

## INTRODUZIONE

La premessa da cui muove la ricerca è il carattere “trasformativo” dell’interesse ambientale, capace di incidere profondamente sull’ordinamento giuridico<sup>1</sup> e, in specie, sul diritto delle pubbliche amministrazioni, senza ignorare gli effetti sulle altre branche giuridiche, ad esempio sul diritto privato, sempre più rilevante in considerazione della prospera cooperazione tra soggetti pubblici e privati per una tutela più intensa dell’ambiente.

L’attitudine dell’interesse ambientale a “modellare” il diritto amministrativo, cui è circoscritta l’indagine, trova riscontro nella “specialità” che è stata riconosciuta, storicamente, a tale interesse<sup>2</sup>, di cui costituiscono chiara manifestazione una varietà di istituti che saranno richiamati, nel cap. I, per porre le basi del ragionamento che si intende svolgere. Le indicazioni provenienti dall’ordinamento nazionale, invero, almeno a primo acchito, sembrano attribuire all’interesse ambientale una portata addirittura preminente<sup>3</sup>, in virtù della essenzialità dell’ambiente per la sopravvivenza umana, in una prospettiva intergenerazionale, che resta, pertanto, antropocentrica.

Senonché, proprio siffatta prospettiva si contrappone a interpretazioni assolutistiche. L’ambiente si insinua in un necessario bilanciamento con altri interessi che, parimenti, incidono sulla (qualità della) vita dell’uomo, traducibili in istanze economiche e sociali. Tale bilanciamento trova dimora nella sostenibilità che, sebbene debba la sua emersione all’attenzione rivolta, a partire dalla fine del XX secolo, ai bisogni delle generazioni future, nel fondarsi su ragioni di so-

---

<sup>1</sup> Non pare un caso che il primo intervento di riforma dei “Principi fondamentali” della Costituzione italiana, dal momento della sua entrata in vigore nel 1948, sia consistito nell’introduzione della tutela dell’ambiente nell’art. 9, per opera della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

<sup>2</sup> G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, t. II, Giuffrè, Milano, 1996, 1122.

<sup>3</sup> Il riferimento va chiaramente al co. 2 dell’art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell’ambiente), ai sensi del quale «Anche l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione».

lidarietà, non può che riferirsi, al contempo, pure all'equità intragenerazionale (profilo che sarà esaminato nel cap. II).

La sostenibilità, invero, specie a seguito del suo ingresso (pur se non in forma esplicita) nell'art. 9 Cost., diviene principio-obiettivo cardine, la direzione verso la quale l'ordinamento, quantomeno quello delle pubbliche amministrazioni, deve orientarsi, mettendo in atto ogni strumento disponibile. Tuttavia, la tensione tra interessi, che traspare dalla segnalata esigenza di bilanciamento, rischia di compromettere la funzionalità di tali strumenti o, comunque, di ridurne l'efficacia.

Appare, allora, più promettente ricercare "spazi" di convergenza tra interessi spesso confliggenti. In tal senso, viene a supporto l'economia circolare<sup>4</sup>, che invoca un più efficiente impiego delle risorse, affinché restino più a lungo nel ciclo economico, ad esempio tramite una progettazione volta a rendere i beni plurifunzionali, duraturi e riparabili, anche estendendo i servizi di assistenza, ovvero favorendo forme di condivisione di prodotti e servizi oppure, ancora, restituendo valore a beni divenuti rifiuti o comunque dismessi.

Il settore dei rifiuti, infatti, con tutta evidenza, è quello più immediatamente interessato. Non a caso, sulla spinta dell'ordinamento europeo, il legislatore nazionale ha finalizzato la disciplina in materia di gestione dei rifiuti, di cui alla Parte IV del Codice dell'ambiente, all'economia circolare<sup>5</sup>.

Il paradigma economico viene introdotto in quanto capace di affrontare la "sfida" della gestione dei rifiuti con un approccio innovativo, che, da "problema ambientale", la reinterpreta in termini di opportunità di guadagno (cap. III). Nondimeno, già la circostanza che una disciplina giuridica, pubblicistica, quale è quella sui rifiuti, sia ispirata a un modello economico<sup>6</sup>, in aggiunta alla tendenza espansiva dei postulati della circolarità ad ambiti ulteriori, riconducibili

---

<sup>4</sup>Non esiste un'unica definizione di economia circolare. La più nota è quella della Ellen MacArthur Foundation, secondo la quale l'economia circolare consisterebbe in *"A systems solution framework that tackles global challenges like climate change, biodiversity loss, waste, and pollution. It is based on three principles, driven by design: eliminate waste and pollution, circulate products and materials (at their highest value), and regenerate nature. It is underpinned by a transition to renewable energy and materials. Transitioning to a circular economy entails decoupling economic activity from the consumption of finite resources. This represents a systemic shift that builds long-term resilience, generates business and economic opportunities, and provides environmental and societal benefits"*.

<sup>5</sup>Ai sensi dell'art. 177, «La parte quarta del presente decreto disciplina la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, anche in attuazione delle direttive comunitarie, in particolare della direttiva 2008/98/CE, così come modificata dalla direttiva (UE) 2018/851 prevedendo misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana, evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia e l'efficienza che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione».

<sup>6</sup>Riferimenti all'economia circolare e/o alla circolarità si riscontrano in ulteriori previsioni, di carattere più generico, che saranno esaminate nel corso del cap. IV, per offrire ulteriori spunti di riflessione tratti dall'ordinamento europeo, nazionale e regionale.

alle altre principali “sfide” ambientali, economiche e sociali del nostro tempo (decarbonizzazione e transizione energetica, protezione e ripristino della biodiversità, tutela del suolo, lotta alla fame, sostenibilità delle città: cap. IV), denota l’ampiezza dei vantaggi che potrebbero derivare da una maggiore circolarità nei consumi.

Lungi dall’essere meramente economici e “immediati”, riferibili a coloro che concretamente applicano modelli circolari nell’ambito della produzione di beni e servizi, i benefici della circolarità si esplicano soprattutto in favore della collettività e, in particolare, delle generazioni future, ragion per cui l’ordinamento e, nello specifico, il diritto amministrativo sembra fare proprio un principio di circolarità, cui, peraltro, conformare il mercato ai sensi dell’art. 41 Cost. La circolarità, infatti, con la sua capacità di rendere l’utilizzo delle risorse più efficiente, si rivela un potentissimo strumento di sostenibilità, utile per contribuire a «individuare un equilibrato rapporto, nell’ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere»<sup>7</sup>.

Se la circolarità diviene un “sub-obiettivo” della sostenibilità e la transizione verso la stessa è affidata, oltre che al legislatore, in misura non meno rilevante alle pubbliche amministrazioni, queste ultime non possono che rivestire un ruolo fondamentale, ancor prima, per l’attuazione della circolarità, che merita di essere approfondito (cap. V). Il principio di circolarità, infatti, informa di sé gran parte degli strumenti “tradizionalmente” a disposizione delle pubbliche amministrazioni. Soprattutto, però, in virtù della peculiare idoneità a coniugare istanze ambientali ed economiche, il principio di circolarità valorizza le forme di cooperazione pubblico-privato, a conforto della tesi – *fil rouge* dell’indagine – che una più efficace tutela dell’ambiente possa essere fruttuosamente promossa soltanto attraverso un preventivo, indispensabile, cambiamento “culturale”, da un lato, e, dall’altro, accogliendo, concretamente, l’invito rivolto dalla Commissione europea, segnatamente con il *Green Deal*<sup>8</sup>, a guardare all’ambiente in termini di opportunità e non di ostacolo.

---

<sup>7</sup> Art. 3-*quater*, co. 3, Codice dell’ambiente.

<sup>8</sup> Comunicazione dell’11 dicembre 2019, COM(2019) 640 *final*.

