degli Stati membri delle norme rivedute sulla cessazione della qualifica di rifiuto e sui sottoprodotti, la progettazione e la conseguente messa a disposizione di iniziative transfrontaliere di cooperazione volte ad armonizzare i criteri nazionali in materia, il rafforzamento del ruolo della normazione sulla base della valutazione attualmente in corso dei lavori di normazione esistenti a livello nazionale, europeo e internazionale, così come lo studio della fattibilità di istituire un osservatorio del mercato per le materie secondarie fondamentali⁹⁵.

Da tutte le enunciazioni sin qui menzionate risulta esplicita l'importanza assunta dal piano d'azione nello sviluppo all'interno del processo di integrazione europea delle politiche sull'economia circolare.

Ma, a oggi, esso rappresenta l'ultima tappa raggiunta a livello comunitario in materia oppure è possibile citare altre iniziative di più recente adozione?

⁹⁴ Le materie prime secondarie consistono in scarti di produzione o di materie derivanti dai processi di riciclo che possono essere immesse di nuovo nel sistema economico come nuove materie prime.

⁹⁵ Comunicazione della Commissione, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare: per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final.

2.2.2 Gli ultimi progressi: il caso della proposta di regolamento sulla progettazione ecocompatibile

Il piano d'azione per l'economia circolare del 2020 risulta essere una delle pietre miliari più significative sino a ora raggiunte nel percorso volto all'istituzione di un sistema economico comunitario circolare.

Ciononostante, a esso, sulla base delle misure proposte, fecero seguito ulteriori iniziative che risultano essere al momento attuale, per lo più, in fase di discussione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

Tra le altre è opportuno concentrarsi sulla recente proposta di regolamento sulla progettazione ecocompatibile avanzata dalla Commissione europea nel marzo 2022⁹⁶, la quale racchiude tutti gli elementi cardine della riflessione sin qui compiuta.

Infatti, essa richiama alcune delle tematiche più importanti che devono necessariamente essere affrontate con riferimento al tema della circolarità e della sua implementazione sul piano concreto, come l'esigenza di intervenire sulla progettazione dei prodotti per garantirne una più lunga durata nel tempo, di sensibilizzare i consumatori e gli utilizzatori finali circa i vantaggi dell'economia circolare e di offrire loro un accesso a informazioni chiare e trasparenti sui prodotti così come sulle modalità per una loro riparazione, e ancora di sostenere le imprese nell'attuazione e nel rispetto di tutti gli obblighi a esse rivolti.

È proprio su questi aspetti che si è focalizzata la Commissione nella proposta in esame, tentando di darne attuazione sul piano concreto.

Per fare ciò, tra le altre attività, in primo luogo, al suo interno, essa disciplina l'introduzione di specifiche di progettazione ecocompatibile che, in funzione dei rispettivi gruppi di appartenenza, devono essere rispettate dai prodotti per la loro immissione sul mercato, riguardanti, ad esempio, la loro durabilità, affidabilità, riutilizzabilità e riparabilità, così come la generazione stimata dei rifiuti da essi derivanti.

Secondariamente, la Commissione ha inserito nella proposta in esame la definizione di specifici obblighi di informazione inerenti, tra gli altri, alle modalità da adottare da parte dei consumatori nell'ambito dell'installazione, dell'uso, della manutenzione e della riparazione del prodotto, nonché in quello di restituzione o di smaltimento di quest'ultimo a fine vita. In tale contesto, risulta interessante soffermarsi qualche istante su alcune delle disposizioni introdotte.

⁹⁶ Tale proposta di regolamento, come detto, è attualmente ancora in fase di discussione, in attesa, nello specifico, della discussione in prima lettura da parte del Parlamento europeo.

Secondo quanto illustrato, ad esempio, le diverse informazioni devono essere redatte in una lingua che possa essere facilmente compresa dai consumatori e dagli altri utilizzatori finali, stabilita dallo Stato membro in cui il prodotto deve essere venduto. Al contempo, le informazioni di cui sopra devono essere necessariamente fornite attraverso almeno uno dei seguenti casi, ovvero sul prodotto stesso, sul suo imballaggio, su un'apposita etichetta, nel manuale utente oppure su un sito web o un'applicazione ad accesso gratuito.

Ciò, tuttavia, non risulta sufficiente. Stando a quanto risultante in materia di obblighi di informazione, in effetti, i prodotti possono essere immessi sul mercato o messi in servizio esclusivamente se dispongono di un passaporto digitale, ancora in fase di elaborazione, ma che conterrà tutte le informazioni più importanti della composizione di ciascun bene, in modo che gli utenti collocati lungo l'intera catena del valore abbiano la possibilità di riutilizzarlo, riciclarlo o trattarlo correttamente nelle strutture di gestione dei rifiuti.

In terzo luogo, per ciò che concerne il tema delle imprese, ponendo un'attenzione particolare alle piccole e medie imprese, la Commissione ha previsto forme di supporto, provenienti anche dagli Stati membri di riferimento, per aiutarle a integrare gli elementi cardine della sostenibilità ambientale, tra cui l'efficienza energetica, nel loro ciclo di produzione. Fatte salve alcune eccezioni, le misure previste possono concretizzarsi in un sostegno finanziario, anche attraverso la concessione di agevolazioni fiscali e investimenti in infrastrutture fisiche e digitali, in un accesso ai finanziamenti, nella formazione specializzata per i dirigenti e il personale, così come nella messa a disposizione di un'assistenza tecnica e organizzativa⁹⁷.

Il valore di tali progetti risulta palese: solo in questo modo, intensificando gli sforzi nella ricerca di soluzioni innovative, l'Unione europea avrà, in effetti, la possibilità di raggiungere i suoi obiettivi in termini di circolarità. Ma, attenzione: come si evince da tutte le riforme sopra illustrate, per raggiungere e completare le sue finalità essa dovrà focalizzarsi su misure concrete che non si arrestino esclusivamente al livello istituzionale, ma che siano, al contrario, in grado di sostenere le regioni, le città, le imprese e i diversi portatori di interesse nel loro percorso di transizione verso l'economia circolare e i suoi possibili vantaggi.

⁹⁷ Comunicazione della Commissione, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE*, COM(2022) 142 final.

Capitolo 3

L'economia circolare alla prova sui territori

Arrivati a questo punto del presente elaborato di tesi risulta ormai evidente il ruolo chiave giocato dal tema dell'economia circolare nello sviluppo della politica ambientale dell'Unione europea. Numerose, infatti, sono state, nel corso degli anni, come segnalato nel secondo capitolo, le riforme proposte da parte della Commissione europea e le direttive adottate dal Parlamento e dal Consiglio per il raggiungimento della circolarità a livello unionale.

Non resta altro, dunque, che comprendere le modalità con cui l'Unione, e in particolare la Commissione, hanno pensato di trasformare le loro visioni in realtà, ponendo l'economia circolare al servizio delle regioni, delle città e di tutti i cittadini comunitari e le cittadine comunitarie.

È proprio a questo quesito che il presente capitolo tenta di offrire una risposta, partendo dall'analisi del funzionamento e del potenziale dei diversi strumenti messi a disposizione dall'Unione stessa e dalle sue istituzioni per sostenere gli investimenti necessari a livello regionale e locale, per poi arrivare, infine, allo studio delle sfide e opportunità che l'adozione dell'economia circolare presuppone per i territori collocati nel perimetro comunitario e per i loro abitanti.

Ma perché nello studio di tale nuovo modello economico è così essenziale indagare anche su tali dimensioni?

La risposta a questa domanda può essere dedotta dall'analisi della risoluzione con cui il Comitato europeo delle regioni (CdR), ossia l'organo che assicura la rappresentanza istituzionale di tutti gli enti territoriali subnazionali nell'Unione, ha esposto le sue priorità per il periodo 2020-2025. Sin dalle primissime pagine dell'atto, il Comitato ha messo in luce il ruolo essenziale giocato dalle regioni e dalle città nella formulazione e nell'attuazione delle politiche unionali, così come nello sviluppo dell'economia europea, ribadendo la necessità di un loro sempre maggiore coinvolgimento nel processo decisionale comunitario.

Il motivo alla base di tale affermazione deriva dal fatto che esse rappresentano il cuore pulsante del tessuto produttivo ed economico europeo, ospitando un ampio numero di imprese e aziende, e che, al contempo, ponendosi a stretto contatto con le collettività locali, conoscono le reali esigenze dei cittadini riuscendo, di conseguenza, a soddisfarle in maniera più efficiente.

Spesso, però, nello svolgimento delle loro funzioni, le regioni e le città si imbattono nelle molte difficoltà derivanti dalle transizioni attualmente in corso su diversi piani, tra cui quello ambientale e digitale.

È proprio in questa cornice che si inserisce il dovere da parte dell'Unione di supportare le diverse realtà nei loro sforzi volti ad affrontare le suddette sfide, attraverso l'adozione di un approccio di *governance* multilivello, la messa a disposizione di investimenti europei adeguatamente finanziati e la realizzazione di progetti attenti ai valori fondamentali della coesione sociale, economica e territoriale⁹⁸.

3.1 La piattaforma europea delle parti interessate per l'economia circolare e le nuove iniziative a sostegno di città e regioni comunitarie all'insegna della circolarità

La *piattaforma europea delle parti interessate per l'economia circolare*⁹⁹, lanciata nel marzo 2017, è un'iniziativa congiunta della Commissione europea e del Comitato economico e sociale europeo, frutto di una loro stretta e continua collaborazione volta a promuovere lo scambio di idee e informazioni, nonché a implementare più rapidamente sul piano concreto i principi dell'economia circolare.

La piattaforma, infatti, riunisce virtualmente le parti interessate attive su tutto il territorio comunitario, mettendo in luce le opportunità disponibili a livello intersettoriale e rappresentando un luogo d'incontro per permettere ai diversi portatori di interesse di condividere e diffondere più ampiamente soluzioni efficaci, così come di superare le difficoltà incontrate lungo il loro percorso di transizione.

Ma, nello specifico, in che modo la presente iniziativa tenta di trasformare l'economia circolare in realtà?

Sono diverse le dimensioni su cui la piattaforma europea delle parti interessate per l'economia circolare si concentra per dare attuazione ai principi della circolarità e per permettere agli Stati membri dell'Unione e ai loro abitanti di trarne il massimo vantaggio.

In primo luogo, essa si impegna nella promozione del concetto di economia circolare tra i governi nazionali, presso le amministrazioni pubbliche regionali e locali, tra le organizzazioni della società civile e tra le imprese, creando collegamenti non solo con la dimensione comunitaria, ma anche con quella mondiale. In secondo luogo, la piattaforma tenta di raggiungere i suoi propositi attraverso la valorizzazione e il rafforzamento della cooperazione tra le reti dei portatori di interesse, facilitando così lo scambio di esperienze e buone pratiche in materia. Infine, essa contribuisce a individuare gli ostacoli sociali, economici e culturali alla transizione verso la circolarità, assumendo ed esercitando

⁹⁸ Risoluzione del Comitato europeo delle regioni, *Le priorità del Comitato europeo delle regioni per il 2020-2025: un'Europa più vicina ai cittadini attraverso i suoi piccoli centri, le sue città e le sue regioni*, 2020/C 324/02.

⁹⁹ <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en>

un ruolo guida nella ricerca di soluzioni nuove o già esistenti e proponendo iniziative riguardanti aspetti che promuovono l'economia circolare e il suo sviluppo.

Per svolgere e facilitare tutte tali attività, la piattaforma dispone di un sito web che fornisce al pubblico notizie di attualità e informazioni sugli eventi programmati in tutta Europa, offrendo, allo stesso tempo, una banca dati di contatti e la possibilità di prendere parte a *workshop* o a forum di discussione per un'interazione diretta tra i diversi portatori di interesse. Ma non è tutto. A cadenza regolare, infatti, nella città di Bruxelles, il Comitato economico e sociale europeo organizza, congiuntamente alla Commissione europea, la conferenza annuale delle parti interessate dell'economia circolare, offrendo, ancora una volta, ai partecipanti l'opportunità di incontrarsi, di ampliare le loro reti, di condividere opinioni e di approfondire le loro conoscenze in materia¹⁰⁰. Per ciò che concerne la sesta edizione, svoltasi nelle giornate del 27 e del 28 febbraio 2023 in modalità ibrida, essa ha riunito i maggiori portatori di interesse europei per concentrarsi sul ruolo giocato dall'economia circolare nel favorire la ripresa sostenibile, l'autonomia strategica e la resilienza dell'Unione europea. In particolar modo, nel corso della prima giornata, i lavori si sono focalizzati su varie questioni chiave in materia di circolarità. Nel corso delle sessioni plenarie, i presenti hanno potuto assistere all'esposizione delle normative e delle iniziative all'avanguardia adottate nel 2022 dalla Commissione europea, alla presentazione delle migliori pratiche di progetti e programmi finanziati dall'Unione, così come all'illustrazione degli sviluppi futuri al centro dei negoziati ormai già tenutosi nei primi mesi dell'anno corrente o attualmente in corso. Allo stesso tempo, durante le sessioni tecniche, i partecipanti hanno potuto prendere parte ad approfondimenti su tematiche specifiche, quali quella del percorso verso prodotti chimici sicuri e sostenibili, della circolarità dell'industria automobilistica europea e ancora degli impatti ambientali e sociali delle catene di valore tessili globali. Al contrario, la seconda giornata è stata dedicata a una serie di sessioni incentrate, da un lato, sul tema della biodiversità e del clima, e, dall'altro, su quello inerente alla resilienza per l'Europa, a cui hanno fatto seguito veri e propri seminari interattivi che hanno offerto la possibilità ai numerosi attori di far sentire la loro voce e di condividere i loro pensieri e le loro esperienze. Per menzionare un esempio, nel corso del *workshop* dal titolo 'Accelerare i comportamenti circolari – In che modo la digitalizzazione può aiutarci?', le parti interessate sono state chiamate a rispondere ad alcune domande, tra cui: quali pezzi mancano al *puzzle* per rendere la circolarità la regola per la stragrande maggioranza dei consumatori in Europa? Cosa possono fare i diversi attori come i rivenditori, i rappresentanti delle città, i politici e le organizzazioni non governative per sostenere un cambiamento circolare tra i consumatori? In che modo la

¹⁰⁰ COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, COMMISSIONE EUROPEA, *Piattaforma europea delle parti interessate per l'economia circolare*, Unità Visite e pubblicazioni, Unione europea, 2021.

digitalizzazione può svolgere un ruolo in questo processo, soprattutto considerando la crescente attenzione dell'Unione europea agli strumenti digitali, come il Passaporto dei prodotti digitali, il supporto delle *app* e il ruolo dell'intelligenza artificiale?

È sulla base di questi quesiti che la conferenza è riuscita e riesce tutt'oggi a ottenere risultati concreti, sensibilizzando e facendo riflettere i diversi portatori di interesse e approfittando dello studio delle loro risposte per monitorare i progressi, nonché per trarne spunto per la realizzazione di nuove iniziative.

Infine, entrambe le giornate sono state accompagnate dal cosiddetto *Networking Village*, ossia un luogo, accessibile anche *online*, che grazie alla presenza di espositori e dei loro rispettivi *stand* ha permesso ai partecipanti di mostrare concretamente i loro migliori progetti o modelli di *business* significativi nel contesto dell'economia circolare¹⁰¹.

La rilevanza della piattaforma europea delle parti interessate per l'economia circolare e degli eventi correlati è chiara: essa, però, non rappresenta un caso isolato. Al contrario, nel corso del tempo, e in particolare grazie all'impulso derivante dall'adozione del piano d'azione per l'economia circolare del 2020, a essa si sono affiancati ulteriori progetti, quali il *Green City Accord* europeo e l'Iniziativa Città e regioni circolari, che ne hanno ripreso i meccanismi di fondo e l'intento di fornire un'assistenza alle città e alle regioni dell'Unione europea nel loro percorso di transizione ecologica.

3.1.1 Il *Green City Accord* europeo

Il *Green City Accord* europeo è una delle iniziative di punta della Commissione europea, lanciata nel 2020, rivolta alle autorità dei governi locali europei con il fine di porre al centro delle loro politiche e dei loro programmi il tema della tutela ambientale.

Attraverso la sua sottoscrizione, riservata alle città di 20.000 abitanti e oltre situate nel perimetro comunitario, in effetti, le parti interessate accettano di intraprendere misure ulteriori per rendere le loro realtà urbane più verdi, pulite e sane, contribuendo all'attuazione del *Green Deal* europeo e degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati a livello comunitario e internazionale.

Ma dove nasce l'esigenza di dar vita al *Green City Accord*?

Come già sostenuto nelle pagine precedenti, le regioni e le città dell'Unione europea svolgono un ruolo chiave nell'implementazione delle politiche comunitarie in materia di ambiente. Spesso, però, queste si trovano a dover affrontare sfide ambientali che pongono rischi per la salute del pianeta,

¹⁰¹ <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/annual-conference-2023-recovery-open-strategic-autonomy-and-resilience>

così come per il benessere di chi vi abita. Basti pensare che più del 70% della popolazione europea vive nelle aree urbane, in cui, però, nella maggior parte dei casi, l'inquinamento dell'aria supera ancora oggi gli standard unionali e dove la produzione di rifiuti è in continua crescita.

Per far fronte a questa tragica situazione, partecipando alla presente iniziativa, i sindaci e gli amministratori europei si impegnano a realizzare azioni ambiziose a livello locale, in stretta collaborazione con i cittadini, la società civile, le autorità sub-nazionali e nazionali, le istituzioni dell'Unione, il settore privato e le istituzioni accademiche, in cinque aree prioritarie, con lo scopo di raggiungere, entro il 2030, alcuni obiettivi specifici. Tra gli altri, a fianco di finalità quali il miglioramento della qualità dell'aria e dei corpi idrici, la conservazione e il miglioramento della biodiversità urbana, e ancora la riduzione significativa dell'inquinamento acustico, risalta l'urgenza di investire nello sviluppo di un'economia circolare, con un miglioramento sostanziale nella gestione dei rifiuti domestici urbani, una radicale riduzione della produzione di questi e di quelli conferiti in discarica, e un aumento significativo delle attività di riuso, riparazione e riciclaggio.

In tale ottica, in particolare, essi tengono conto e investono in attività specifiche, come il perfezionamento e l'ampliamento dei sistemi di raccolta differenziata, l'impiego di strumenti economici tramite il ricorso al principio del "chi inquina paga", la riduzione dell'attività di incenerimento, l'aumento degli appalti pubblici verdi e ancora la sensibilizzazione dei consumatori nei confronti dell'adozione di comportamenti basati sul riuso, attraverso, ad esempio, azioni di riparazione in settori quali quello dei mobili, dell'abbigliamento o dei dispositivi elettrici ed elettronici¹⁰².

Nonostante l'importanza e l'ambizione che permea tutte tali misure, tuttavia, le città, come già affermato, non sono sempre in grado di farcela da sole.

È proprio per questo motivo che la Commissione ha dato vita al *Green City Accord* europeo, offrendo alle parti interessate veri e propri strumenti per riuscire a raggiungere e attuare le diverse aspettative. Nello specifico, l'iniziativa prevede la presenza di un *helpdesk* destinato a fornire ai firmatari un supporto tecnico, il quale può declinarsi, ad esempio, nella formulazione di risposte a domande relative alla pianificazione, all'implementazione o al monitoraggio delle azioni di una città. Ma non solo. Questo meccanismo, in effetti, è in grado di offrire accesso a diverse tipologie di materiali, tra cui migliori pratiche da cui trarre ispirazione, informazioni puntuali sulle opportunità disponibili di finanziamento europee così come sugli eventi di *networking* disponibili volti a potenziare le conoscenze e le qualità professionali dei diversi attori operanti sui territori unionali.

¹⁰² COMMISSIONE EUROPEA, *Green City Accord political commitment*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021, p. 11.

È sulla base di queste forme di sostegno che, secondo quanto previsto, le città intraprendono il loro percorso di transizione. In particolare, dopo la firma dell'accordo, esse avranno due anni per presentare una prima relazione contenente le informazioni più importanti sulla situazione di base specificando, ad esempio, i livelli di inquinanti rilevanti al momento dell'adesione, in ciascuna delle cinque aree sopramenzionate, gli obiettivi qualitativi e quantitativi che ciascuna di esse si è prefissata di raggiungere entro il 2030, nonché i passaggi e le modalità di intervento previste a tale scopo. Dopo questo lasso di tempo, le città dovranno monitorare e comunicare i loro progressi a cadenza regolare di tre anni, attraverso l'utilizzo di un apposito strumento *online*, attualmente in fase di preparazione, e tramite il ricorso a determinati indicatori obbligatori, uguali per tutti i partecipanti, creati per consentire una più immediata comparabilità dei dati.

Tutti tali passaggi risultano essere essenziali: la città che non fornisce le informazioni richieste vedrà, in effetti, sospesa la sua adesione al *Green City Accord* europeo e alle agevolazioni derivanti da esso¹⁰³.

3.1.2 L'Iniziativa Città e regioni circolari

Lanciata dalla Commissione europea all'inizio del 2022 e finanziata dall'Unione europea nell'ambito del piano d'azione per l'economia circolare del 2020, sulla scia di quanto già illustrato con riferimento al *Green City Accord* europeo, l'*Iniziativa Città e regioni circolari* si concentra sull'implementazione dei principi della circolarità nei numerosi territori d'Europa, contribuendo alla realizzazione delle finalità fissate nel *Green Deal* europeo, incluso l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

Nello specifico, combinando la condivisione delle conoscenze con forme di supporto tecnico e finanziario, l'iniziativa assiste le parti interessate operanti nelle città e nelle regioni dell'Unione, comprese le autorità regionali e locali, i rappresentanti dell'industria, le organizzazioni di ricerca e tecnologia, così come la società civile, nel migliorare il grado di sostenibilità nei loro settori economici, nelle loro catene del valore e nei loro servizi¹⁰⁴.

Ma in che modo agisce concretamente tale iniziativa?

Essa si fonda su un particolare approccio metodologico, composto da tre fasi distinte, il quale aiuta a generare la base minima di conoscenze rilevanti di cui i diversi portatori di interesse locali devono

¹⁰³ https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/green-city-accord_en

¹⁰⁴ <https://circular-cities-and-regions.ec.europa.eu/>

disporre ai fini del loro operato, a partire dalle primissime tappe del processo decisionale sino ad arrivare all'attuazione di azioni concrete.

Per fare ciò, la metodologia suggerisce gli *input* necessari, i possibili strumenti di valutazione e di *governance*, le linee guida, nonché i risultati attesi per procedere con i passaggi successivi. La base informativa è poi ulteriormente ampliata con la concessione di schede contenenti maggiori dettagli sulle migliori pratiche in materia di economia circolare nei contesti locali dell'Unione europea.

Procedendo per gradi, al fine di disporre di una panoramica la più completa possibile dei meccanismi di fondo dell'Iniziativa Città e regioni circolari, risulta essenziale soffermarsi qualche istante sull'analisi delle tre diverse fasi sopramenzionate, le quali vengono definite rispettivamente attraverso il ricorso ai tre verbi di seguito elencati: mappare, progettare e implementare.

Una comprensione profonda del territorio di riferimento, così come delle sue dinamiche economiche, sociali e politiche, rappresenta, infatti, il punto da cui le città e le regioni comunitarie devono partire per la creazione di soluzioni circolari effettive. In particolar modo, questo passaggio risulta essenziale per ottenere un quadro puntuale delle politiche e delle opportunità finanziarie esistenti, per valutare il livello di circolarità già presente sul territorio studiando, ad esempio, il livello di consumo delle risorse e di produzione dei rifiuti, per acquisire una conoscenza delle potenziali prospettive, oltre che per mappare le principali parti interessate, compresa la società civile, e per cominciare a definire un gruppo regionale di portatori di interesse.

Solo una volta acquisite tutte tali informazioni, sarà allora possibile passare alla fase della progettazione, il cui intento consiste nella definizione di una possibile soluzione circolare nell'ottica di sviluppare, in un secondo momento, un vero e proprio piano d'azione contenente un elenco delle azioni e opzioni che possono essere attuate man mano che la situazione si evolve. Tra le altre, al suo interno devono essere riportate le ambizioni delle città e delle regioni in questione, le attività necessarie per il raggiungimento di ogni loro obiettivo, il cronoprogramma, i soggetti responsabili per l'attuazione delle diverse misure previste, il potenziale impatto di queste ultime, nonché un quadro di valutazione che consenta di monitorare i diversi progressi registrati.

Una delle dimensioni più importanti di questa fase, su cui occorre soffermarsi qualche istante, è data sicuramente da quella che vede il coinvolgimento dei molti portatori di interesse.

Infatti, è necessario ricordare che la natura sistemica della transizione verso l'economia circolare nelle città e regioni richiede l'impegno di più soggetti distinti, i quali collaborano, discutono e creano incentivi o condizioni per la creazione di sinergie.

L'eterogeneità dei portatori di interesse viene considerata una ricchezza da dover sfruttare, rappresentando la fonte di idee differenti. Ciononostante, è essenziale considerare che talvolta tale valore potrebbe trasformarsi in un elemento di difficoltà, siccome le diverse opinioni potrebbero

dimostrarsi in contrasto o in competizione tra loro. Pertanto, è fondamentale, sin dall'inizio, identificare i meccanismi più appropriati per coinvolgere ciascun gruppo di portatori di interesse, così come affrontarne le rispettive preoccupazioni, evitando di incontrare ostacoli e di perdere tempo prezioso.

Il coinvolgimento deve dunque essere efficace e attivo: solo in questo modo è possibile realizzare sforzi collaborativi congiunti e garantire lo sviluppo partecipativo di nuove azioni politiche, compresa l'identificazione di opportunità maggiormente rilevanti e stimolanti.

Infine, una volta completata la fase di progettazione, si tratta di dare attuazione alle azioni individuate nel piano d'azione delineato e di distribuire i ruoli concordati alle diverse figure implicate nel progetto. In particolare, in tale contesto, per una corretta ed efficiente implementazione della soluzione circolare identificata, occorre seguire un percorso puntuale, caratterizzato da varie tappe, quali la preparazione di quello che viene definito con l'espressione inglese di *business case*¹⁰⁵, lo sviluppo di forme di collaborazione e di partenariati tra le diverse parti coinvolte, l'identificazione delle azioni che non sono più efficaci e quelle che, invece, sono richieste, e ancora l'avvio di una riflessione sull'intero processo di pianificazione, tenendo a mente che il monitoraggio di ciascun passaggio è essenziale per poter apportare gli aggiustamenti necessari.

Tutte tali attività, però, presuppongono dei costi non indifferenti: è proprio per tale motivo che l'Iniziativa Città e regioni circolari pone un'enfasi particolare sul bisogno, per il raggiungimento di risultati concreti, di mettere in atto le azioni necessarie volta ad attrarre i fondi o i finanziamenti disponibili sul mercato¹⁰⁶.

3.2 Le opportunità e i programmi di finanziamento offerti dall'Unione europea

Come affermato nel paragrafo precedente, per una corretta implementazione a livello locale e regionale dei progetti di economia circolare e per una loro durata nel tempo, è fondamentale che le diverse parti interessate abbiano la possibilità di ricorrere ai molteplici strumenti di sostegno economico offerti dall'Unione europea.

¹⁰⁵ Lo sviluppo di un *business case* dovrebbe dimostrare la fattibilità finanziaria della soluzione circolare in esame nel lungo periodo, descrivendone: i beneficiari e i loro relativi problemi o bisogni, la proposta di valore volta a evidenziare come essa possa affrontare le suddette problematiche creando vantaggi aggiuntivi, il responsabile, i principali attori chiave, così come le risorse e le attività necessarie per la sua implementazione e conservazione.

¹⁰⁶ COMMISSIONE EUROPEA, Direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, *Circular cities & regions – Methodology for the implementation of a circular economy at the local and regional scale*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022.

Generalmente, i programmi finanziati dal bilancio dell'Unione, sulla base della natura dei fondi da essi previsti, si distinguono in tre categorie differenti, le quali prendono il nome rispettivamente di programmi di finanziamento a gestione diretta, concorrente e indiretta.

Per ciò che concerne i primi, essi coinvolgono tutti quei progetti per i quali è la Commissione europea e, in particolare, la Direzione Generale competente in materia, che si occupa di gestire direttamente ogni fase del processo, dall'attribuzione di sovvenzioni al trasferimento di fondi, dalla selezione dei contraenti alle attività di monitoraggio. Questo tipo di bandi richiede che l'attività abbia un rilievo sul piano europeo, prevedendo il coinvolgimento, ad esempio, di più *partner* di diversi Stati membri. Invece, i programmi di finanziamento a gestione concorrente vengono definiti tali in quanto gli stanziamenti non derivano esclusivamente dalle istituzioni europee ma per lo più dai fondi strutturali e di investimento europei, già menzionati nelle pagine precedenti, messi a disposizione da parte di apposite autorità di gestione¹⁰⁷ in seguito a un lungo percorso di collaborazione e negoziazione che coinvolge la Commissione europea, gli Stati membri dell'Unione e le loro articolazioni territoriali. Di norma, a differenza dei precedenti, questi ultimi, sono più idonei a supportare progetti che hanno una dimensione prevalentemente locale in quanto il loro scopo principale è quello di ridurre il divario economico e strutturale presente tra le regioni europee, così come di incentivare il loro sviluppo economico e sociale. Infine, è possibile fare riferimento al concetto di 'gestione indiretta', il quale spesso viene utilizzato erroneamente¹⁰⁸ per descrivere i programmi a gestione concorrente appena descritti ma che, in realtà, è più correttamente applicabile a quelli che vengono gestiti, in parte o integralmente, per conto dell'Unione da parte di Stati terzi, di agenzie e autorità nazionali o ancora di organizzazioni internazionali¹⁰⁹.

La differenza tra le diverse modalità di gestione appena citate non è però l'unica distinzione da tenere a mente, siccome i diversi programmi di finanziamento possono differenziarsi tra loro anche sulla base di altri parametri, come quello inerente alla tipologia dei loro beneficiari. Sono vari, in effetti, a seconda dei casi, i destinatari degli stanziamenti comunitari, tra i quali è possibile menzionare le piccole e medie imprese, le organizzazioni senza scopo di lucro e le organizzazioni

¹⁰⁷ Le autorità di gestione sono organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali, designati da ciascun Stato membro dell'Unione europea come responsabili per lo svolgimento di molteplici funzioni connesse all'attuazione, al coordinamento, alla gestione e al controllo del programma di finanziamento di riferimento.

¹⁰⁸ In ambito italiano, infatti, per riferirsi ai 'fondi a gestione concorrente' è ampiamente utilizzata la definizione di 'fondi a gestione indiretta', termine più immediato se usato in antitesi al concetto di 'gestione diretta'. Come detto, tuttavia, è fondamentale porre molta attenzione a non confondere i due significati, in quanto si tratta di due modalità di gestione distinte.

¹⁰⁹ <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/per-orientarsi/beneficiare-progetti-europei/>

non governative, gli enti pubblici e ancora le varie categorie in cui si suddividono i cittadini, quali quella dei giovani, degli agricoltori o dei ricercatori¹¹⁰.

La varietà che contraddistingue i fondi comunitari rappresenta sicuramente una ricchezza per tutti i territori unionali, ma può divenire, al contempo, fonte di confusione e difficoltà. Si può immaginare come spesso l'individuazione del pertinente invito a presentare proposte o progetti possa rivelarsi difficile, come i requisiti e le modalità di presentazione delle domande siano piuttosto severe, e come la ricerca di partner non risulti essere un'attività semplice.

È in questo contesto che si inseriscono il tentativo e la volontà del presente elaborato di tesi di mettere ordine e semplificare l'accesso alle diverse possibilità di finanziamento messe a disposizione dall'Unione europea e dalle sue istituzioni per la realizzazione e la conseguente concretizzazione di progetti locali e regionali in materia di economia circolare, attraverso la presentazione di alcuni dei programmi disponibili in tale ambito e delle loro principali peculiarità.

3.2.1 Il Fondo europeo di sviluppo regionale

Il *Fondo europeo di sviluppo regionale* (FESR) è uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell'Unione europea e rientra tra i fondi a gestione concorrente che, come detto, sono cofinanziati dai bilanci nazionali e vengono erogati a enti, organizzazioni e imprese locali attraverso specifici programmi e bandi lanciati dalle varie autorità di gestione regionali o nazionali. Tale Fondo, infatti, adotta per lo più un approccio locale, prefiggendosi di concorrere al perseguimento degli obiettivi della politica di coesione sopracitata, disciplinati all'art. 174 TFUE, tra cui risalta la volontà di appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e di migliorare il tenore di vita nei territori meno favoriti, dedicando un'attenzione particolare alle aree che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come quelle più settentrionali, con densità di popolazione molto basse, e quelle insulari, transfrontaliere e di montagna.

Al fine di supportare tali realtà, come affermato all'art. 3 del regolamento a esso dedicato¹¹¹, il FESR si pone alcuni obiettivi specifici volti a rendere l'Europa più competitiva e intelligente attraverso, tra gli altri, lo sviluppo delle capacità di ricerca e innovazione, l'introduzione di tecnologie avanzate e il rafforzamento della competitività delle piccole e medie imprese, più vicina

¹¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, Direzione generale del Bilancio, *Guida ai finanziamenti dell'Unione europea: edizione 2017*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017.

¹¹¹ Ci si riferisce al regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

ai cittadini, più connessa in termini di mobilità, più sociale e inclusiva, così come più resiliente, verde e a basse emissioni di carbonio, tramite la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, nonché dell'economia circolare.

Come si evince, il tema della circolarità appare come una delle questioni di maggiore rilevanza sin dalle primissime disposizioni dell'atto in esame.

In effetti, il Fondo europeo di sviluppo regionale sostiene con fermezza le attività che rispettano le norme e le priorità climatiche e ambientali, assicurando la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio lungo il percorso che condurrà al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.

Ma a quanto ammontano le risorse disponibili e quali sono i soggetti che possono beneficiarne?

Per il periodo di programmazione 2021-2027 l'Unione europea ha destinato oltre 392 miliardi di euro, a prezzi correnti, alla politica di coesione, di cui circa 226 miliardi sono stati destinati al Fondo in esame. Questa somma permette al FESR di perseguire i suoi intenti, sostenendo con sovvenzioni, appalti e strumenti finanziari gli investimenti e la realizzazione di politiche, servizi di consulenza e studi da parte dei potenziali beneficiari attivi nei territori interessati¹¹², dagli enti regionali pubblici e privati ai cittadini dell'Unione, dalle organizzazioni di ricerca e le università al mondo dell'impresa¹¹³.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale, dunque, si rivolge a una vasta gamma di attori che sono tenuti ad agire insieme, attraverso l'instaurazione di forme di partenariato interne al medesimo territorio, nonché attraverso la realizzazione di una sempre maggiore cooperazione interregionale.

Solo in questo modo il FESR ha la possibilità di raggiungere efficacemente i suoi obiettivi, basandosi su un approccio di governance a più livelli e assicurando il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse.

Risulta ormai palese il ruolo essenziale giocato dal Fondo europeo di sviluppo regionale nell'assistere le regioni dell'Unione e i loro abitanti nel percorso di transizione ecologica. Esso, però, non rappresenta l'unica iniziativa nata per il conseguimento di tale finalità: al contrario, la volontà di supportare i territori comunitari nel loro percorso di sviluppo si colloca alla base di numerosi altri piani finanziari istituiti nel corso degli anni dall'Unione europea e dalle sue istituzioni.

¹¹² Di norma le agevolazioni derivanti dal FESR non coprono l'intero costo del progetto, ma la somma allocata varia a seconda del grado di sviluppo del territorio di riferimento. In linea di massima, per il periodo di programmazione 2021-2027, le regioni meno sviluppate hanno la possibilità di beneficiare di tassi di cofinanziamento fino all'85% del costo sopracitato, mentre per le regioni in transizione e quelle più sviluppate è previsto un tasso fino al 60% e al 40%.

¹¹³ <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/categorie-finanziamento-2021-2027/i-fondi-strutturali-rurali/fest/>

3.2.2 Il Fondo per una transizione giusta

Il *Fondo per una transizione giusta*, istituito nel 2021 da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, similmente a quanto già affermato con riferimento al FESR, è uno dei principali strumenti finanziari dell'Unione europea, attuato in regime di gestione concorrente nell'ambito del quadro generale della sua politica di coesione.

Il Fondo per una transizione giusta nasce anch'esso, infatti, nell'ottica di fornire supporto alle persone, alle economie e all'ambiente dei territori comunitari più colpiti dalle gravi sfide socioeconomiche attuali, per lo più derivanti dal processo di transizione verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile, incluso il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 previsto dal *Green Deal* europeo.

A tal fine, il Fondo, secondo quanto previsto all'art. 8 del suo atto istitutivo¹¹⁴, sostiene investimenti specifici in determinate aree, il cui elenco risulta essere tassativo. Tra gli altri, è possibile menzionare gli investimenti produttivi nelle piccole e medie imprese, incluse le microimprese e le *start-up*, finalizzati alla diversificazione, alla modernizzazione e alla riconversione economica, quelli inerenti alla ricerca e all'innovazione, gli investimenti nella digitalizzazione e nella connettività digitale, e ancora quelli destinati al potenziamento dell'economia circolare, anche mediante la prevenzione e la riduzione dei rifiuti, l'uso efficiente delle risorse, il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio.

È dunque evidente la posizione determinante assunta dal Fondo per una transizione giusta nello sviluppo delle regioni e dei territori unionali e, in particolare, nella loro capacità di implementazione sul piano concreto dei principi della sostenibilità e della circolarità.

Per fare ciò, esso è dotato, ai prezzi del 2018, di circa 17,5 miliardi di euro, di cui 7,5 miliardi vengono finanziati nell'ambito del quadro finanziario pluriennale dell'Unione¹¹⁵, mentre i 10 miliardi restanti vengono allocati nell'ambito del programma *NextGenerationEU*¹¹⁶.

I criteri di assegnazione di tali finanziamenti si basano sulle emissioni industriali nelle regioni ad alta intensità di carbonio, sul tasso di occupazione nell'industria, nonché sul livello di sviluppo

¹¹⁴ L'atto in questione è il regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

¹¹⁵ Il Quadro finanziario pluriennale, o bilancio a lungo termine, stabilisce quante risorse l'Unione europea investirà nei successivi sette anni nei diversi programmi e progetti volti a rafforzare il futuro dell'Europa. I beneficiari degli investimenti derivanti da esso possono essere molteplici: tra gli altri, è possibile citare le regioni, le città, gli agricoltori, le università, così come le imprese e i cittadini.

¹¹⁶ *NextGenerationEU* è uno strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro, che contribuisce a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia, creando un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.

economico dei diversi Stati membri. Gli Stati membri interessati, in effetti, sono tenuti a redigere un piano territoriale contenente alcuni elementi cardine, quale, ad esempio, una descrizione del processo di transizione a livello nazionale verso un'economia climaticamente neutra, corredata di un calendario delle fasi principali della transizione verso gli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima e verso un'economia climaticamente neutra dell'Unione entro il 2050, al fine di certificare di essere ammissibili per le diverse agevolazioni e nell'ottica di permettere alle autorità competenti di calibrare la somma delle sovvenzioni dovute¹¹⁷.

Per rendere più chiara quest'ultima affermazione, è essenziale ricordare che, sulla base dei dati inseriti dagli Stati membri nei loro piano territoriali, essi possono avere accesso a una somma maggiore o minore a seconda dei casi. Per le regioni meno sviluppate, in particolar modo, la dotazione è fissata a un massimo dell'85%, la quale scende al 70% per le regioni in transizione e al 50% per quelle maggiormente sviluppate. Queste percentuali, tuttavia, vengono ridotte nel caso in cui gli Stati membri non si siano ancora impegnati ad attuare l'obiettivo di conseguire la neutralità climatica entro il 2050, ricevendo soltanto il 50% della dotazione che sarebbe effettivamente prevista¹¹⁸.

3.2.3 *Horizon Europe – Cluster 6*

Horizon Europe è il principale programma di finanziamento dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione. Con un bilancio di 95,5 miliardi di euro per il periodo compreso tra il 2021-2027, esso è stato pensato per contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati a livello comunitario e internazionale, così come al potenziamento della competitività e della crescita dell'Unione e dei suoi Stati membri.

Pur vantando una ricerca di primissimo piano e industrie forti, l'Europa, infatti, può e deve fare di più per trasformare questi suoi punti di forza in una leadership dell'innovazione e dell'imprenditorialità, contando sulla qualità e quantità delle sue risorse in termini di conoscenze e competenze. Si pensi che, nonostante la popolazione dell'Unione europea rappresenti solo il 6% di quella globale, essa è responsabile per il 25% di tutte le pubblicazioni scientifiche di alto livello e per il 17% della ricerca e dello sviluppo mondiali¹¹⁹. Ciò però non è sufficiente. Oggi più che mai,

¹¹⁷ Art. 11, regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

¹¹⁸ PARLAMENTO EUROPEO, *Fondo per una transizione giusta*, Note tematiche sull'Unione europea, 2023.

¹¹⁹ I dati riportati si basano su quanto definito nell'accordo politico raggiunto sul programma *Horizon Europe* l'11 dicembre 2020 tra l'allora presidenza tedesca del Consiglio e il Parlamento europeo.

L'Unione europea deve intensificare gli sforzi nelle sue diverse aree di intervento, a partire da quella della scienza e della tecnologia, alimentando l'eccellenza scientifica e tecnologica comunitaria, passando per la sfera economica, incentivando la diffusione dell'innovazione, la competitività e la creazione di nuovi posti di lavoro nel mercato interno, sino ad arrivare alla società, dimensione in cui risulta necessario affrontare le diverse priorità politiche, tra cui risaltano le transizioni verde e digitale.

È in questo contesto, per raggiungere tutti i suddetti propositi, che è stato creato il programma *Horizon Europe*, il quale, grazie ai tre pilastri di cui si compone, è in grado di intervenire su un ampio spettro di questioni.

Per ciò che concerne il tema dell'economia circolare, quest'ultimo si inserisce nel campo d'azione del secondo pilastro, noto con l'espressione di 'sfide globali e competitività industriale europea', comprendente i sei seguenti poli tematici: salute, cultura, creatività e società inclusive, sicurezza civile per la società, digitale, industria e spazio, clima, energia e mobilità, e ancora prodotti alimentari, bioeconomia, risorse naturali, agricoltura e ambiente¹²⁰.

È proprio in questo sesto gruppo, contraddistinto da una dotazione finanziaria destinata ai partenariati¹²¹ e alle missioni di 8,952 miliardi di euro, che si inserisce la destinazione dal titolo *Economia circolare e settori della bioeconomia*, per cui viene messo a disposizione un *budget* totale indicativo di 98,50 milioni di euro al fine di dare attuazione a soluzioni circolari sicure e integrate a livello territoriale e settoriale per importanti catene del valore, quali quelle inerenti al tessile, all'elettronica, agli imballaggi e alle materie plastiche, nonché per investire nei settori chiave della bioeconomia.

In tale contesto, dunque, le proposte di progetto per essere ammissibili dovrebbero contribuire allo sviluppo degli ambiti sopramenzionati, e, in particolar modo, alla promozione di un utilizzo più sostenibile e circolare delle risorse naturali, alla prevenzione e all'eliminazione dell'inquinamento, allo sbloccamento del pieno potenziale e di tutti i benefici dell'economia circolare e della bioeconomia, per assicurare la competitività e garantire un suolo sano, aria, acqua dolce e marina per tutti, attraverso una migliore comprensione dei confini planetari e un'ampia diffusione sul mercato di tecnologie e altre soluzioni innovative¹²².

¹²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, Direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, *Horizon Europe – Investire per plasmare il nostro futuro*, 2021.

¹²¹ Si fa riferimento ai partenariati in quanto, nella maggior parte dei casi, i progetti finanziati dall'Unione europea richiedono una collaborazione tra organizzazioni di diversi Stati membri o di paesi associati, quali, per citarne alcuni, l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, Israele, l'Islanda, la Turchia e l'Ucraina.

¹²² COMMISSIONE EUROPEA, *Horizon Europe Work programme 2023-2024 – Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment*, parte 9, pp. 238-240, disponibile in <https://ec.europa.eu/info/funding->

Ma quali sono gli enti ammessi a presentare la propria domanda di adesione?

Secondo le condizioni generali di *Horizon Europe*, qualsiasi entità legale¹²³, compresi i soggetti giuridici di Stati terzi non associati o di organizzazioni internazionali, può partecipare a condizione che sia idonea al finanziamento. Per esserlo, i richiedenti devono avere sede in uno degli Stati membri dell'Unione europea, inclusi i loro territori d'oltremare e le loro regioni più esterne, negli Stati associati al programma, così come in una serie di Stati a basso e medio reddito, tra cui è possibile ricordare l'Afghanistan, l'Algeria, il Ghana, la Libia, il Nepal, il Pakistan e il Vietnam.

Fondamentale è poi ricordare che, salvo alcune eccezioni riportate nei singoli inviti, le diverse entità vengono considerate ammissibili esclusivamente se sono in grado di formare un consorzio, a condizione che questo includa, come beneficiari, tre soggetti giuridici indipendenti l'uno dall'altro e stabiliti in uno Stato diverso. In particolare, almeno un'entità legale deve essere collocata in uno Stato membro, mentre le altre due possono essere situate in altri due diversi Stati membri dell'Unione o in due differenti Paesi associati.

Le condizioni sin qui illustrate sono le principali informazioni che bisogna tenere a mente per la presentazione di progetti e per lo sfruttamento dei fondi messi a disposizione dall'Unione nell'ambito di *Horizon Europe*. Ovviamente, esistono poi requisiti generali e specifici che possono variare sulla base dei molteplici inviti disponibili destinati alla presentazione delle candidature¹²⁴.

3.2.4 Il programma LIFE

Con la denominazione *LIFE* si indica un ulteriore programma di finanziamento dell'Unione europea, l'unico interamente dedicato ad obiettivi ambientali, climatici ed energetici. Esso, attivo come nel caso di *Horizon Europe* per il periodo 2021-2027, contribuisce alla transizione verso un'economia pulita, circolare, efficiente dal punto di vista energetico e climaticamente neutra, cofinanziando un vasto numero di progetti che a oggi ammonta a più di 5.000.

In termini di obiettivi specifici, il programma cerca di sviluppare, dimostrare e promuovere tecniche, metodi e approcci innovativi, di sostenere lo sviluppo, l'attuazione il monitoraggio e

tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-9-food-bioeconomy-natural-resources-agriculture-and-environment_horizon-2023-2024_en.pdf

¹²³ Con tale espressione ci si riferisce a qualsiasi persona fisica o giuridica costituita e riconosciuta come tale ai sensi del diritto nazionale, del diritto dell'Unione europea o del diritto internazionale, dotata di personalità giuridica e che può, agendo in nome proprio, esercitare diritti ed essere soggetta a obblighi.

¹²⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Horizon Europe Work Programme 2023-2024 – General Annexes*, parte 13, pp. 6-11, disponibile in https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-13-general-annexes_horizon-2023-2024_en.pdf

l'applicazione della legislazione e delle politiche comunitarie in materia di ambiente, nonché di mobilitare gli investimenti e migliorare l'accesso ai finanziamenti disponibili in tale ambito.

Per ciò che concerne in modo particolare l'oggetto principale del presente scritto, è molto interessante osservare come il tema dell'economia circolare sia la tematica alla base di uno dei quattro sottoprogrammi di cui LIFE si compone, noto sotto il nome di 'Economia circolare e qualità della vita'. Tale sottoprogramma risulta essere essenziale nella realizzazione delle priorità identificate dall'Unione europea.

In primis, infatti, esso si impegna nello sviluppo di sistemi circolari, riflettendo quanto affermato nel piano d'azione per l'economia circolare del 2020 e orientando la sua attenzione verso i prodotti sostenibili, verso i settori ad alta intensità di materiali e di energia, e ancora verso i modelli di *business* circolari per la conservazione del valore.

In secondo luogo, esso promuove qualsiasi attività necessaria volta alla riduzione della produzione di rifiuti, migliorandone la gestione, così come delle emissioni di inquinanti, nell'ottica di garantire aria e mari puliti per tutti i cittadini e le cittadine.

Le affermazioni sin qui riportate rappresentano solo alcuni esempi dei numerosi scopi prefissati dal presente sottoprogramma. Infatti, gli obiettivi sono numerosi e per il loro perseguimento l'Unione europea alloca un ammontare indicativo di 697,5 milioni di euro. Va però prestata attenzione al fatto che questa somma non è messa a disposizione per l'intero periodo compreso tra il 2021 e il 2027, ma, al contrario, si tratta di quella resa disponibile per il primo programma di lavoro pluriennale, della durata di quattro anni, dal 2021 al 2024¹²⁵.

A questo punto non resta che domandarsi: chi sono i soggetti ammissibili?

Per dare una risposta a questo quesito è essenziale soffermarsi sull'analisi dell'art. 12 del regolamento istitutivo¹²⁶ del programma LIFE stesso.

Secondo quanto affermato, possono partecipare, salvo alcune eccezioni riportate nei singoli inviti, i soggetti giuridici stabiliti in uno Stato membro o in uno Stato o territorio d'oltremare a esso connesso, così come in uno Stato terzo associato al programma LIFE. Tali soggetti devono poi essere necessariamente costituiti a norma del diritto dell'Unione o delle organizzazioni internazionali.

Sin qui le condizioni sono apparentemente molto simili a quelle già illustrate con riferimento al programma *Horizon Europe*. Diversamente da quest'ultimo, tuttavia, generalmente, in tale contesto

¹²⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Annex to the Commission Implementing Decision on the adoption of the multiannual work programme for the years 2021-2024 for the LIFE programme*, C(2021) 4997 final, 2021, pp. 4-11.

¹²⁶ Ci si riferisce in questo caso al regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), e abroga il regolamento (UE) n. 1293/2013.

non sono ammesse le persone fisiche e, allo stesso tempo, non è richiesta esplicitamente la presenza di un consorzio, sebbene la cooperazione internazionale e l'instaurazione di partenariati rivestano un ruolo chiave e vengano fortemente incoraggiate.

3.3 Implicazioni a livello sociale

Dalle informazioni e dai dati sin qui illustrati emerge con chiarezza l'impegno e il coinvolgimento dell'Unione europea e delle sue istituzioni nella realizzazione di progetti e nella messa a disposizione di strumenti finanziari volti a supportare gli Stati membri, e in particolar modo le loro articolazioni territoriali, nell'attuazione sul piano concreto della sostenibilità, in termini generali, e della circolarità, in termini specifici.

In effetti, l'Unione assume un peso significativo nella trasformazione degli obiettivi comunitari in materia ambientale da semplici disposizioni teoriche a vere e proprie opportunità per le diverse categorie di persone, fisiche e giuridiche, attive sul suolo europeo.

È a partire da queste considerazioni che prende le mosse il presente paragrafo, che mira a concludere la riflessione sul ruolo giocato dall'economia circolare nella politica ambientale dell'Unione europea attraverso un'analisi delle sfide e dei vantaggi che il nuovo modello economico presuppone per le collettività locali e per i loro membri, nonché tramite l'esposizione dei possibili paradigmi a esso alternativi, attualmente disponibili per il conseguimento del medesimo scopo.

3.3.1 Sfide e opportunità

La transizione verso un'economia maggiormente circolare porta con sé numerosi cambiamenti, i quali hanno un impatto rilevante sul nostro modo di vivere e di organizzare la società, in termini sia economici che sociali.

In generale, ci si aspetta che il percorso verso questo nuovo modello favorisca la crescita economica, apportando un contributo positivo nell'incremento dell'occupazione e del benessere degli attori operanti sul territorio dell'Unione.

Ma queste affermazioni sono in grado di rispecchiare effettivamente la realtà?

Sicuramente l'introduzione dei principi della circolarità nelle politiche degli Stati membri, così come degli enti regionali e locali presenti in essi, apporta un ampio numero di vantaggi.

Innanzitutto, come è stato ribadito più volte, la transizione verso l'economia circolare porta con sé numerosi benefici per la tutela del pianeta.

Secondo quanto stimato dalla Fondazione *Ellen MacArthur*, per quanto riguarda l'Europa, l'adozione di tale nuovo modello economico permetterebbe di diminuire le emissioni di anidride carbonica, rispetto ai livelli registrati nel 2012, fino al 48% entro il 2030 e fino all'85% entro il 2050¹²⁷. Allo stesso tempo, questo nuovo paradigma di sviluppo sembrerebbe rallentare l'utilizzo delle risorse naturali, contribuendo a preservare la salute dei suoli e la bellezza dei paesaggi, nonché a limitare il fenomeno della perdita di biodiversità.

Secondariamente, l'introduzione dei principi di circolarità nel raggio d'azione dei molteplici portatori di interesse offre diverse opportunità in termini strettamente economici.

Si pensi all'elevato numero di posti di lavoro che verrebbero a crearsi nei principali settori dell'industria coinvolti, con particolare riferimento alle attività di riciclaggio di alta qualità o di rigenerazione dei prodotti che hanno raggiunto il termine della loro vita, nonché all'impulso che l'economia circolare potrebbe rappresentare per le industrie europee, in termini, tra gli altri, di crescita, di modernizzazione, di innovazione e ancora di competitività a livello internazionale. Ma non è tutto. L'economia circolare, in effetti, permette anche di mitigare i rischi associati all'approvvigionamento delle materie prime, come la volatilità dei prezzi, la disponibilità dei materiali e la dipendenza dalle importazioni¹²⁸. Basti pensare al peso significativo assunto dal riciclo in questo contesto: la possibilità, laddove risulti fattibile, di reintrodurre nel ciclo produttivo i componenti di un prodotto che ha terminato la sua funzione consente di evitare l'importazione da Stati terzi delle materie prime altrimenti necessarie, concorrendo, contemporaneamente, a diminuire l'eccessiva produzione dei rifiuti e tutte le conseguenze negative derivanti da essa, come l'inquinamento atmosferico o degli oceani.

Infine, risulta essenziale menzionare alcuni dei benefici che l'economia circolare può fornire ai cittadini e alle cittadine dell'Unione.

Sulla base dei settori analizzati, inerenti alla mobilità, al sistema alimentare e alla sfera delle costruzioni, la Fondazione *Ellen MacArthur*, in collaborazione con altri centri specializzati, ha affermato come la circolarità avrebbe la capacità di aumentare il reddito disponibile di una famiglia media europea di 3.000 euro, riducendo, ad esempio, il prezzo dei beni e dei servizi, mantenendone o migliorandone, però, la qualità. Al contempo, i cittadini e le cittadine potrebbero trarre molti

¹²⁷ FONDAZIONE ELLEN MACARTHUR, SUN, MCKINSEY CENTER FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT, *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, 2015, pp. 14-15.

¹²⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circolare-definizione-importanza-e-vantaggi#:~:text=Creare%20posti%20di%20lavoro%20e,UE%20entro%20il%202030>

vantaggi dalle misure adottate dall'Unione europea contro l'obsolescenza programmata dei prodotti, evitando i costi e le complicazioni connesse alla riparazione, al reso o alla sostituzione delle merci¹²⁹.

Se ci si limitasse a quanto sin qui illustrato, la risposta alla domanda posta all'inizio del presente paragrafo risulterebbe essere positiva: il pensiero comune secondo cui l'economia circolare favorisca la crescita economica, apportando un contributo positivo nell'incremento dell'occupazione e del benessere degli attori operanti sul territorio dell'Unione, è in grado di rispecchiare quanto avviene nella realtà dei fatti.

Tuttavia, ciò non è del tutto corretto. Per offrire una panoramica il più esaustiva e veritiera possibile, è fondamentale ricordare che l'implementazione sul piano concreto di tale paradigma di sviluppo innovativo presuppone la necessità di mettere in atto riforme radicali in numerosi ambiti differenti, provocando nella sfera socioeconomica, come avviene per ogni altro fenomeno, non solo vincitori ma anche vinti.

La dimostrazione più lampante deriva dal fatto che la transizione ecologica, incluso il percorso verso l'economia circolare, non è di certo vantaggiosa per tutte le imprese e per i lavoratori operativi al loro interno, se consideriamo le attività esercitate con tecnologie di produzione obsolete e non rispettose dell'ambiente, così come, a maggior ragione, per quelle che operano in settori produttivi di per sé inquinanti¹³⁰.

Questo, però, non sembra essere l'unico limite dell'economia circolare. Infatti, secondo quanto sostenuto in alcuni studi critici, le teorie e le politiche sorte attorno a essa rischiano di apparire illusorie e contraddittorie rispetto ai limiti posti dalla realtà, immaginando, ad esempio, modelli di circolarità perfetta volti a garantire un mondo privo di rifiuti e in cui qualsiasi materiale possa essere riciclato per un numero illimitato di volte¹³¹.

Infine, come già sostenuto a più riprese, l'implementazione del modello di economia circolare presuppone numerosi costi: basti pensare agli innumerevoli investimenti e incentivi richiesti da parte degli Stati membri, delle regioni e delle città comunitarie che sono stati analizzati nella sezione dedicata del presente elaborato.

Ma, a fronte di tali potenziali svantaggi dell'economia circolare, i quali, seppur in numero apparentemente limitato, risultano essere esistenti, è possibile riscontrare forme di sviluppo

¹²⁹ https://archive.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Executive_summary_FR_10-5-16.pdf, pp. 11-16.

¹³⁰ S. ANTONIAZZI, *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 57.

¹³¹ R. DE MAN, *Circularity dreams: denying physical realities*, in H. LEHMANN, C. HINSKE, V. DE MARGERIE, A. SLAVEIKOVA NIKOLOVA, *The Impossibilities of the Circular Economy: Separating Aspirations from Reality*, 2022.

differenti da essa che siano in grado di contrapporsi al modello economico lineare attualmente in vigore?

3.3.2 La decrescita felice come possibile alternativa all'economia circolare

La cosiddetta 'decrescita felice' si pone alla base di una corrente di pensiero politico, economico e sociale che, seppur presentando alcune analogie con il modello dell'economia circolare, se ne discosta, ponendosi quale una delle principali soluzioni a essa alternativa per il raggiungimento del medesimo fine.

Tale modello viene definito come una rivoluzione dolce finalizzata a sviluppare le innovazioni tecnologiche che diminuiscano il consumo di energia e di risorse, l'inquinamento e la quantità di rifiuti, a instaurare rapporti umani che privilegino la collaborazione alla competizione, a definire un sistema di valori in cui le relazioni affettive prevalgano sul possesso dei beni, nonché a promuovere una politica che valorizzi i beni comuni e la partecipazione delle persone alla gestione della cosa pubblica¹³².

Nello specifico, per raggiungere tutti i risultati appena elencati, la decrescita felice si propone, in modo apparentemente simile a quanto derivante dall'implementazione dei principi della circolarità, di mettere in atto un cambiamento di paradigma culturale, tramite l'istituzione di un diverso sistema di valori e di una diversa concezione del mondo.

Per fare ciò, in primo luogo, essa prevede l'accorciamento delle distanze tra produzione e consumo, sia in termini fisici che umani, ricollocando il più possibile l'economia nel territorio in cui si vive, tramite, ad esempio, la valorizzazione dei prodotti locali.

Secondariamente, la decrescita felice mette in luce la necessità di riscoprire il ciclo delle stagioni e il rapporto con la terra, recuperando lo stupore per le bellezze e le risorse offerte dalla natura e dall'arte del saper fare derivante dalle conoscenze tradizionali, quali l'artigianato e la cultura popolare. Contemporaneamente, essa pone un'enfasi particolare sull'urgenza di investire, ogni qualvolta risulti possibile, nella riduzione del consumo delle merci che non soddisfano alcun bisogno, così come di quelle che possono essere sostituite con beni autoprodotti¹³³.

Sono queste alcune delle logiche principali alla base di tale paradigma di sviluppo.

Ma attenzione: la decrescita felice non deve essere confusa con l'austerità, la rinuncia, l'impoverimento, ma, al contrario, va intesa come il rifiuto del più quando si valuta che sia peggio e

¹³² <https://www.decrescitafelice.it/la-decrescita-felice/>

¹³³ <https://www.decrescitafelice.it/decalogo-per-la-decrescita-felice/>

la scelta del meno quando si valuta che sia meglio. In altre parole, la decrescita non presuppone un peggioramento del benessere dei membri di una società, tentando, al contrario, di aumentarne la qualità di vita.

Al fine di comprendere in maniera più completa questo passaggio, è fondamentale comprendere la distinzione che viene posta dai sostenitori di questa corrente di pensiero tra il concetto di bene e quello di merce o meglio è essenziale capire che non tutte le merci sono beni.

Si pensi all'energia termica che si disperde dalle pareti e dagli infissi di un edificio mal coibentato oppure al cibo che viene buttato. Si tratta di esempi di merci che, a differenza di quelle qualificabili come beni, non rispondono ad alcun bisogno o non soddisfano alcun desiderio, rappresentando un vero e proprio spreco. Ma non solo. Tali merci non solo non sono beni, ma comportano anche seri danni per l'ambiente e per tutti gli esseri che vi abitano.

Di contro, non tutto ciò che risponde a un bisogno o soddisfa un desiderio si può solamente comprare. La frutta e la verdura che vengono coltivate in un orto familiare per autoconsumo o per essere donate sono un bene, ma non una merce. Da questa affermazione deriva, dunque, che non tutti i beni sono merci.

È sulla base di questi presupposti che è possibile cogliere l'essenza della decrescita felice. Non si tratta della volontà di ridurre drasticamente la produzione e i consumi, ostacolando, di conseguenza, la crescita economica, ma della messa in luce dell'urgenza di ridurre tali attività con riferimento a quelle categorie di merci che non sono definibili come beni e che, secondo il ragionamento sopra esposto, non sono, dunque, destinate a soddisfare alcun bisogno o desiderio.

Insomma, il modello della decrescita felice non deve essere associato alla volontà di ostacolare lo sviluppo economico e i vantaggi derivanti da esso. Per i suoi sostenitori, in effetti, la crescita economica in quanto tale non assume una connotazione negativa, ma lo diviene nel momento in cui l'economia si orienta esclusivamente verso di essa, non tenendo in considerazione i danni causati dagli sprechi, ossia dalle merci che non sono beni, sul benessere dei cittadini e delle cittadine, così come sulla natura e sulle sue innumerevoli ricchezze¹³⁴.

¹³⁴ M. PALLANTE, *Che cos'è la decrescita felice*, in M. PALLANTE, A. PERTOSA, *Solo una decrescita felice (selettiva e governata) può salvarci*, Lindau, Torino, 2017.

Conclusioni

Sono ormai decenni che la crisi climatica e ambientale colpisce l'intero pianeta, comportando innumerevoli rischi per la salute e il benessere di tutti i suoi abitanti, dagli esseri umani alle specie animali e vegetali. Il continuo aumento della temperatura media globale, così come la sempre maggiore eccezionalità e imprevedibilità delle precipitazioni atmosferiche, sono solo due delle conseguenze principali derivanti da essa, le quali rispecchiano l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, ancora fortemente improntato verso una crescita economica dipendente dall'aumento della produzione, del consumo e dell'uso delle risorse¹³⁵.

Ma in che modo risulta possibile superare tale condizione e attuare il cambiamento di rotta necessario?

Come illustrato nel presente scritto, l'economia circolare rientra tra le principali soluzioni individuate dall'Unione europea e dalle sue istituzioni per il conseguimento della neutralità climatica, così come per il perseguimento delle finalità in materia ambientale fissate all'art. 191 TFUE, paragrafo 1, quali la salvaguardia, la tutela e il miglioramento delle qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana e ancora l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Essa, infatti, grazie alle sue potenzialità, è stata oggetto delle numerose iniziative proposte dalla Commissione europea, nonché dei diversi atti che furono adottati nel corso degli anni dal Parlamento europeo e dal Consiglio volti a tali scopi. Allo stesso tempo, come affermato, l'economia circolare è stata e continua a essere al centro dei programmi di finanziamento offerti dall'Unione per supportare gli Stati membri e le loro articolazioni territoriali nell'arduo percorso di transizione ecologica.

Nonostante il valore di tutte tali azioni intraprese, però, ciò non risulta essere sufficiente.

L'implementazione sul piano concreto dei principi di circolarità presuppone la messa in atto di numerose riforme, le quali non si arrestano esclusivamente al piano economico e industriale, ma che, al contrario, coinvolgono un intero sistema di valori culturali radicati da anni nella società.

L'intensificazione degli sforzi è necessaria: solo attraverso il coinvolgimento di un numero sempre più elevato di portatori di interessi, così come tramite il ricorso a un approccio intersettoriale¹³⁶, che

¹³⁵ AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Growth without economic growth*, 2021, disponibile in <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth>

¹³⁶ Dal punto di vista più strettamente giuridico, l'adozione di un simile approccio rimanda al principio di integrazione ambientale, attualmente disciplinato, come visto nel primo capitolo del presente scritto, all'art. 11 TFUE. In effetti, la volontà sottostante al modello di economia circolare di far convergere interessi differenti, seppur fortemente intrecciati tra loro, riflette l'esigenza di adottare a livello comunitario una politica ambientale trasversale in grado di condizionare

permetta di instaurare un equilibrio tra i diversi interessi, da quelli economici, a quelli sociali e ambientali, sarà possibile ottenere gli esiti auspicati.

E se, come sostenuto da parte delle teorie critiche, la circolarità presenta alcuni limiti, è proprio da questi ultimi che, dal mio punto di vista, deve prendere le mosse il lavoro delle parti interessate, tramite, ad esempio, la predisposizione di ulteriori strumenti di sostegno volti a supportare le industrie maggiormente colpite dalla transizione, così come la messa in atto di soluzioni ibride che non siano esclusivamente orientate verso forme di circolarità perfetta, ma che, al contrario, siano in grado di far convergere tra loro gli elementi più vantaggiosi dell'economia circolare con quelli derivanti da altre teorie, quali quella della decrescita felice.

Sicuramente, dati i molteplici interventi necessari, l'implementazione del nuovo paradigma di sviluppo sta comportando e comporterà, nel breve periodo, costi piuttosto elevati per l'Unione europea e per i suoi territori: è, però, grazie a questi investimenti che risulterà possibile raggiungere, nel futuro, uno scenario più sostenibile, in termini sia sociali, che ambientali ed economici, concorrendo, al contempo, a fornire un nuovo impulso al processo di integrazione europea e, in particolare, al miglioramento della sua politica ambientale.

ogni azione dell'Unione europea e di integrare le esigenze in materia ecologica in tutte le politiche comunitarie, incluse quelle relative a settori quali quello industriale.

Bibliografia

- S. ANTONIAZZI, *Transizione ecologica ed economia circolare*, in *Federalismi.it*, 2023.
- F. BALLERINI, *Il Trattato di Amsterdam e ambiente*, in *Environnement. Ambiente e Territorio in Valle d'Aosta*, 8, 1999.
- M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare: sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, FrancoAngeli Editore, 2020.
- H. DAVID THOREAU, *Resistere*, Lindau, 2019.
- R. DE MAN, *Circularity dreams: denying physical realities*, IN H. LEHMANN, C. HINSKE, V. DE MARGERIE, A. SLAVEIKOVA NIKOLOVA, *The Impossibilities of the Circular Economy: Separating Aspirations from Reality*, Londra, 2022, 3 ss.
- F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE Online*, SP2, 2023, 41 ss.
- E. KENNETH BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship*, in H. JARRETT, *Environmental Quality in a Growing Economy*, (ed.) 1966, 3 ss.
- Z. KOVACIC, R. STRAND, T. VÖLKER, *Limits to growth: historical antecedents of the circular economy*, in *The Circular economy in Europe: critical perspectives on policies and imaginaries*, 2020, 15 ss.
- T. LOIKKANEN, H. HUILAJA, J. VALKONEN, V. KINNUNEN, *The key role of waste citizenship in achieving the objectives of the circular economy*, in J. BRIZGA, S. EL KHADRAOUI (ed.), *The Circular Economy and Green Jobs in the EU and Beyond*, Londra, 2022, 25 ss.
- M. PALLANTE, *Che cos'è la decrescita felice*, in M. PALLANTE, A. PERTOSA, *Solo una decrescita felice (selettiva e governata) può salvarci*, Lindau, Torino, 2017.
- W. STAHEL, *The Product-Life Factor*, in S. GRINTON ORR, *An Inquiry Into the Nature of Sustainable Societies: The Role of the Private Sector*, Houston Area Research Center, 1984, 72 ss.
- U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Cacucci Editore, 2020.

Sitografia

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Relazione di sintesi: L'ambiente in Europa: Stato e prospettive nel 2020*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2019, disponibile in file:///C:/Users/ASUS/Downloads/IT%20final%20(1).pdf

AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Growth without economic growth*, 2021, disponibile in <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth>

COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI, *Programma di azione per l'ambiente 2030: la pandemia di COVID-19 dimostra la necessità di un legame più forte tra salute e ambiente*, 2021, disponibile in <https://cor.europa.eu/it/news/Pages/the-2030-environmental-action-programme.aspx>

PARLAMENTO EUROPEO, *Ridurre le emissioni di anidride carbonica: obiettivi e politiche dell'UE*, 2023, disponibile in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20180305STO99003/ridurre-le-emissioni-di-anidride-carbonica-obiettivi-e-azioni-dell-ue>

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, COMMISSIONE EUROPEA, *Piattaforma europea delle parti interessate per l'economia circolare*, Unità Visite e pubblicazioni, Unione europea, 2021, disponibile in <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-21-011-it-n.pdf>

COMMISSIONE EUROPEA, *L'economia circolare: Collegare, generare e conservare il valore*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, disponibile in https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/economia_circolare/ce_economia_circolare_depliant.pdf

COMMISSIONE EUROPEA, Direzione generale della Ricerca e dell'innovazione, *Circular cities & regions – Methodology for the implementation of a circular economy at the local and regional scale*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, disponibile in file:///C:/Users/ASUS/Downloads/circular%20cities%20&%20regions%20initiative-KI0722898ENN%20(4).pdf

COMMISSIONE EUROPEA, Direzione generale del Bilancio, *Guida ai finanziamenti dell'Unione europea: edizione 2017*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017, disponibile in file:///C:/Users/ASUS/Downloads/guida%20ai%20finanziamenti%20dellunione%20europea-KV0516067ITN%20(3).pdf

COMMISSIONE EUROPEA, *Annex to the Commission Implementing Decision on the adoption of the multiannual work programme for the years 2021-2024 for the LIFE programme*, C(2021) 4997 final, disponibile in https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/life/wp-call/2021-2024/wp_life-2021-2024_en.pdf

PARLAMENTO EUROPEO, *Economia circolare: in che modo l'UE intende realizzarla entro il 2050*, 2023, disponibile in

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210128STO96607/economia-circolare-in-che-modo-l-ue-intende-realizzarla-entro-il-2050>

PARLAMENTO EUROPEO, *Economia circolare: definizione, importanza e vantaggi*, 2023, disponibile in

https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circolare-definizione-importanza-e-vantaggi?&at_campaign=20234-Economy&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=RSA&at_goal=TR_G&at_audience=economia%20circolare&at_topic=Circular_Economy&at_location=IT&gclid=CjwKCAjwmbqoBhAgEiwACIjzEMGEwNFy3G0mSgyomcdM5f5lA1lTGNUVpqXguRGxwVgSljow0vtlxoCP-4QAuD_BwE

PARLAMENTO EUROPEO, *Fondo per una transizione giusta*, Note tematiche sull'Unione europea, 2023, disponibile in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/214/fondo-per-una-transizione-giusta>

FONDAZIONE ELLEN MACARTHUR, SUN, MCKINSEY CENTER FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT, *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, 2015, disponibile in

https://emf.thirdlight.com/file/24/_A-BkCs_h7gRYB_Am9L_JfbYWF/Growth%20within%3A%20a%20circular%20economy%20vision%20for%20a%20competitive%20Europe.pdf

INTERNATIONAL RESOURCE PANEL, *Rapporto sulle prospettive in materia di risorse a livello mondiale: risorse naturali per il futuro che vogliamo*, 2019, disponibile in

file:///C:/Users/ASUS/Downloads/unep_252_global_resource_outlook_2019_web.pdf

Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, Stoccolma, 1972, disponibile in <https://oneplanetschool.wwf.it/system/files/pubblicazioni/Dichiarazione%20di%20Stoccolma%20%A0.pdf>

Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, Vertice di Parigi, 1972, disponibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41973X1220&from=SL>

Agenda 21, Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, Rio de Janeiro, 1992, disponibile in <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

<https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-general-e-quadro-di-riferimento>

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_it

https://www.treccani.it/enciclopedia/movimenti-ecologisti_%28Enciclopedia-Italiana%29/

<https://www.unep.org/>

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

<https://www.ipcc.ch/>

<https://www.osce.org/it>

<https://www.coe.int/it/web/portal>

<https://www.un.org/en/>

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31972Y0526\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31972Y0526(01)&from=IT)

<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/environment.html>

<https://www.regione.vda.it/gestione/riviweb/templates/aspx/environnement.aspx?pkArt=929>

https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_205_3_file.pdf

<https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>

<https://www.treccani.it/enciclopedia/obsolescenza-programmata/>

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2df5d1d2-fac7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_2&format=PDF

<https://circulareconomy.europa.eu/platform/en>

<https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/annual-conference-2023-recovery-open-strategic-autonomy-and-resilience>

https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/green-city-accord_en

<https://circular-cities-and-regions.ec.europa.eu/>

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-9-food-bioeconomy-natural-resources-agriculture-and-environment_horizon-2023-2024_en.pdf

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-13-general-annexes_horizon-2023-2024_en.pdf

<https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-06/rtd-2021-00013-03-00-it-tra-01.pdf>

<https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-01/Green%20City%20Accord%20political%20commitment.pdf>

<https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/per-orientarsi/beneficiare-progetti-europei/>

<https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/categorie-finanziamento-2021-2027/i-fondi-strutturali-rurali/fesr/>

https://archive.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Executive_summary_FR_10-5-16.pdf

<https://www.decrecitafelice.it/la-decrescita-felice/>

<https://www.decrecitafelice.it/decalogo-per-la-decrescita-felice/>

Citazioni normative

Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Trattato che istituisce la Comunità economica europea.

Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

Atto unico europeo.

Trattato di Maastricht.

Trattato di Amsterdam.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Trattato di Nizza.

Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Trattato sull'Unione europea.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), e abroga il regolamento (UE) n. 1293/2013.

Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999.

Direttiva 75/439/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente l'eliminazione degli oli usati.

Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo.

Direttiva 2005/29/CE del parlamento europeo e del consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Direttiva (UE) 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.

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.

Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

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 imballaggi.

Direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE.

Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.

Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, COM(2001) 264 def.

Comunicazione della Commissione, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM(2014) 398 final/2.

Comunicazione della Commissione, *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM(2015) 614 final.

Comunicazione della Commissione, *Strategia europea per la plastica nell'economia circolare*, COM(2018) 28 final.

Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final.

Comunicazione della Commissione, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare*, COM(2019) 190 final.

Comunicazione della Commissione, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare: per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final.

Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE per prodotti tessili sostenibili e circolari*, COM(2022) 141 final.

Comunicazione della Commissione, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il quadro per l'elaborazione delle specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili e abroga la direttiva 2009/125/CE*, COM(2022) 142 final.

Comunicazione della Commissione, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione*, COM(2022) 143 final.

Risoluzione 2019/2930 (RSP) del Parlamento europeo, del 28 novembre 2019, sull'emergenza climatica e ambientale.

Risoluzione del Comitato europeo delle regioni, *Le priorità del Comitato europeo delle regioni per il 2020-2025: un'Europa più vicina ai cittadini attraverso i suoi piccoli centri, le sue città e le sue regioni*, 2020/C 324/02.

Corte giust. 7 febbraio 1985, causa C-240/83, *Procureur de la République / ADBHU*.

Corte giust. 20 settembre 1988, causa C-302/86, *Commissione delle Comunità europee / Regno di Danimarca*.