

Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione

di

Stefania Cavaliere*

SOMMARIO: 1. L'esigenza di una nuova economia. – 2. L'economia circolare e i suoi principi. Il ruolo dello Stato e gli incentivi per lo sviluppo. – 3. Economia circolare versus economia sociale e solidale? – 4. Considerazione conclusive.

1. L'esigenza di una nuova economia

L'espansione demografica mondiale, la crescita di domanda di materie prime (e il loro relativo consumo) e l'aumento delle disuguaglianze hanno riaperto il dibattito in ordine all'esigenza di istituire un nuovo modello economico, basato su una gestione delle risorse naturali più sostenibile e razionale. Dopo il *boom* economico degli anni '50 si è generata la corsa alla produttività e al profitto e all'aumento della competitività a livello mondiale: un "modello" che oggi appare in crisi, non soltanto dal punto di vista economico ma anche da quello connesso alle questioni ambientali. Problemi attuali come l'inquinamento, le inefficienze derivanti dagli sprechi e la scarsità di risorse disponibili evidenziano come si renda sempre più urgente il superamento, almeno in parte, dell'economia tradizionale. Le materie prime fornite dalla natura attualmente si consumano 1,75 volte più velocemente del tempo necessario agli ecosistemi per rigenerarsi¹. Il costo di questo crescente disequilibrio ecologico è ormai una costante e l'aumento della siccità, lo sfruttamento indiscriminato delle foreste, la progressiva erosione del suolo, l'accumulo di anidride carbonica nell'atmosfera e gli squilibri atmosferici ne sono una diretta conseguenza.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico e cultura dell'economia; Assegnista di ricerca nel Dipartimento di Economia e Finanza, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ Tale stima è contenuta nel rapporto 2018 del *Global Footprint Network*, reperibile online al sito www.footprintnetwork.org.

Negli ultimi anni, il dibattito scientifico si è concentrato sulle modalità di superamento del modello dell'economia lineare per convertirlo allo sviluppo sostenibile. Quest'ultimo, definito come «la necessità di soddisfare i bisogni attuali senza compromettere le esigenze delle generazioni future»² è un obiettivo dell'Unione europea come previsto, in particolare dagli artt. 3, §5 e §21, §2, lett. d) ed f) del TUE, norme che tracciano le linee d'indirizzo verso la promozione e la realizzazione dello sviluppo sostenibile³.

Invero, l'implementazione degli strumenti per la crescita sostenibile, concetto non assimilabile a quello di sviluppo sostenibile (il primo fa riferimento alla dimensione quantitativa dell'economia, il secondo a quella qualitativa), è considerata come la nuova direttrice da seguire per tentare di collocare sullo stesso piano i valori ambientali e sociali con quelli del risultato economico. L'obiettivo è la riconsiderazione dei modelli di produzione i quali, attraverso la minimizzazione dei rifiuti e l'uso razionale delle risorse⁴, dovrebbero armonizzare la dimensione

² Definizione elaborata dalla *World Commission on Environment and Development* nel rapporto Brundtland (conosciuto anche come *Our Common Future*) del 1987. Sul dibattito circa il fondamento giuridico dei diritti delle generazioni future, *ex multis*, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; G. LUCHENA, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica della responsabilità*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, 191 ss.; M. ABRESCIA, *Un diritto al futuro: analisi economica del diritto, Costituzione e responsabilità tra generazioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, www.forumcostituzionale.it, 2006; R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010, n. 0, 13 ss.; G. MAJORANA, *Il patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei. Dallo sviluppo sostenibile all'equilibrio finanziario: la necessità di un lungimirante rapporto fra generazioni*, Torino, 2012; L. MONTI, *Spunti per una politica di solidarietà generazionale*, in *Amministrazione in cammino*, 3 maggio 2013; T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica*, 2018, n. 1, 249 ss.

³ Lo sviluppo (economico) richiama la più ampia dimensione del c.d. sviluppo integrale dell'uomo caratterizzato da una condizione di progresso sociale, la crescita (economica), invece, farebbe riferimento all'incremento misurabile degli aspetti quantitativi delle principali grandezze macroeconomiche che costituiscono una parte degli elementi che connotano lo sviluppo economico: cfr. A. SEN, J. STIGLITZ, J.P. FITOUSSI, *Mismeasuring our lives. Why GDP doesn't add up*, 2010, trad. it. di M. VEGETTI, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale, Milano, 2013, 111 ss.

⁴ F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in Atti del II Convegno annuale AIDAMBIENTE "Il Testo Unico dell'Ambiente a dieci anni della sua approvazione", Roma, 10-11 giugno 2016, reperibile online al sito www.aidaambiente.it/relazioni_e_convegni, 2 ss.

ecologica, quella economica e quella sociale, anche al fine di evitare il collasso degli ecosistemi⁵.

Il pensiero *mainstream* ritiene necessario, quindi, migliorare la gestione delle risorse naturali, aumentando l'efficienza nei processi di produzione e consumo, ma allo stesso tempo cercando di ridurre gli sprechi e di mantenere alto il valore di prodotti e materiali ed evitare, così, di trasformare in rifiuto tutto ciò che possiede ancora una qualsiasi ulteriore utilità. Un processo che necessita anche un diverso approccio sul piano istituzionale e una diversa impostazione per quel che concerne l'intervento pubblico nell'economia, soprattutto in ambito europeo, alla luce sia dei vincoli di finanza pubblica sia di coordinamento delle politiche economiche⁶.

Non poche attività economiche, non essendo più in grado di produrre profitti e perdendo in competitività, generano esternalità negative, a volte insostenibili per l'intera comunità⁷. Ciò palesa l'urgenza di trovare soluzioni alternative rispetto ai canoni dell'economia tradizionale che invece, essendo basata sull'estrazione e trasformazione delle materie prime, sulla produzione e sul consumo di massa, produce scarti di cui disfarsi una volta raggiunta la fine della vita del prodotto. Tale modello economico è fondato sull'approccio lineare, "take, make, use, dispose", dove una volta terminato il consumo, termina anche il ciclo del prodotto che diventa un rifiuto integrando quello che è stato definito come il "paradigma meccanicistico" tipico del mondo inteso "come macchina"⁸.

I prodotti sono pensati per rispondere ad un solo bisogno e la diversificazione sembra essere più importante del bisogno stesso. Si tende a creare e alimentare, in questo modo, il desiderio sempre maggiore di possedere beni di cui effettivamente non si ha una reale necessità, innescando i pericolosi meccanismi dell'economia

⁵ E. OSTRUM, *Governing the Commons: The evolution of Institutions for collective Action*, Cambridge, 1990. Nell'edizione italiana: *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006.

⁶ A.M. NICO, G. LUCHENA, *Vincoli europei di finanza pubblica e autonomia di bilancio. Una breve nota ricostruttiva*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2018.

⁷ Emblematico il caso dell'ex Ilva di Taranto che rappresenta un problema ambientale ed economico rivelatosi difficile da gestire perché, per tanti anni, si è pensato solo alla produzione senza occuparsi delle conseguenze ambientali e sociali che una fabbrica di acciaio poteva comportare.

⁸ F. CAPRIA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto*, Sansepolcro, 2017, 40 ss.

consumistica e benecentrica. I prodotti di breve durata sono preferiti perché sono più a buon mercato, mentre la riparazione è evitata perché è più redditizio venderne di nuovi piuttosto che mantenere e riparare quelli vecchi con la conseguenza che le materie prime continuano a consumarsi ad un ritmo insostenibile rischiando di esaurirsi del tutto.

La crisi sistemica del 2008, che ha provocato le note instabilità sociali e politiche e che, secondo taluno, avrebbe sovvertito i fondamenti stessi della macroeconomia⁹, ha evidenziato i limiti dell'economia globalizzata la quale ha posto in secondo piano la qualità della vita e il benessere sociale¹⁰.

Va rilevato, inoltre, che proprio gli effetti determinati dalla crisi economica hanno provocato l'allargamento della forbice delle diseguaglianze, sostanzialmente rendendo sempre più anguste le condizioni di vita delle fasce più deboli e favorendo l'ampliamento della ricchezza solo per i più ricchi¹¹.

In definitiva, viene evidenziato come l'economia convenzionale basata esclusivamente sulla crescita, in un mondo dalle risorse finite, non possa più sostenere la sua *corsa* nel lungo periodo, continuando a ingenerare iniquità, squilibri e profonde differenze sociali (in presenza di un sistema finanziario sempre più instabile): uno stato di cose le cui ripercussioni non potranno non riverberarsi anche sugli ecosistemi¹².

Si fa strada, perciò, l'idea del superamento delle ipostatizzazioni neoclassiche e ordoliberaliste di un'economia che promuove sempre più consumi e che crea sempre più debito, pensando, invece, ad un nuovo modello che non tenda a disarticolare e a scomporre socialmente l'umanità: anzi, partendo dall'ambiente e dalla persona, il nuovo percorso dovrebbe essere indirizzato verso un modello organizzativo che possa offrire più *chances* proprio a quest'ultima. L'economia

⁹ T. JACKSON, *Fondamenti dell'economia di domani*, in *Equilibri*, n. 1/2019, 40 ss.

¹⁰ P. MADDALENA, *Gli inganni della finanza: come svelarli, come difendersene*, Roma, 2016, 15 ss.

¹¹ J. STIGLITZ, *Invertire la rotta. Disuguaglianze e crescita economica*, Roma-Bari, 2017, 20, *passim*.

¹² Se fissiamo il 2030 quale anno di riferimento, l'insostenibilità del paradigma lineare è evidente se si considerano le stime elaborate dai migliori istituti di ricerca: nei prossimi anni, la domanda di energia aumenterà del 50%, nella stessa misura della domanda di cibo, mentre occorrerà il 30-40% in più di acqua per sostenere i nuovi livelli di produzione e consumo; a tal proposito, si v. il rapporto *World Population Prospects 2017*, riportato in *www.nato.int*, 2017.

costituisce una dimensione essenziale del vivere sociale e la ricerca di una nuova configurazione socio-economica si rende necessaria per garantire uno sviluppo slegato dallo sfruttamento delle risorse naturali anche per prevenire una nuova crisi. Indirizzare l'economia verso la sostenibilità¹³, conciliando le istanze del mercato con quelle ambientali, è diventato ormai un vero e proprio imperativo, così come, ad esempio, si evince dai contenuti nella c.d. Agenda 21 e dalla successiva Agenda 2030 elaborata in sede ONU¹⁴.

L'obiettivo dello sviluppo sostenibile, difatti, implica la messa in campo di azioni per promuovere un uso efficiente delle risorse senza perdere di vista la crescita economica e la socialità. Non è un caso che a tale scopo siano stati

¹³ Tra gli altri, H. JONAS, *Il principio di responsabilità*, Torino, 1990; P. COSTA, *Dal conflitto alla sostenibilità ambientale*, in *Enc. della cult.*, 1997, n. 2, 111 ss.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 235 ss.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile fra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 209 ss.; A. MARZANATI, *Lo sviluppo sostenibile*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, 139 ss.; C. CENCINI, *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, Bologna, 2003; M. BENOZZO, F. BRUNO, *Legislazione ambientale: per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003; M. BENOZZO, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile: origini, teoria e pratica*, Roma, 2005; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; S. NESPOR, *Il governo dell'ambiente. La politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009; S. MAGLIA, *Diritto ambientale: alla luce del d.lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Roma, 2009; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; D'ALOIA, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, Special Issue*, n. 2/2019, 645 ss.

¹⁴ L'Agenda 21 è il Piano d'azione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile nel secolo XXI: approvato da 173 governi in sede di Conferenza ONU del 1992 di Rio de Janeiro sull'ambiente e sullo sviluppo esso invitava le comunità locali a elaborare un piano di sviluppo sostenibile per i loro territori (paese, città o zona) in un'ottica antropocentrica ma nello stesso tempo olistica in quanto basata sull'unità e l'interdipendenza del pianeta. L'Agenda 21 considera lo sviluppo come diritto di tutti gli esseri umani e come condizione necessaria perché venga soddisfatto, a sua volta, il bisogno di ambiente e sviluppo delle generazioni non solo presenti ma soprattutto future. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i relativi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile è stata adottata il 25 settembre 2015 ed è articolata in 169 *Target* da raggiungere entro il 2030. Nell'Agenda 2030 è stato espresso un chiaro giudizio sull'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale. In questo modo, viene definitivamente superata l'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale e si afferma una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo. A tale scopo si richiede un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico, dalla società civile alle istituzioni filantropiche, dalle università e centri di ricerca agli operatori dell'informazione e della cultura.

mobilitati, a livello di Unione europea, 500 miliardi di euro di investimenti che la Commissione attraverso il Fondo Europeo per gli investimenti strategici 2.0¹⁵ intende assicurare entro il 2020. Tale approccio richiede il massimo impegno da parte sia dei *policy makers* sia dei legislatori statali al fine di elaborare appropriati strumenti normativi che favoriscano l'innovazione dei modelli economici e conducano verso la transizione dalle dinamiche tradizionali a quelle che, invece, abbracciano la sostenibilità.

2. L'economia circolare e i suoi principi. Il ruolo dello Stato e gli incentivi per lo sviluppo

Lo svolgimento e l'affinamento del principio di sostenibilità quale fattore di orientamento delle attività economiche¹⁶ hanno contribuito all'elaborazione del concetto di economia circolare, ormai patrimonio linguistico non solo dei *tecnici* ma anche degli studiosi delle scienze sociali. L'economia circolare si fonda su un [modello di produzione e di consumo](#) ancorato a principi non contemplati nell'economia tradizionale che evocano un universo di suggestioni di nuovo conio, rilevanti per il diritto dell'economia e stimolanti sul piano filosofico¹⁷.

L'accezione di economia circolare è riconducibile a diverse correnti di pensiero, sebbene non sia agevole attribuire la primogenitura ad un determinato autore¹⁸. Essa allude ad un'idea di sostenibilità ambientale che, secondo taluno,

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/index_it.

¹⁶ E' opinione diffusa che l'economia debba essere collegata allo sviluppo sostenibile e alla sostenibilità. Oltre ai vari documenti richiamati come l'Agenda 21 e l'Agenda 2030, anche la Corte UE ha evidenziato come lo sviluppo sostenibile debba pervadere le attività economiche. Per es., nel parere n. 2/15 la Corte evidenzia come lo sviluppo sostenibile rappresenti parte integrante della politica commerciale comune, facendo riferimento all'art. 207, §1, seconda frase, del TFUE letto in combinato disposto con l'articolo 21, §3, del TFUE e l'articolo 205 del TFUE. Cfr. C. BEAUCILLON, *Opinion 2/15: Sustainable is the New Trade. Rethinking Coherence for the New Common Commercial Policy*, in *European Papers. A Journal on Law and Integration*, n. 2, 2017, 819 ss.

¹⁷ R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e Proc. Amm.* n. 13, 2018, 801.

¹⁸ In linea di massima, il concetto di economia circolare ha iniziato ad essere diffuso nel 1970 da ambientalisti quali J.T. Lyle, architetto paesaggista americano con la "progettazione rigenerativa" sull'uso delle risorse locali rinnovabili e W. Stahel, architetto svizzero che elaborò il concetto della insostenibilità del modello di produzione lineare.

potrebbe recare un potenziale rivoluzionario¹⁹ con riferimento ai profili sia giuridici sia economici.

In particolare, sul piano istituzionale, la Commissione europea già nel 1976, in un rapporto dal titolo “*The Potential for Substituting Manpower for Energy*”, aveva avuto modo di prospettare l’avanzamento di un’economia circolare in ambito europeo evidenziando il suo impatto sulla creazione di posti di lavoro, sul risparmio di risorse e sulla riduzione dei rifiuti²⁰.

L’impulso sul piano politico può dirsi che sia stato dato durante il *World Economic Forum* di Davos del 2014 durante il quale l’economia circolare ha conquistato l’attenzione della scena internazionale.

La c.d. *blue o circular Economy* pone in primo piano le nozioni di condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e dei beni esistenti con l’obiettivo di estendere il ciclo di vita dei prodotti e di contribuire a ridurre i rifiuti al minimo, rendendo, per l’appunto, circolare il ciclo produttivo con la riduzione al minimo degli scarti²¹.

Secondo tale modello economico, infatti, una volta che un determinato bene ha terminato la sua funzione, i materiali di cui è composto vengono reintrodotti, laddove possibile, nel ciclo economico, in modo che gli scarti vengano continuamente riutilizzati all’interno del ciclo produttivo generando ulteriore valore. In altre parole, ogni cosa è pensata ed ingegnerizzata per essere ripetutamente riciclata e riutilizzata creando un sistema economico che si autorigenera e nel quale la crescita è dissociata dall’impiego di risorse esauribili e i

¹⁹ F. DE LEONARDIS, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 7.

²⁰ Il rapporto si basa sugli studi di W. STAHEL, G. REDAYCHE, *Jobs for Tomorrow: The Potential for Substituting Manpower for Energy*, New York, 1981.

²¹ A tal proposito, v. il Capitolo II e VIII del citato Rapporto Bruntland e il Dossier del Senato e della Camera dei deputati, XVII legislatura, *Proposte sull’economia circolare*, Roma, gennaio 2016, ma anche G. PAULI, *The blue economy 3.0*, Salisburgo, 2017, 6 ss.

materiali di origine biologica rientrano nella biosfera, mentre i materiali di origine tecnica circolano all'interno del flusso senza perdere qualità²².

Alla luce di tale orientamento, l'uomo, pur usufruendo delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici, deve rispettarne le regole di funzionamento e i limiti fisici, biologici e climatici. Il profitto, inoltre, sempre secondo questo modello, è basato sulla creazione del valore aggiunto del servizio collegato al prodotto, tendendo alla soddisfazione che proviene dall'uso stesso del bene. La competizione dell'economia tradizionale volge alla produzione di massa dei beni e al taglio dei costi; la differenza tra prezzo di mercato e costo di produzione integra i reali margini di profitto e per massimizzare questi ultimi, si cerca di abbassare le retribuzioni del personale con il risultato di generare meno occupazione.

Questo modello innovativo, peraltro, ha trovato non pochi consensi nel mondo delle imprese allettate dal *green jobs* e consapevoli che gli "eco-costi" siano destinati a crescere e a riflettersi sulla loro capacità di fronteggiare le sfide poste dal mercato²³, ma ha anche interessato il mondo della politica che sempre più spesso si ispira alle istanze delle buone pratiche ambientali per adeguarsi al diritto europeo e internazionale. Da tempo, ormai, le norme europee, in particolare, "spingono", per così dire, verso l'adozione di azioni di promozione dello sviluppo sostenibile al fine di mobilitare processi e percorsi di conoscenza innovativi, così da spingere verso nuove e più aggiornate soluzioni economiche tutti i soggetti (pubblici e privati) che si muovono sugli scenari della *governance* multilivello²⁴. Sotto questo angolo visuale, il sistema degli incentivi alle imprese diviene un elemento decisivo ai fini della realizzazione di un'economia sostenibile: invero, la disciplina sugli aiuti di

²² ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Towards the Circular Economy*, in www.ellenmacarthurfoundation.org, 2012, dove si ritrovano le basi scientifiche da cui l'impianto teorico circolare trae la sua origine.

²³ Cento grandi imprese (tra le quali Coca-Cola e IKEA) sono già riunite in un'associazione, facente capo alla Fondazione MACARTHUR, e si dichiarano pronte ad abbandonare la vecchia economia lineare. Probabilmente sono spinte a farlo non soltanto per l'amore che nutrono verso il pianeta Terra, ma perché hanno compreso i vantaggi che l'economia circolare può offrire in termini di innovazione, miglioramento del prodotto e riduzione dei costi.

²⁴ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 153.

Stato (art. 107, TFUE)²⁵ già oggi, in qualche misura, favorisce, ad esempio, la concessione di misure in favore della tutela dell'ambiente e della ricerca e innovazione tecnologica: un "combinato disposto" che trova nella stessa Commissione, per dir così, un potente alleato. In questo caso, anche l'esenzione dalla previa notifica per queste tipologie di aiuti "offre" agli Stati ulteriori strumenti di "programmazione" d'interventi volti allo sviluppo dell'economia nella direzione della crescita sostenibile. In questo modo, gli Stati sono maggiormente responsabilizzati nelle scelte strategiche di sviluppo, benché i controlli sulle misure (in termini di compatibilità con il mercato aperto e in libera concorrenza) non debbano considerarsi totalmente preclusi²⁶. In definitiva, lo Stato non dovrebbe essere considerato soltanto quale correttore dei fallimenti di mercato ma recuperare un ruolo attivo nelle politiche orizzontali²⁷ come quelle per l'appunto focalizzate a tutelare l'ambiente e ad incentivare sviluppo e innovazione tecnologica²⁸.

L'economia circolare rappresenta, dunque, il tentativo di riconciliare crescita economica e tutela dell'ambiente²⁹; tentativo che, in effetti, molti governi hanno provato ad affrontare, anche se non sempre con risultati soddisfacenti³⁰ per la difficoltà di mediare tra le due istanze sopra richiamate, non sempre conciliabili a causa della difficoltà di contenere ed equilibrare la spasmodica ricerca del profitto.

²⁵ G. LUCHENA, *State Aid Law: general outlines*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 1, 2019.

²⁶ G. LUCHENA, *Gli aiuti di Stato e il consolidamento della governante duale nella crisi economica: elementi di innovazione e di continuità*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2015, 225 ss.; ID., *Gli aiuti di Stato tra interventi straordinari e stabilizzazione normativa*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2018, 4 ss.

²⁷ G. LUCHENA, *An Overview of the main issues set forth in the Notice on the Notion of State Aids: a new "code of conduct" for the States*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 747 ss.

²⁸ G. LUCHENA, *Incentivi per le micro, piccole e medie imprese: indirizzi "costituzionali" ed "europei"*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 1, 2020, 4 ss.

²⁹ S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Milano, 2014, 98, che ha provocatoriamente affermato come «la crescita rappresenta un affare redditizio» solo al netto dei costi ambientali.

³⁰ J. KORHONEN, C. NUUR, A. FELDMANN, S. ESHETU BIRKIE, *Circular economy as an essentially contested concept*, in *Journal of Cleaner Production*, 2018, 544 ss., i quali sostengono che l'economia circolare pone importanti sfide concettuali per i ricercatori essendo il suo concetto e i suoi principi ancora in gran parte inesplorati. Gli stessi A. lamentano, poi, la mancanza di un vero e proprio inquadramento istituzionale della stessa.

Nell'economia circolare, infatti, si pone in primo piano la tendenza a *risparmiare* più che a *produrre* al fine di rispettare l'ecosistema.

Le componenti settoriali e innovative legate all'economia circolare, per di più, registrano *performance* superiori alla media del sistema attuale e l'aumento di produttività dovuto a tali politiche è stato confermato dalle statistiche³¹.

Molteplici sono le analisi relative a tale modello economico che hanno evidenziato come esso possa offrire opportunità in termini di taglio dei costi, di miglioramento della qualità della vita, di impulso alla crescita e all'occupazione, nonché di contenimento dei rifiuti e delle emissioni dannose per l'ambiente³².

Il sistema economico, inoltre, potrebbe beneficiare di un sostanziale risparmio di materiale netto con conseguente abbassamento del livello di volatilità dei prezzi e dei rischi di fornitura, pur nella consapevolezza della necessità di ulteriori ricerche per migliorare e perfezionare i modi attuazione.

Le problematiche per realizzare tale nuova forma di economia, infatti, non sono di poco conto poiché la transizione verso un nuovo paradigma necessita di investimenti che, in un periodo di crisi come quello attuale, non sono facilmente praticabili. Così, non è assolutamente agevole cambiare la mentalità dei privati, conformando sul terreno dei "valori" della sostenibilità, le *policies*, generali e settoriali, che devono dirigere e orientare in senso circolare i processi economici. A tale proposito è stato sostenuto che l'economia circolare può realizzare le sue potenzialità solo ove si realizzi un sistema efficiente di produzione, consumo e recupero perché al momento del passaggio dal paradigma teorico alla sua attuazione concreta, un processo graduale e imperfetto potrebbe addirittura

³¹ Per un'analisi dei dati sui risultati prodotti dall'economia circolare, E. MANTI, *La programmazione pubblica per l'economia circolare*, in *Riv. giur. del mezz.*, n. 4/2018, 1140 ss.

³² *Rapporto sull'economia circolare in Italia – 2019*, in www.circulareconomy.it; *Emas e l'economia circolare*, rapporto n. 299/2018 reperibile online in www.isprambiente.gov.it, 2018; *Green Report*, in www.greenreport.it/archivio, 2016, ma si v. anche le analisi delle simulazioni svolte dalla McKinsey & company, "Towards the Circular Economy. Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition", reperibile online in www.ellenmacarthurfoundation.org, 2013.

comportare il rischio, soprattutto nelle prime fasi, di aumentare le esternalità in fase di produzione e di smaltimento³³.

I principi alla base di questo mutamento di rotta, invero, stentano a essere del tutto operanti nel nostro sistema multilivello delle fonti, tanto da risultare difficilmente spendibili sul piano del diritto, sebbene, se ci riferiamo alla disciplina del diritto dell'ambiente³⁴ ed al suo apparato di norme nuove ed originali, si potrebbe pensare di utilizzare queste ultime per disciplinare un'economia più attenta alle istanze dell'ecologia³⁵.

In ogni caso, il *settore pubblico* (Stati, organizzazioni internazionali, ecc.) risulta fondamentale per fondare il nuovo modello di economia, così come sarà necessario individuare principi condivisi su cui fondare politiche capaci di agevolare il passaggio dal modello economico lineare a quello circolare al fine di trovare il giusto equilibrio tra lo sviluppo economico, la tutela ambientale e gli altri interessi e diritti³⁶.

³³ E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2019, 515.

³⁴ L'Europa sin dagli anni '70 ha contribuito significativamente al diritto dell'ambiente e alla sua tutela, intervenendo con una regolamentazione sempre più sofisticata poi attuata dagli Stati membri: cfr. M. MELI, *Oltre il principio di chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. critica del diritto privato*, n. 1, 2017, 63 ss.

³⁵ Molti principi di "nuova generazione" hanno avuto un primo momento di elaborazione e di applicazione pratica proprio attraverso il settore dell'ambiente: v. O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, cit., 153 ss. Anche la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 407 del 2002 è ormai costante nel ritenere che «la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una "materia trasversale"» e che «proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, la possibilità che essa possa incidere su diverse competenze».

³⁶ Sulla difficoltà di equilibrare gli interessi economici e i diritti umani, emblematica è la sent. Corte cost. n. 85 del 2013 sulla situazione industriale di Taranto nella quale la Giudice delle leggi ha affermato che «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. [...] Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». La Corte dopo tale sentenza, tuttavia, aggiusta il tiro attraverso la sent. n. 58 del 2018 che, in tema con la successiva sentenza della Corte EDU (sent. sez. I, Cordella e altri c. Italia, 24 gennaio 2019, ric. nn. 54414/13 e 54264/15 sempre a proposito del caso dell'ILVA di Taranto e che condanna lo Stato italiano a realizzare le bonifiche), invece, evidenzia l'esigenza di un sindacato più penetrante sulla ragionevolezza del bilanciamento «in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di

In questo contesto, appare palmare il profilo della tutela dei diritti umani fondamentali coinvolti cui si affianca il tema del *governo dell'economia* che può variare in termini di *regolazione*, oppure svolgersi secondo il tradizionale modello di *command and control*, fino a prevedere forme di incentivi a favore degli operatori economici (modalità da conciliare con la normativa sugli aiuti di Stato), fino a politiche, per dir così, più spinte di programmazione e di pianificazione, da rendere coerente con il sistema economico aperto e in libera concorrenza.

Quanto alla legislazione dell'economia, si rileva un nucleo di norme adottate «in ordine sparso»³⁷, sia sul piano del diritto internazionale sia nel diritto UE, avente, più che altro, carattere programmatico, riconducibili allo strumento del *soft law*. Le politiche ambientali inevitabilmente alludono al confronto tra economia ed ecologia³⁸ perché riescono a permeare altri ambiti del diritto molti dei quali strettamente connessi al *vivere sociale*³⁹, potendo essere così d'impulso per una regolazione dell'economia circolare negli ordinamenti nazionali degli Stati membri⁴⁰. Ne sono un esempio le già ricordate politiche ONU e, sul piano europeo, l'art. 191, §1, TFUE, che, nel definire gli obiettivi verso cui debbono tendere le azioni europee per la tutela dell'ambiente, indica quale obiettivo fondamentale dell'Unione l'utilizzo razionale delle risorse naturali. Come pure la norma di cui all'art. 11 del TFUE sulla promozione dello sviluppo sostenibile quale principio d'integrazione delle esigenze ambientali e di cooperazione allo sviluppo in termini di salvaguardia dell'ambiente (valutazione d'impatto ambientale). In definitiva, si fa riferimento alla trasversalità delle politiche ambientali quale proiezione dello sviluppo sostenibile: in altre parole, per l'ordinamento UE la tutela dell'ambiente viene considerata parte se non presupposto dello sviluppo sostenibile in modo che

alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati», cercando di porre in primo piano i diritti umani rispetto all'espandersi delle forze economiche.

³⁷ R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit., 13.

³⁸ R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Milano, 2014, 67 ss.

³⁹ R. FERRARA, *Principi comunitari della tutela dell'ambiente*, Milano, 2005, 510.

⁴⁰ P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, 31 ss.

qualunque forma di incentivazione dello sviluppo economico non possa prescindere dalla tutela dell'ambiente per garantire, per l'appunto, che esso sia sostenibile.

Sotto questo angolo visuale, la strategia "europea" si è fatta carico di implementare tale politica d'integrazione attraverso strumenti a valenza d'indirizzo politico.

A voler citare solo alcune delle iniziative adottate a livello UE, vengono in evidenza il "pacchetto" della Commissione Europea del 2 dicembre 2015, dal titolo significativo "*L'anello mancante: piano d'azione europea sull'economia Circolare*"⁴¹, e quello denominato "*L'economia circolare*", approvato dal Parlamento Europeo nella seduta del 14 marzo 2017. Sul piano giuridico, le quattro direttive del 18 aprile 2018 in materia di rifiuti, imballaggi, discariche, riciclo, fanno espressamente riferimento all'economia circolare quale chiave di volta per attuare il rilancio dell'economia del vecchio continente.

La Commissione, infatti, intende adottare «misure a 360° per cambiare l'intero ciclo di vita del prodotto, che non si concentrano unicamente sulla fase di fine vita e sottolineano la precisa ambizione dell'istituzione unitaria di trasformare l'economia dell'Unione e produrre risultati concreti» per sostenere la riparabilità, la durata e la riciclabilità dei prodotti attraverso normative che toccano l'intera filiera, incentivando l'uso efficiente delle biorisorse; attraverso sostegni economici, fiscalità ambientale e obblighi di informazione per i consumatori⁴².

Il Consiglio europeo (12 dicembre 2019), dal canto suo, si propone di realizzare nuovi *progetti* sui cambiamenti climatici, dando una decisa spinta al programma di *Green deal*, promosso dalla Commissione europea, con l'obiettivo di realizzare un'Unione a impatto climatico zero entro il 2050, in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

⁴¹ La Commissione, in tale pacchetto, dà anche conto del contributo delle politiche e delle iniziative europee per il raggiungimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile definiti in sede ONU nell'ambito dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

⁴² COM(2015)614.

Tali provvedimenti costituiscono un punto di riferimento per la realizzazione della più ampia *Strategia Nazionale* a favore dello sviluppo sostenibile approvata dal Governo italiano a fine 2017⁴³ e contribuiscono, in particolare, alla definizione degli obiettivi dell'uso efficiente delle risorse e dei modelli di produzione sostenibili.

Il legislatore nazionale si è già impegnato in questo senso, ad esempio, nel campo della gestione dei rifiuti, degli appalti *green*⁴⁴, degli *ecobonus*, del riciclo in generale, della mobilità sostenibile, della riduzione degli scarti alimentari, dell'efficienza energetica degli edifici, delle misure di favore per le energie rinnovabili e per la termovalorizzazione⁴⁵.

Ulteriore riferimento normativo all'economia circolare è quello contenuto nel d.lgs. n. 4 del 2008, che *integra* il d.lgs. 152 del 2006⁴⁶, che ha accolto una formulazione normativa fondata sulla priorità dell'interesse ambientale e sullo sviluppo sostenibile. Sulla stessa linea è la l. n. 221 del 2015⁴⁷, il c. d. collegato ambientale, che si riferisce alla possibilità per alcuni sottoprodotti di inserirsi all'interno di nuovi cicli di vita legati agli impianti a biomasse e/o biogas per la produzione di energia elettrica: esso intende incentivare la creazione di prodotti

⁴³ Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Ambiente, del Mare e della Tutela del Territorio, *Verso un modello di economia circolare per l'Italia*, reperibile online in www.economicocircolare.minambiente.it, 2017.

⁴⁴ Il legislatore nazionale ha iniziato il percorso di recepimento delle indicazioni europee sugli appalti verdi una decina di anni fa a partire dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) che al comma 1126, prevede che si debbano definire a livello amministrativo le specifiche tecniche relative ai vari settori in modo da fornire alle amministrazioni parametri tecnici di riferimento da inserire nei bandi di gara. In merito alla ricostruzione relativa alla normativa nazionale sui cc.dd. appalti *green*, tra i più recenti, F. DE LEONARDIS, *Norme di gestione ambientale e clausole ecologiche*, in *L'amministrativista*, 2016; A. CLARIZIA, *Introduzione a uno studio sugli appalti verdi*, in *Giustamm*, n. 2/2016; C. FELIZIANI, *Gli appalti verdi: un primo passo verso l'economia circolare?*, in *Il diritto dell'economia.*, n. 2/2017, 349 ss.; M. MAURI, *Le frontiere dell'applicazione degli appalti verdi: economia circolare*, in *App. & Contr.*, n. 10/2018, 22 ss.

⁴⁵ A tale proposito, è stato rilevato che non solo «una buona politica ambientale fa bene all'economia» (M. A. SANDULLI, *Il testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione*, in www.aidambiente.it, 2016) ma «una accorta politica ambientale è l'unica strada che ci consentirà di fare una buona economia» (F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: l'economia circolare*, in www.aidambiente.it, 2016).

⁴⁶ Recante "Norme in materia ambientale".

⁴⁷ Recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

derivanti da materiali post consumo o dal disassemblaggio di prodotti complessi, stabilendo misure specifiche per incrementare la raccolta differenziata e il riciclo.

3. Economia circolare versus economia sociale e solidale?

Occorre tenere presente che l'economia circolare non è un concetto isolato ed indipendente ma si inserisce in un contesto di modelli teorici. Essa rappresenta il "precipitato" o meglio l'evoluzione della *green economy*⁴⁸ che si pone l'obiettivo di ridurre l'inquinamento e l'impatto ambientale intervenendo con strumenti sia di *soft Law* sia di *hard law* per raggiungere più elevati *standard* di protezione dell'ambiente. Essa incentiva i consumatori finali e le imprese, tuttavia, non adotta nessuna scelta di fondo che abbia a oggetto il "modo della produzione" e considera l'ambiente come un costo da sopportare, che nello stesso tempo è, comunque, un'opportunità⁴⁹. L'economia circolare, invece, si sposta più avanti di quella *green* e intende dettare nuove regole sul modo di produrre, sul recupero, sul riuso e sul riciclaggio delle materie prime, nobili e meno nobili, dove le merci di oggi diventano le risorse di domani⁵⁰, tendendo ad autorigenerarsi e ad aprirsi a tutte le opportunità capaci di rimodulare i processi economici per creare valore condiviso.

⁴⁸ Per R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy*, cit., 2 «sembra, tuttavia, in qualche misura semplicistico (e, forse, addirittura sbagliato) considerare l'economia circolare come la virtuosa e coerente evoluzione della *green Economy*: se, infatti, sia l'uno che l'altro modello si prefiggono di costituire un'alternativa di progetto, e soprattutto culturale e politica, al tradizionale idealtipo dell'economia lineare, l'economia circolare in senso stretto più che evoluzione e perfezionamento di quella "verde" ne rappresenta semmai la positiva trasformazione, e forse persino il superamento, soprattutto sul piano culturale». Per E. SCOTTI, op. cit., 508, l'economia circolare è un passo oltre la (o nella) *green economy*. Sulla *green economy*, P. ACCONCI, *La "green economy" e la realizzazione dei diritti dell'uomo alla base dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2012, 587 ss.; A. POSTIGLIONE, *La "Green Economy" dopo Rio+20*, in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2013, 51 ss.; V. CAVANNA, *Economia verde, efficienza delle risorse ed economia circolare: il rapporto "SIGNALS 2014" dell'Agenzia europea dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 821 ss.; F. FERRI, *Diritto dell'Unione europea e green economy: riflessioni su un rapporto ancora troppo "verde"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, 109 ss.; G. TOMA, *Green economy. L'evoluzione della green economy: sviluppo sostenibile e prospettive per le PMI*, in *www.pmionline.it*, 2017, 24 ss.

⁴⁹ Per F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio su suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, cit., 169, l'ambiente, in realtà, rappresenta «un vero e proprio "driver" dello sviluppo economico ed istituzionale» e quindi un'opportunità che consente alle imprese anche di ricavare profitto.

⁵⁰ M. MELI, op. cit., 74.

Nel concetto di circolarità, vi è la consapevolezza di dover modificare l'attuale modello di sviluppo sostenendo una correlazione tra gli ecosistemi naturali e i sistemi industriali, avvicinando la natura ai processi antropici. Quest'ultima forma di economia, infatti, cerca di modificare i sistemi del processo economico, per trovare, una chiave di conciliazione – la circolarità – nuova e alternativa rispetto al concetto di limite⁵¹. A tal proposito, non si può sottacere che, comunque, il concetto di limite, attraverso l'economia circolare, in realtà, non viene del tutto annullato perché prima o poi la materia non potrà più essere riutilizzata. Il modello della circolarità e le sue basi scientifiche sono anche messe in discussione da chi sostiene che il processo economico non può mai essere del tutto circolare in quanto, qualunque processo vitale è regolato non dalle leggi della meccanica, ma dalle leggi dell'entropia⁵².

L'economia circolare non rappresenta, quindi, secondo questa visione, un vero e proprio cambio di paradigma poiché anche attraverso i processi dell'economia circolare, pur se realizzati nel modo migliore, una quota di materia, prima o poi, sarebbe destinata a essere dispersa o degradata e diventerebbe irrecuperabile⁵³; insomma essa è in grado di sostenersi per un lungo periodo⁵⁴ ma non per sempre. Per di più, non è escluso che si possa generare il paradosso di Jevons, per il quale l'efficienza nell'impiego di una risorsa non ne diminuisce il consumo, ma lo incrementa⁵⁵, riportando anche la circolarità all'interno di una concezione classica di economia proprietaria.

Al di là di aprioristici entusiasmi o di opposizioni preconcepite, il modello di economia circolare al fine di produrre i migliori risultati per il benessere comune, quindi, non può essere abbandonato esclusivamente al mondo della tecnica e

⁵¹ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit., 163.

⁵² H.E. DALY, *The Steady-state Economy. The Sustainable Society: Implications for Limited Growth*, Praeger, New York, 1977, 50.

⁵³ S. FALOCCO, *Economia circolare: speranze e trappole di un concetto*, in *www.forumcompraverde.it*, 2017.

⁵⁴ Così anche F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in ID (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, cit., 2016, 13 ss.

⁵⁵ La teoria del paradosso di cui sopra è formulata da W. STANLEY JEVONS, *The Coal Question*, London, 1865, 1 ss.

dell'economia da cui proviene, ma impone l'elaborazione di politiche *ad hoc* per educare e stimolare il consumatore in modo da limitare le sollecitazioni allo spreco provenienti dal mercato e realizzare il suo potenziale di sviluppo e coesione territoriale strettamente legato ai «benefici ambientali e sociali»⁵⁶.

Tutto questo permette di comprendere come sia necessario coordinare e far coesistere l'economia circolare con un'altra "nuova" forma di economia che nasce da un'ampia riflessione tra gli studiosi della materia ovvero quella c.d. sociale e solidale⁵⁷. I due modelli di economia, infatti, non sempre hanno una netta linea di confine, tanto da non dover essere viste come antagoniste, ma anzi intese l'una un completamento dell'altra in quanto, a conti fatti, entrambe dirette verso forme di creazione di valore condiviso⁵⁸. L'economia sociale e solidale ispirandosi ai principi di giustizia sociale ed economica in senso distributivo, rappresenta l'evoluzione in senso più democratico dell'economia. Affermatasi inizialmente in alcuni Paesi dell'America latina⁵⁹ e in Francia⁶⁰, essa trova qualche riferimento in Italia⁶¹, ma è ancora poco presente all'interno del contesto istituzionale dell'UE⁶².

⁵⁶ Così, il *Considerando 14 quinquies* della proposta di direttiva sui rifiuti n. 98/2008.

⁵⁷ In letteratura economica, tale espressione viene utilizzata nel 1830 dall'economista Charles Dunoyer che pubblica l'opera *Nouveau traité d'économie sociale ou simple exposition des causes sous l'influence desquelles les hommes parviennent à user de leurs forces avec le plus de liberté, c'est-à-dire avec le plus de facilité et de puissance*. Sul tema, dell'economia sociale e solidale e i suoi principi, M. PASSALACQUA, *L'economia sociale e solidale come economia della società*, in www.labsus.org, 2016; G. DI GASPARE, *Suum unicuique tribuere? Alle origini della giustizia distributiva*, in *Amministrazione in cammino*, 6 aprile 2014.

⁵⁸ Nella citata proposta di direttiva sui rifiuti n. 98/2008 si legge: «l'economia circolare è in linea con la filosofia dell'economia sociale e solidale[...]».

⁵⁹ La situazione dell'economia sociale e solidale in America Latina, in realtà, è differente da un Paese all'altro, anche se è indubbio che alcuni modelli siano equiparabili. Tale forma di economia, in America latina è essenzialmente formata da cooperative, mutue, fondazioni, associazioni, cooperative di lavoro associato, organizzazioni di solidarietà sociale, raggruppamenti di carattere civico e microimprese di vario tipo. Queste imprese e questi enti sono basati sulla solidarietà e la responsabilità sociale. La maggior parte di essi opera nel mercato, ma a volte vengono creati mercati speciali (commercio equo) in cui sono applicati principi diversi da quello della concorrenza.

⁶⁰ Nel 1980, la fondazione del CNLAMCA pubblicò la *Charte de l'économie sociale*, nella quale l'economia sociale veniva descritta come composta da un insieme di organizzazioni, estranee al settore pubblico, accomunate dal rispetto di una serie di valori e di principi, tra i quali figurano uno speciale regime di distribuzione degli utili, nonché la democraticità e la parità dei diritti e dei doveri degli aderenti. Nel 1981, sempre in Francia, venne, poi, istituita, con decreto, la DIES, ovvero la Delegazione interministeriale per l'Economia sociale, primo importante riconoscimento giuridico e politico a livello istituzionale. Attualmente l'economia sociale in

L'economia sociale e solidale propone forme di *governance* partecipativa, capaci di rispondere alla necessità di un'evoluzione in senso più personalista e pluralista del fenomeno economico⁶³, attraverso il coinvolgimento dei cittadini nella co-costruzione o co-gestione delle decisioni pubbliche.

Tale modello economico si differenzia da quello dell'economia sociale di mercato⁶⁴ di cui all'art. 3 del TUE che attribuisce alle istituzioni pubbliche il ruolo di garantire un complicato equilibrio tra i principi di concorrenza e del libero mercato e quelli della sicurezza sociale: si tratta, com'è noto, di compromesso tra capitalismo e socialismo. Un tentativo che, per la verità, nonostante il modello sia particolarmente celebrato, non ha prodotto tuttavia l'auspicato cambiamento dal punto di vista sociale. Le competenze in materia di tutela dei diritti sociali restano nella competenza degli Stati e l'Unione europea, pur dichiarando di voler

questa Nazione trova una sua regolamentazione nella legge n. 856 del 2014 che stabilisce che questa forma di economia, essendo un "modo di fare impresa" e "di sviluppo dell'economia", costituisce una qualifica che può essere assunta anche dalle società commerciali le quali svolgono attività di "utilità sociale".

⁶¹ In Italia le esperienze di economia solidale iniziano negli anni '80 con il commercio equo e solidale e nel campo della finanza etica con le MAG (Mutua Auto Gestione) e continuano negli anni '90 con le attività legate al consumo critico e agli stili di vita con la nascita dei gruppi di acquisto solidale.

⁶² Nell'Unione emergono, infatti, ancora talune contraddizioni relativamente al fenomeno economico. Oltre alle disposizioni del TUE che richiamano i principi dello sviluppo sostenibile, si v., l'art. 3, § 3 TUE che fa riferimento a un'«*economia sociale di mercato fortemente competitiva*», che lungi dall'essere mitigata dai riferimenti ad «*una crescita economica equilibrata*», agli obiettivi di «*piena occupazione*», di «*progresso sociale*» e di un «*elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*», disvela negli artt. 119, §1 e 2, 120 e 127, §1, del TFUE il verso portante dell'UE, cioè quello di una «*economia di mercato aperta ed in libera concorrenza*». In tal senso, *ex plurimis*, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 2011, 60 ss.; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, in *Quad. cost.*, 2014, 79 ss.; G. BUCCI, *Poteri delle Regioni tra governance economica e destabilizzazione sociale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014; D. CALDIROLA, *Welfare State e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 22/2014, 10; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, Milano, 2016; L. R. PERFETTI, *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 99 ss.; F. GABRIELE, *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, *Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 286 ss. Occorre rilevare che spunti sull'economia sociale si ritrovano in alcuni interventi del Parlamento europeo come la Risoluzione 19 febbraio 2009 e la Risoluzione 6 maggio 1994 sull'economia alternativa e solidale, in GUCE, n. 205 del 25 luglio 1994, 481 ss.

⁶³ B. CELATI, *Economia sociale e dinamiche istituzionali*, in *La rivista gruppo di Pisa.it*, 2016, 9 ss.

⁶⁴ G. LUCHENA, *Social Market Economy and its Enemies*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, gennaio 2015.

contribuire alla coesione economica, sociale e territoriale e alla lotta alle disuguaglianze, non ha potuto far altro che limitarsi a petizioni di principio. In talune disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'UE⁶⁵, infatti, sembra esserci una spinta verso una certa apertura alla *socialità* e un tentativo di mitigare le inflessibilità del monetarismo, ma, spesso, questo orientamento viene vanificato dalle politiche *antideficit* e dall'assenza di solidarietà fra gli Stati⁶⁶.

L'economia sociale e solidale, al contrario, si pone come obiettivo il temperamento delle dinamiche competitive da parte delle istituzioni pubbliche e assume come prioritaria la tutela dei diritti sociali. Tale modello economico intende modificare in positivo le relazioni tra gli individui, i quali vengono posti in condizione di concludere transazioni basate sulla reciprocità, sulla cooperazione e sul rispetto dei valori della persona⁶⁷: un soggetto agisce in favore di un altro non per la pretesa di una ricompensa ma per l'aspettativa che quest'ultimo, a sua volta, in futuro si possa adoperare a suo vantaggio, diretto o indiretto, dando vita a relazioni sociali tenute insieme dai doveri di solidarietà e giustizia sociale. A loro volta, le imprese agiscono all'interno di una rete di relazioni sociali per favorire lo

⁶⁵ L'art. 3, §3, TUE stabilisce che l'Unione europea «si adopera per lo sviluppo sostenibile [...], basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» promovendo, altresì, «il progresso scientifico e tecnologico», contrastando «l'esclusione sociale e le discriminazioni» e sostenendo «la coesione economica, sociale e territoriale». L'art. 8 del T.F.U.E. stabilisce che «l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne»; l'art. 9, impegna l'Unione a promuovere «un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana» e, infine, l'art. 10 prevede che le istituzioni europee mirino a «combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, la religione o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

⁶⁶ G. LUCHENA, *Moti ascensionali della sovranità economica*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, 4 ss., evidenzia che «La c.d. Europa sociale, altro non è che un auspicio o un manifesto che non si è tradotto in politiche europee concrete di riduzione delle disuguaglianze, non essendo tramontata l'originaria impostazione volta a privilegiare la tutela del mercato aperto e in libera concorrenza».

⁶⁷ Per L. BRUNI, S. ZAMAGNI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, 2004, 9 ss., «una società che espunge dal proprio orizzonte culturale il principio di reciprocità [...] è una società verosimilmente poco capace di futuro e certamente non in grado di soddisfare la domanda di felicità dei suoi membri». In particolare sul concetto di reciprocità nei rapporti economici, L. BRUNI, *Il prezzo della gratuità*, II ed., Roma, 2008, 112 ss.

sviluppo della società attraverso la diffusione di legami basati sulla reciprocità. I cittadini, invece, sono chiamati a diventare, per così dire, “consum-attori” ovvero a rendersi consapevoli del potere di cui essi dispongono attraverso le loro scelte di consumo e risparmio per orientare i sistemi economici verso il bene sociale comune⁶⁸, per migliorare la qualità della vita. Intesa in questi termini, l’economia sociale ben può integrare e sopperire le mancanze contenute nel concetto di circolarità che da parte sua, può mitigare i lati più utopici della prima. La costruzione di una nuova epistemologia antropologica che arrivi a realizzare un concetto di economia “giusta” tesa ad organizzare una società capace di offrire più opportunità alla persona⁶⁹ è l’obiettivo ambizioso per gli anni a venire: tale proponimento è, peraltro, strumentale al recupero della priorità della tutela ambientale e della condivisione delle risorse partendo dalla solidarietà tra generazioni, rafforzando i legami fra i cittadini e realizzando uno sviluppo umano, sociale ed economico più sano. Implementando i principi dell’economia sociale, in quella circolare (che, comunque, porta in sé oltre agli aspetti ambientali anche un notevole potenziale sociale dovuto all’incremento occupazionale e al maggiore sviluppo di legami sociali) si potrebbe riuscire a realizzare una vera e propria trasformazione del modello economico che, pur senza contrapporre lo Stato al mercato o il mercato alla società civile, si sistematizza come maggiormente funzionale ad una evoluzione antropocentrica delle scelte economiche in generale, perseguendo in pieno lo sviluppo sostenibile. In tal modo, l’accesso di ciascuno al godimento di un bene creerebbe condizioni favorevoli allo sviluppo di relazioni collaborative, conseguendo contemporaneamente una crescita economica e sociale fondata sull’equità distributiva anche delle risorse ambientali.

4. Considerazioni conclusive

La questione della transizione verso l’economia circolare non riguarda soltanto gli ordinamenti giuridici nazionali chiamati a dare un nuovo assetto alle

⁶⁸ L. BECCHETTI, L. BRUNI, S. ZAMAGNI, *Taccuino di economia civile*, Roma, 2016, 39 ss.

⁶⁹ G. SAPELLI, *Un cambio di rotta. Note sull’economia circolare*, in *Equilibri*, n. 9, 2019, 24.

istituzioni dell'economia, ma involge interessi sovranazionali e globali relativi allo sfruttamento delle risorse naturali e al sostegno degli investimenti esteri nei confronti dei Paesi più poveri. Un progetto di tal fatta richiede un significativo intervento pubblico nell'economia che, considerate le interdipendenze globali e i vincoli finanziari e di bilancio a livello di Unione europea, appare, almeno in questa fase, lontano e comunque di non semplice traduzione in azioni concrete.

In definitiva, il passaggio dall'economia lineare a quella circolare non può non coinvolgere il sistema delle fonti del costituzionalismo multilivello e il ruolo dello Stato rispetto al mercato, pena il rischio di vanificarne le potenzialità, rimanendo solo una formula vuota che rischia di realizzare unicamente "interventi spot"⁷⁰. Riemerge l'irrisolto contrasto tra i principi costituzionali (su tutti quello personalista⁷¹, solidarista⁷² e di eguaglianza) e gli obiettivi dell'Unione Europea⁷³, basati sul modello dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva che indica linee di indirizzo non frantendibili come il pareggio di bilancio, politiche finanziarie austere, il divieto di indebitamento, il ridimensionamento del ruolo dello Stato⁷⁴.

Al contrario, sarà probabilmente necessario ripensare l'azione dello Stato in materia di politica economica e sociale, come è accaduto nei processi di trasformazione della società a seguito di eventi di crisi. Ciò, ad esempio, è accaduto in particolare nel corso nel processo "comunitario", che ha vissuto nelle crisi e fra le

⁷⁰ F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in ID. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, cit., 16.

⁷¹ Per A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, 28 agosto 2013, 3 ss. il principio personalista «è quello che sta all'inizio e, a un tempo, alla fine del percorso costituzionale» ed «esprime una naturale "eccedenza assiologica" rispetto agli stessi principi fondamentali restanti».

⁷² Fra gli altri, v. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014, 3 ss.; L. MONTI, *Spunti per una politica di solidarietà generazionale in Amministrazione in cammino*, maggio 2013; E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Milano, 2006, 56 ss.

⁷³ F. GABRIELE, *Processi di decisione multilivello e governo dell'economia: alla ricerca della sovranità economica*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea*, vol. I, *Processi di decisione politica e sovranità economica*, Milano, 2008, 3 ss.

⁷⁴ G. LUCHENA, *Economia sociale di mercato*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2020, in corso di stampa.

crisi, sapendo trarne nuova linfa e favorendo aggiustamenti e rifondazioni⁷⁵. L'interazione e l'ibridazione tra l'economia circolare e quella sociale sembrano integrare un nuovo modello che non necessariamente si contrappone all'attuale struttura concorrenziale del mercato, ma può almeno contribuire a superare le inefficienze del classico modello lineare (che, com'è ormai accertato, si "scaricano", per dir così, sulla socialità) per ispirarsi a una nuova forma di economia tesa alla realizzazione di un benessere condiviso e alla creazione di valore sociale e umano in piena sintonia con quei valori di equità e di efficienza cui pure fanno riferimento talune teorie economiche⁷⁶.

Al piano realizzativo, in ogni caso, si palesa necessaria l'azione dei *policy makers* volta a favorire gli investimenti sulla ricerca e sull'innovazione per ridisegnare i modelli di produzione e di consumo e modificare la dimensione normativa che dovrà essere improntata a nuove regole atte, dove è necessario, a ridefinire gli assetti istituzionali, compresi quelli delle pubbliche amministrazioni⁷⁷. L'obiettivo dovrebbe essere quello di cercare di eliminare le distopie e i fallimenti creati dal sistema tradizionale e di ridare centralità allo sviluppo della persona umana e alla convivenza civile, così da realizzare la tanto auspicata crescita sostenibile. Questo modello economico, invero, oltre a sostenere la tutela dell'ambiente, la biodiversità, la salute umana e la vita stessa del pianeta si presenta come una vera e propria rivoluzione copernicana in grado di dar vita ad un processo di trasformazione verso uno Stato evocativamente definito *Stato circolare*⁷⁸.

⁷⁵ Cfr. G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e sovranità economica*, in A. ANTONUCCI, M. DE POLI, A. URBANI (a cura di), *I luoghi dell'economia. Le dimensioni della sovranità*, Torino, 2019, 227.

⁷⁶ V., ad esempio, le teorie elaborate dal citato premio Nobel E. OSTROM e quelle contenute nel saggio di L. BRUNI, S. ZAMAGNI precedentemente citato.

⁷⁷ Emblematico il sistema degli appalti verdi che, in attuazione del principio di integrazione (sancito dall'art. 11 TFUE e dall'art. 37 della Carta di Nizza) per il quale «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione[...]», consente alle amministrazioni di attuare politiche riduttive dell'impatto ambientale e di implementazione della crescita sostenibile.

⁷⁸ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, cit., 206.