

ELENA MALFATTI

INTRODUZIONE

Il *Volume* raccoglie gli Atti dell'Incontro di studi svoltosi il 20 settembre 2024 all'Università di Pisa, presso il Palazzo La Sapienza, anch'esso intitolato *Economia circolare, riduzione delle povertà e tutela delle nuove generazioni. Una sfida per il decisore politico*. Ha aperto i lavori della giornata, portando i saluti istituzionali, la Prof.ssa Elisa Giuliani, Prorettrice per la sostenibilità e l'Agenda 2030, la quale ha sottolineato la sensibilità, maturata ormai ampiamente in sede accademica, ed in particolare nell'Ateneo pisano, per i temi prescelti per l'Incontro, e che vengono adesso richiamati nel *Volume*.

Per chi scrive, in qualità di responsabile di un progetto di ricerca biennale dedicato più ampiamente alla transizione degli ordinamenti giuridici contemporanei al modello economico circolare – nel quale l'Incontro di studi, e adesso il *Volume*, a loro volta si inseriscono – si è trattato in effetti del culminare di un percorso segnato da una sfida triplice.

Anzitutto, il paradigma economico circolare non è stato assunto come un dogma dai colleghi e dai più giovani ricercatori che hanno lavorato insieme alla sottoscritta, dal 2022 al 2024, ma è stato viceversa enucleato e valorizzato all'interno quelle che, più ampiamente, risultano essere oggi, in molti ambiti disciplinari, le riflessioni sulla sostenibilità¹; la prima sfida del gruppo di ricerca è stata pertanto quella di tentare di ricondurre il paradigma economico circolare alle categorie del diritto pubblico, cogliendone alcune intime connessioni, al cospetto di quello che, almeno

¹ Ricorda F. FIORETTO, *Contro l'economia circolare*, in *Leadership&Management Magazine*, 29 agosto 2024, come "circolare" sia solo un aggettivo che descrive i flussi di materia ed energia nei processi (e come si possa ottenere un processo economico circolare, ad esempio, attraverso il lavoro di schiavi o per il tramite della corruzione, mentre la sostenibilità risulti concetto molto più olistico, che implica le tre dimensioni della prosperità economica (condivisa), del valore sociale e della tutela ambientale, oltre alla responsabilità nei confronti degli *stakeholders* e alla trasparenza. Ma è anche vero che i processi più adatti da utilizzare per realizzare la sostenibilità sono quelli circolari.

in superficie, potrebbe ritenersi un silenzio della nostra Carta fondamentale e un quasi agnosticismo dell'organo di giustizia costituzionale. Un silenzio, anche dopo la revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione operata nel 2022, giacché – come noto – la riforma ha esplicitato i riferimenti all'ambiente² (da tutelare *anche* nell'interesse delle future generazioni³), evitando tuttavia qualsiasi riferimento, anche indiretto, al modello economico circolare; ed un quasi agnosticismo, d'altronde, da parte della Corte costituzionale, se è vero che nelle pronunce recenti si contano ancora pochi riferimenti all'economia circolare, e quasi tutti *incidenter tantum*. Con l'eccezione però della sent. n. 85/2022, che chiude invece espressamente la motivazione con un'indicazione che appare molto significativa, considerando cioè quella dell'economia circolare come *una prospettiva tale da realizzare una forma di maggiore tutela dell'ambiente*; dunque inserendo nella riflessione scientifica un primo tassello che consentirà forse, nel prossimo futuro, di legare più direttamente l'economia circolare al quadro dei principi costituzionali⁴.

Si deve peraltro ricordare come l'Unione europea abbia tracciato una *road map*, che è ineludibile per il nostro Paese: dapprima presentando, nel 2020, un Piano d'azione per una nuova economia circolare; e poi pubblicando nel 2022 un Pacchetto di misure per accelerare la transizione, con ricadute a cascata sul nostro PNRR e approvazione da parte dell'*ex* MITE, oggi Ministero per l'ambiente e la sicurezza energetica, di una Strategia nazionale per l'economia circolare; con investimenti concreti, a quanto risulta, nella direzione di stimolare la nascita e promuovere lo sviluppo delle Comunità Energetiche Rinnovabili (messe opportunamente a tema nell'Incontro di studi e in questo *Volume*). Ancora, nel settembre 2024, l'*ex* Governatore della Banca Centrale Europea Mario Draghi ha rilevato,

² E al tema, autorevole dottrina costituzionalistica ha prestato immediata attenzione, come mostra, fra gli altri, il seminario organizzato dall'Associazione italiana dei costituzionalisti dal titolo *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, e svoltosi a Roma, all'Università LUISS Guido Carli, il 12 maggio 2023. Si può affermare che una sensibilità sul tema è mostrata dai pubblicisti, più ampiamente intesi (cfr., fra gli altri, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del Convegno dell'AIDA, 28 gennaio 2022, ES, Napoli, 2022).

³ Già riflettevano sulle generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale, R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro, Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, IX.

⁴ Sulla sentenza richiamata si segnala, fra l'altro, il lavoro di uno dei più giovani partecipanti al gruppo di ricerca finanziato dall'Ateneo pisano, che ha prontamente commentato la pronuncia della Corte: cfr. N. D'ANZA, *L'economia circolare nella più recente giurisprudenza costituzionale*, Nota a Corte costituzionale n. 85/2022, in *Il diritto dell'agricoltura*, fasc. n. 3/2022, p. 265 ss.

all'interno del Rapporto sul futuro della competitività europea consegnato alla Presidenza della Commissione⁵, come l'Unione sia *leader* mondiale di progressi verso l'economia circolare, e debba proseguire in questa direzione, riducendo i prezzi elevati dell'energia, spostando la produzione verso fonti energetiche pulite, sicure e a basso costo, di cui l'UE dispone in abbondanza grazie alle proprie risorse naturali.

In altre parole, si potrebbe dunque già osservare, da queste brevi notazioni, come la normativa e la prassi sia sovra-nazionale che sub-costituzionale siano in forte evoluzione, da vari punti di vista, e conducano a nuove piste di approfondimento a più livelli⁶. Non a caso, nel giugno del 2023 era stato organizzato, nell'ambito del medesimo progetto di ricerca nel quale si inserisce ora questo *Volume*, un primo Incontro di studi con *focus* approfondito sul quadro europeo ed internazionale; e i risultati di quell'approfondimento, coordinato dai Professori Leonardo Pasquali e Paolo Passaglia, sono già stati pubblicati in una importante rivista scientifica⁷.

La seconda sfida, operata attraverso la ricerca biennale finanziata dall'Ateneo pisano, è stata quella, per un verso e come già si è accennato, di riaccostare il paradigma economico-circolare alle dinamiche del diritto pubblico, ed in particolare a quelle istituzionali, senza rinunciare però e al contempo (preme sottolinearlo) a valorizzarne l'interdisciplinarietà, come tratto invece suo tratto fisiologico; e infatti anche qui, fruendo delle competenze economico-aziendali di alcuni dei partecipanti al progetto, si

⁵ V. il documento sul futuro della competitività europea presentato l'11 settembre 2024 dall'ex Presidente della BCE alla Presidente della Commissione europea a Bruxelles, in <https://www.eunews.it/2024/09/09/il-rapporto-draghi-in-italiano/>.

⁶ Una delle quali vagliate ad es. dalla Prof.ssa E.A. FERIOLI, partecipante al gruppo di ricerca, oltre che relatrice in questo *Volume*, con un monitoraggio continuo riferito alle varie realtà regionali italiane.

⁷ Cfr. A.I. BARBOSA SÁ LEITÃO DI PASQUALE, *L'economia circolare nei negoziati per un trattato globale sulla plastica: verso un approccio integrato per affrontare le crisi ambientali*; N. D'ANZA, *La transizione verso l'economia circolare nel contesto di un'economia non pianificata. Il caso dell'Unione europea*; M. GIACOMINI, *La disciplina dei rifiuti nell'economia circolare francese*; E. MONTAGNANI, *L'economia circolare nelle policies delle città: il caso di Valencia*; P. PASSAGLIA, *Economia circolare e diritto comparato: qualche considerazione introduttiva*; F. PERRINI, *L'ordinamento giuridico internazionale contemporaneo e la transizione al modello economico circolare per una più efficace tutela dell'ambiente*; G. SABATINO, *L'ordinamento giuridico cinese in transizione verso l'economia circolare. Possibilità, limiti e prospettive*; M. SCHETTINI, *Lotta ai cambiamenti climatici e transizione verso un modello di economia circolare: il ruolo del diritto internazionale*; J. SCHÜTZ VEIGA, *International law and transfer of 'green technologies': which role in the transition towards a model of circular economy*, tutti pubblicati in *Riv. giur. ambiente*, 2024, fasc. 2, p. 381 ss.

è dapprima organizzato un ulteriore Incontro di studi, nel dicembre 2023, che ha permesso di approfondire il legame tra diritto ed economia circolare, in termini di ricadute sui rapporti tra attori pubblici ed operatori economici privati (sia sotto il profilo della riconversione produttiva, sia per le spinte all'innovazione, in funzione pure di protezione dell'ambiente); e successivamente sono stati pubblicati i risultati di questa seconda ricerca in un *e-book* curato dal Prof. Giuseppe D'Onza e dalla Prof.ssa Ilaria Lolli⁸. Ma al di là degli sforzi compiuti dal gruppo di ricerca, il fatto che fosse necessario incentivare ulteriormente un dialogo, tra giuristi ed economisti, è dimostrato ad esempio dal fascicolo speciale pubblicato nel 2023 dalla Rivista *Il diritto dell'economia*⁹; tale fascicolo, davvero ricco di contenuti, e che si segnala per restituire contributi molto interessanti, talvolta scritti a più mani, non contiene, tuttavia, contributi di pubblicisti. In particolare, esso, come altri studi dottrinali in tema di economia circolare, non riporta contributi di costituzionalisti.

Di qui la terza sfida, che ha condotto all'Incontro di studi del 20 settembre 2024, e di conseguenza a questo *Volume*, e che si è legata in realtà anche alla prima sfida (ricondurre il paradigma economico circolare alle categorie del diritto pubblico), ma è risultata ancora più specifica. Si sono voluti cioè provare a cogliere i riflessi, perlomeno alcuni, dell'economia circolare su determinati principi costituzionali e diritti fondamentali. Non si può nascondere che si trattava e si tratta di un tema scomodo, partendo (almeno per come l'ha immaginato chi scrive) dalla necessaria consapevolezza di alcuni deficit, che si scontano nel nostro Paese, in termini di affermazione del principio di eguaglianza sostanziale: una sociologa di indubbia fama come la Prof.ssa Chiara Saraceno, ad esempio, si è espressa, con la sua proverbiale efficacia, in termini di diseguaglianze insostenibili, in un saggio pubblicato nel 2022 sulla rivista *il Mulino*, in un fascicolo tematico a sua volta dedicato significativamente all'"Italia dei DIVARI"¹⁰. La premessa del discorso da imbastire pareva quindi quella di una grave insufficienza, che in particolare scontano i diritti sociali sul piano dell'effettività, e che si è voluto provare a leggere anche in chiave di povertà polidimensionale.

⁸ Cfr. G. D'ONZA-I. LOLLI (a cura di), *Il paradigma economico circolare nelle relazioni fra attori pubblici e privati*, Pisa University Press, Pisa, 2024.

⁹ Il fascicolo speciale è intitolato, con un efficace gioco di parole, *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*.

¹⁰ Il riferimento è a C. SARACENO, *Diseguaglianze insostenibili*, in *L'Italia dei divari, il Mulino*, 2022, fasc. 4, p. 15 ss., che sottolinea la molteplicità di divari, talvolta sovrapposti, che troppo spesso si tramutano in veri e propri destini, mettendo in discussione lo stesso principio democratico, ma che costituiscono anche un vincolo allo sviluppo.

Anzitutto, povertà abitativa¹¹, specie in contesti di degrado urbano¹², nei quali gli stessi alloggi popolari versano in condizioni precarie o sono addirittura inagibili, come certificato nei *Reports* periodici, anche il più recente, della Commissione europea¹³. Oppure povertà energetica, tema complesso e multiforme, come si è affermato in dottrina¹⁴, e per certi versi connesso al primo, anche nell'incidere sensibilmente sullo *standard* di una vita dignitosa. O ancora, povertà alimentare, che volendo è, a sua volta, legata alla povertà energetica (si pensi, banalmente, alle esigenze di idonea conservazione del cibo in ambienti refrigerati)¹⁵. Ma anche povertà educativa direi, che è forse generativa di un problema di secondo livello, nella prospettiva dell'economia circolare, ovvero: la mancata conoscenza dei meccanismi del modello economico circolare, non tanto – evidentemente – nella prospettiva della produzione, quanto soprattutto nella prospettiva dei consumi, può condurre ad acuire ulteriori forme di povertà; sicuramente quella alimentare, ma probabilmente anche le altre sopra menzionate¹⁶. E infine, povertà del lavoro o lavoro povero, se con tale espressione si intende *non solo* retribuzione non dignitosa, *ma anche* scarse opportunità di lavorare, in tempi di transizione economica e dunque anche di riconversione industriale.

¹¹ Il tema è di per sé assai studiato; si ricordano, di recente, M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Dir. amm.*, 2023, p. 473 ss.; G. SORRENTI, *Diritti senza dimora: le politiche abitative del Terzo Millennio tra Pnrr e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Pol. dir.*, 2023, p. 443 ss.

¹² I quali veicolano immediatamente il tema, invero oggi piuttosto frequentato e oggetto di attenzione anche in questo *Volume*, della rigenerazione urbana; fra gli altri, C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle disegualianze*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 2021, fasc. 2, p. 82 ss.; B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. pubb.*, 2022, fasc. 1, p. 273 ss.; P. MICHARA, *La rigenerazione dei territori urbanizzati. Frammenti di una nozione*, in *Dir. econ.*, 2023, fasc. 1, p. 64 ss.

¹³ Cfr. *The State of Housing in Europe 2023*, consultabile in <https://www.stateofhousing.eu>.

¹⁴ M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2023, p. 437 ss.; G. MONACO, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, in *Dir. pubb. eur. - Rass. online*, fasc. n. 1/2023, p. 589 ss.; E. VIRARDI, *Le misure di contrasto alla povertà energetica alla luce dell'approccio socio-cognitivo*, in *dirittifondamentali.it*, 2023, fasc. n. 2, p. 555 ss.

¹⁵ Pur nell'incertezza della qualificazione di un diritto al cibo, il tema si pone indubbiamente nelle pieghe della povertà e del quadro solidaristico prefigurato dall'art. 2 Cost. Cfr. L. BANDERA-C. LODI RIZZINI-F. MAINO, *La povertà alimentare*, il Mulino, 2016, fasc. n. 2, p. 259 ss.

¹⁶ I dati impietosi di questo fenomeno, in crescita in Italia, sono stati presentati dall'Istat alle *Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile*, organizzate da AICCON, Centro Studi dell'Università di Bologna, l'11 e il 12 ottobre 2024. Cfr. in <https://legiornatedibertinoro.it>.

Dunque, se non si può negare che la dottrina costituzionalistica si stia attrezzando con vari e significativi studi degli ultimi anni, ad affrontare specificamente il tema della povertà¹⁷ – un tema che è anche quello dei bisogni (della persona in quanto tale) e della tutela di situazioni di particolare vulnerabilità, come ha scritto recentemente in un bel saggio su *Quaderni costituzionali* il Prof. Emanuele Rossi¹⁸ – l’orizzonte impegnativo in cui si è provato a muoversi è quello di guardare alle potenzialità del modello economico circolare proprio nella prospettiva della riduzione della povertà, nelle sue varie dimensioni; legando altresì il tema, se ne accennava in apertura di questa introduzione, a quello dell’art. 9 della Costituzione revisionato, il quale impone a chiare lettere di considerare l’interesse delle nuove generazioni.

Potrebbe mai ricavarsi da tutto ciò un vero e proprio statuto costituzionale per l’economia circolare? La domanda non è di poco conto. Si intravedono, tuttavia, i presupposti di uno sviluppo ordinamentale che non può non essere guidato dal legislatore (da cui la suggestione del sottotitolo del *Volume*); un legislatore chiamato ad operare a favore di un contesto giuridico capace di riflettere una visione più ambiziosa delle relazioni economiche e sociali, come ha osservato ad esempio la Prof.ssa Laura Ammannati, ragionando di *regole in transizione*, nella sua introduzione alla prima sessione di un bel convegno che si è svolto nel 2022, sempre all’Università di Pisa¹⁹; un legislatore che sia capace di rivedere categorie tradizionali – apparentemente rassicuranti, come ad esempio quella del diritto soggettivo, ma probabilmente non più adeguate alle sfide dell’oggi – e di elaborare, con un approccio sistemico e integrato, un vero e proprio statuto – questo sì – delle relazioni intergenerazionali, come ha scritto ad esempio più volte, di recente, il Prof. Fabrizio Fracchia²⁰.

¹⁷ Fra gli altri, V. CASAMASSIMA-E. VIVALDI, *Ius existentiæ e politiche di contrasto della povertà*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 115 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Oss. AIC*, 2019, fasc. 1, p. 7 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, ES, Napoli, 2020; F. NUGNES, *Povertà abitativa e Costituzione. Nuovi itinerari di ricerca*, Giapichelli, Torino, 2024.

¹⁸ E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2024, p. 305 ss.

¹⁹ L. AMMANNATI, Relazione introduttiva della prima sessione del Convegno *L’ecosistema del mercato europeo tra diritto e innovazione*, Pisa, Palazzo La Sapienza, 24 giugno 2022.

²⁰ F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell’economia*, 2022, p. 15 ss., sottolinea come, pur non menzionando l’art. 9 i diritti delle generazioni future, esso possa comunque costituire la base giuridica per l’elaborazione di uno statuto costituzionale delle relazioni intergenerazionali e di un nuovo modello di sviluppo, muovendo dalla responsabile considerazione che le risorse naturali non sono illimitate. Ancora, rileva l’A. come il concetto di equità intergenerazionale sia una leva formidabile per una trasformazione anche sociale, essendo infatti difficile giustificare un impegno a farsi carico delle generazioni future escludendo che ciò imponga di guardare a

L'obiettivo dovrebbe essere dunque, in buona sostanza, quello di realizzare nuovi bilanciamenti di interessi, individuali e sociali, economici e ambientali, e di vagliarne una possibile, diversa, assiologia compositiva; con ricadute apprezzabili sul pieno sviluppo della persona, in termini appunto di riduzione delle povertà, inclusione sociale, benessere, e con riflessi – si potrebbe dire – sia intra-generazionali che inter-generazionali²¹. E allora, questo è sicuramente un discorso di diritto costituzionale. In fondo, a riflettervi bene, tale è anche la prospettiva, una delle chiavi di lettura per lo meno, del NextGenerationEU, il quale esprime già questa visione, che però necessita di essere compiutamente concretizzata.

Pare infine il caso di far notare, al termine di queste riflessioni preliminari, che la necessità di un nuovo *modus operandi* del legislatore ormai affiora, qua e là almeno, nella percezione dei giudici comuni, soprattutto di quelli amministrativi; al netto di interessanti pronunce che pure si iniziano a scorgere nella giurisprudenza, sembrano assai nitide, ad esempio, le parole del Presidente del Consiglio di Stato, Dott. Luigi Maruotti, nella relazione svolta in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024: qui affiora la consapevolezza del ruolo preminente di un nuovo intervent(ism)o pubblico, al fine di contrastare quei fenomeni di disgregazione che hanno indebolito la struttura sociale della comunità, al fine di sostenere la transizione economica, e (al fine) anche di dare prospettive per il superamento delle diseguaglianze; in questo quadro, scrive ancora il Dott. Maruotti, la tempestiva erogazione delle misure di sostegno e di rilancio, la capacità di dare risposte ai bisogni delle famiglie, e l'adeguatezza delle politiche d'investimento si rivelano fattori *ineludibili* di legittimazione delle istituzioni democratiche²².

Si è provato dunque, nell'Incontro di studi i cui Atti vengono adesso riprodotti nel *Volume*, ad approfondire diversi risvolti, vari rivoli, di quella che si potrebbe qualificare, in estrema sintesi, come la nuova agenda programmatica del legislatore; con alcune iniziative anche a carattere regionale e locale già messe a terra, altre che stanno attecchendo, altre

chi soffre ed è debole *qui ed ora*. Il riferimento all'equità intergenerazionale può facilmente trasformarsi in equità intragenerazionale: solidarietà diacronica e sincronica si saldano tra di loro e si alimentano reciprocamente. Il tema è ripreso dall'A. in *Decider(ci) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in *Dir. econ.*, 2023, p. 11 ss.

²¹ Si segnalano, sul punto, i lavori di un recentissimo convegno, *Il ruolo delle Corti costituzionali e la protezione delle generazioni future*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Messina l'8 e il 9 novembre 2024, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

²² L. MARUOTTI, *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa in occasione della cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024*, Palazzo Spada, 5 febbraio 2024, in <https://giustizia-amministrativa.it/-/152174-144>, spec. pp. 8-9.

ancora che con ogni probabilità dovranno essere messe ulteriormente a fuoco. Gli Autori e le Autrici possiedono molteplici professionalità, non trattandosi solo di accademici, ma anche di qualificatissimi operatori sul campo, sia all'interno di realtà pubbliche che private. È convinzione infatti di chi scrive, e ormai da tempo, che sia necessaria la presenza di molte competenze, quelle degli studiosi ma anche quelle degli esperti a vario titolo, per la buona riuscita di iniziative scientifiche come quella messa in campo, per poter afferrare in profondità punti nodali, collegamenti, criticità, di temi tanto complessi.

Pisa, 20 novembre 2024