

*Il ruolo della contrattazione pubblica nella transizione verso l'economia circolare. Le strategie nazionali di Italia e Spagna nell'ambito dei rispettivi Piani di Ripresa e Resilienza*

di **ILARIA BAISI**

**SOMMARIO:** **1.** L'ECONOMIA CIRCOLARE: UN'ALTERNATIVA ALL'ATTUALE MODELLO ECONOMICO LINEARE. – **2.** LA STRATEGIA EUROPEA PER L'ECONOMIA CIRCOLARE. – **3.** L'ECONOMIA CIRCOLARE NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA "ITALIA DOMANI". – **4.** L'ECONOMIA CIRCOLARE NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA "ESPAÑA PUEDE". – **5.** I CONTRATTI PUBBLICI COME STRUMENTO DI PROMOZIONE DELL'ECONOMIA CIRCOLARE: GLI APPALTI VERDI "CIRCOLARI", TRA ITALIA E SPAGNA. – **6.** OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

## Abstract

The essay examines the role of public procurement in the transition towards a circular economy, with particular attention to Mission 2 – "Green revolution and ecological transition" of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). Indeed, this includes the new National Strategy for the Circular Economy, in strict compliance with the Action Plan (CEAP) launched by the European Union in 2020. Furthermore, the analysis has been carried out in comparison with the Spanish Strategy for the Circular Economy – "España Circular 2030", which aims to increase the *contratación pública verde* as well. However, the main purpose of the paper is to demonstrate that there are all the conditions to have *Green Public Procurement* (GPP) definitively turned into *Circular Public Procurement* (CPP), both in Italy and Spain

## 1. L'economia circolare: un'alternativa all'attuale modello economico lineare.

La crescente attenzione che la scienza giuridica sta dimostrando verso il tema della sostenibilità<sup>1</sup> – sempre più legata, ultimamente, anche a obiettivi di circolarità<sup>2</sup> –

---

<sup>1</sup> Nel contesto dell'ecologia, la sostenibilità presuppone il rispetto della capacità della natura di rigenerarsi; tale caratteristica, in particolare, la rende dinamicamente interconnessa – ma comunque non sovrapponibile – al concetto di sviluppo sostenibile: quest'ultimo, nato nel 1987 ad opera della *World Commission on Environment and Development* (WCED) – che nel *Rapporto Brundtland* lo descrive, per la prima volta, come sviluppo in grado di soddisfare «i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri» –, non solo rappresenta il punto di partenza di gran parte del moderno diritto internazionale dell'ambiente, ma anche «il principio che maggiormente influenza le politiche ambientali e di sviluppo, mettendo a confronto il diritto e l'etica, la doverosità, la solidarietà e la responsabilità [...], e costituendo, altresì, il punto di equilibrio tra i sistemi di *command and control* e degli strumenti di mercato a tutela dell'interesse ambientale» (R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Giappichelli, Torino, 2020, 57). Sennonché, la prospettiva debole, e di mera composizione degli interessi, sottesa alla nozione stessa di sviluppo sostenibile «ha di fatto finito per attribuire rilievo primario allo sviluppo economico (fatti salvi i limiti ambientali), con conseguente considerazione della variabile ambientale come uno degli elementi da inserire nelle scelte economiche (e non come il presupposto per ripensare il complessivo assetto del sistema)» (A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2, 2020, 34). Per una trattazione esaustiva dell'argomento, si vedano altresì F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2002, 209 ss.; M. CEVOLI, C. FALASCA, L. FERRONE (a cura di), *Ambiente e crescita: la negoziazione dello sviluppo sostenibile*, Futura Editrice, Roma, 2004; S. BORGHESI, A. VERCELLI, *La sostenibilità dello sviluppo globale*, Carocci Editore, Roma, 2005.

<sup>2</sup> Rispetto alla sostenibilità, che si basa sull'integrazione equilibrata delle prestazioni economiche, ambientali e sociali (la c.d. *Triple Bottom Line* che abbraccia persone, profitto e pianeta), il concetto di

conferma l'indifferibilità e l'urgenza di «ripensare l'attuale sistema economico, riprogettandolo in modo che sia in grado di disaccoppiare il profitto derivante dalla vendita di beni dall'utilizzo di materie prime come *input* della produzione»<sup>3</sup>. L'economia circolare, del resto, nasce come risposta a un sistema di produzione-consumo lineare<sup>4</sup> divenuto oramai insostenibile, con risorse sempre più scarse e ripercussioni negative sull'ambiente sempre più marcate.

Contestualmente, in tutto il mondo i tassi di produzione di rifiuti sono in aumento, mentre il tasso di recupero è ancora basso: pure in Europa – nonostante i notevoli progressi compiuti per imballaggi, rifiuti urbani e RAEE<sup>5</sup> – i tassi di riciclaggio sono tutt'ora inferiori alla metà dei rifiuti prodotti<sup>6</sup>. Una situazione critica che porterà la gestione dei rifiuti a essere, inevitabilmente, una delle principali criticità del sistema di crescita lineare. Di contro, il sistema dell'economia circolare parte dal presupposto che non esistono rifiuti: i prodotti sono progettati e ottimizzati per essere disassemblati e riutilizzati; persino il riciclo, dove una grande parte dell'energia e del prodotto viene perduta, è marginale<sup>7</sup>.

---

circularità – che sottende l'idea di sostituire il riciclaggio e il riutilizzo di materie prime all'impiego di risorse vergini, con l'obiettivo di adeguare il sistema produzione-consumo ai requisiti di sostenibilità ambientale – si concentra esclusivamente sulle dimensioni economica e ambientale. Cfr. M. GEISSDOERFER, SAVAGET P., BOCKEN N., HULTINK E., *The Circular Economy – A new sustainability paradigm?*, in *J. Clean. Prod.*, 143, 2017, 757-768; A. DE PASCALE, R. ARBOLINO, K. SZOPIK-DEPCZYŃSKA, M. LIMOSANI, G. IOPPOLO, *A systematic review for measuring circular economy: the 61 indicators*, in *J. Clean. Prod.*, 281, 2021 (124942); B. SUÁREZ-EIROA, E. FERNÁNDEZ, G. MÉNDEZ, *Integration of the circular economy paradigm under the just and safe operating space narrative: twelve operational principles based on circularity, sustainability and resilience*, in *J. Clean. Prod.*, 322, 2021 (129071). Peraltro, non tutti gli studiosi concordano con questa visione ristretta, dal momento che legare l'economia circolare esclusivamente all'uso efficiente delle risorse ostacolerebbe un approccio ampio sistemico. Cfr. K. OPFERKUCH, S. CAEIRO, R. SALOMONE, T.B. RAMOS, *Circular economy in corporate sustainability reporting. A review of organisational approaches*, in *Business Strategy and the Environment*, 8, 2021, 4015-4036; K. WEBSTER, *What Might We Say about a Circular Economy? Some Temptations to Avoid if Possible*, in *World Futures*, 7-8, 2013, 542-554. Ad ogni modo, secondo A. D'ALOIA, *Economia circolare e diritto. Alla ricerca dei confini materiali della sostenibilità*, in *La regolazione dell'economia circolare* (a cura di M. Cocconi), FrancoAngeli, Milano, 2020, 11, «tra le molteplici frecce dell'arco della sostenibilità, il tema dell'economia circolare si pone come uno dei più promettenti e densi di implicazioni riformatrici». L'Autore, tuttavia, non manca di sottolineare come economia circolare e sviluppo sostenibile, alla fin fine, condividano un'unica strategia: agire tutti insieme «verso un cambiamento sostanziale dei processi decisionali in cui anche il diritto deve cercare strumenti diversi e più adatti a stimolare questa collaborazione, questo “scopo morale comune”».

<sup>3</sup> Ellen MacArthur Foundation, *Towards the Circular Economy. Opportunities for the consumer goods sector*, II, 2013, 14.

<sup>4</sup> Secondo la logica *take-make-dispose*, fondata sull'estrazione di risorse ritenute disponibili in quantità illimitate nonché sull'utilizzo dell'ecosistema come contenitore di tutti gli scarti di produzione. Negli ultimi anni, però, i prezzi reali di molte risorse sono nettamente aumentati, e alcune di loro sono vicine all'esaurimento: una situazione critica, destinata per di più ad acuirsi a causa dell'aumento della popolazione. Cfr. P. LACY, J. KEEBLE, R. MCNAMARA, *Circular Advantage. Innovative business models and technologies to create value in a world without limits to growth*, Accenture, 2014.

<sup>5</sup> Rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche.

<sup>6</sup> European Environment Agency (EEA), 2021.

<sup>7</sup> Sul punto, v. A. ACAMPORA, O. MARTUCCI, *Il sistema dell'economia circolare*, in *Economia circolare. La sfida del packaging* (a cura di A. Acampora e C.A. Pratesi), FrancoAngeli, Milano, 2023, 39-55.

Orbene, a prescindere dalle molteplici definizioni elaborate nel tempo, l'economia circolare è stata progettata per potersi rigenerare da sola<sup>8</sup>, fondamentalmente sulla base di quattro principi: riduzione, riuso, riciclo e recupero<sup>9</sup>. Seppur con diverso potenziale di circolarità, queste azioni strategiche riflettono la conservazione del valore delle risorse impiegate, che nell'attuale sistema lineare, invece, viene quasi completamente perduto<sup>10</sup>. Dopotutto, persino il riciclo<sup>11</sup> proposto dalla *green economy* mantiene un approccio "dalla culla alla tomba" (*from cradle to grave*), con conseguente perdita in termini di qualità e valore dei prodotti, dal momento che non sono progettati per essere valorizzati alla fine del loro ciclo di vita. All'opposto, l'economia circolare mira a efficientare l'intero processo produttivo incoraggiando un approccio "dalla culla alla culla" (*from cradle to cradle*), in grado di trasformare i materiali senza diminuirne la qualità nel tempo.

**2. La strategia europea per l'economia circolare.** A fronte di risorse naturali limitate e più di 2,2 miliardi di tonnellate di rifiuti prodotti ogni anno<sup>12</sup>, l'Unione Europea ha deciso, da tempo, di intraprendere un processo di transizione verso un modello di produzione e consumo "circolare". A tal fine, la Comunicazione COM (2014) 398 *final* pone le basi di un nuovo programma d'azione<sup>13</sup>, benché limitato al settore dei rifiuti. Invero, il primo "Piano d'Azione per l'Economia Circolare" (PAEC)<sup>14</sup> lo si deve alla Comunicazione COM (2015) 614 *final*: il c.d. "anello mancante", da un lato, rendeva la strategia dell'Unione coerente con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) previsti

---

<sup>8</sup> Ellen MacArthur Foundation, *ult. op. cit.* la definisce come un'economia nella quale i flussi di materiali sono di due tipi: biologici (in grado di essere reintegrati nella biosfera) e tecnici (destinati a essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera).

<sup>9</sup> Sono le cc.dd. "4R dell'economia circolare", mutuata dalla Direttiva 2008/98/CE relativa alla gestione dei rifiuti. Più di recente, lo studio di J. KIRCHHERR, D. REIKE, M. HEKKERT, *Conceptualizing the circular economy: an analysis of 114 definitions* in *Resources, Conservation and Recycling*, 2017, 127, 221–232 ha tra l'altro esteso il paradigma delle R a nuovi principi: rifiutare, riparare, rigenerare, ricondizionare e ridestinare.

<sup>10</sup> «Nell'attuale sistema produttivo una notevole quantità di risorse si sprecano, dall'estrazione allo smaltimento. Come risultato, sono necessarie più risorse primarie per soddisfare le sempre crescenti esigenze della società. Vista la scarsità di risorse e l'inevitabile aumento della domanda di beni di consumo, vi è la necessità di ridurre la distruzione di valore dei prodotti esistenti e la dipendenza da fonti primarie di energia e materie prime» (così A. ACAMPORA, O. MARTUCCI, *Il sistema dell'economia circolare*, cit., 51).

<sup>11</sup> Il riciclaggio, invero, consente di preservare solo in parte il valore creato durante il processo di produzione, richiedendo ulteriori sforzi in termini di energia e lavoro.

<sup>12</sup> Più di un quarto (27%) è generato prevalentemente dalle famiglie. Cfr. Parlamento Europeo, *Gestione dei rifiuti nell'UE: infografica con fatti e cifre*, 2023, reperibile all'indirizzo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>13</sup> Comunicazione della Commissione, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, 2 luglio 2014.

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione, *L'anello mancante. Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, 2 dicembre 2015.

dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>15</sup>; dall'altro, invitava i singoli Stati a integrare codesta strategia con misure di rilievo nazionale. Nello specifico, il Piano individuava sette aree chiave, tali da coinvolgere «ogni fase della catena del valore: produzione, consumo, riparazione e rigenerazione, gestione dei rifiuti e reimmissione nell'economia delle materie prime secondarie»<sup>16</sup>. Allo stesso tempo, il pacchetto di misure sull'economia circolare prevedeva la modifica di sei importanti direttive in materia di rifiuti, approvate tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila<sup>17</sup>.

Sulla spinta del *Green Deal* europeo (GDE)<sup>18</sup> – un pacchetto di iniziative strategiche teso, in primo luogo, a rendere l'Unione climaticamente neutra entro il 2050, instaurando altresì un modello di produzione e consumo “circolare”<sup>19</sup> –, con la Comunicazione COM (2020) 98 *final* è stato comunque adottato un nuovo “Piano d'Azione per l'Economia Circolare” (CEAP)<sup>20</sup>. Tra le misure più significative del Piano, una proposta di regolamento dei prodotti sostenibili<sup>21</sup> e una nuova strategia per rendere i prodotti tessili più durevoli e riciclabili<sup>22</sup>. D'altronde, «considerato che il modo in cui un prodotto è progettato determina fino all'80% del suo impatto ambientale nel ciclo di vita»<sup>23</sup>, la definizione di ulteriori specifiche di progettazione garantirà che «entro il 2030 una parte significativa dei prodotti a disposizione dei consumatori dell'UE sia progettata in modo da essere durevole, efficiente sotto il profilo energetico e delle risorse,

---

<sup>15</sup> Assemblea Generale ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione A/70/L.I, 25 settembre 2015. Più nel dettaglio, il target 12.1 aspira alla gestione sostenibile e all'utilizzo efficiente delle risorse naturali, mentre il target 12.5 richiama esplicitamente il ciclo dei rifiuti proiettato verso modelli di economia circolare.

<sup>16</sup> Specificatamente, plastica; tessile; RAEE; cibo e acqua; imballaggi; batterie e veicoli; edifici e costruzioni.

<sup>17</sup> Le direttive oggetto di modifica sono: Direttiva 2008/98/CE (direttiva quadro rifiuti); Direttiva 94/62/CE (imballaggi e rifiuti di imballaggio); Direttiva 1999/31/CE (discariche di rifiuti); Direttiva 2003/53/CE (veicoli fuori uso); Direttiva 2006/66/CE (pile e accumulatori); Direttiva 2012/19/CE (apparecchiature elettriche ed elettroniche).

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, 11 dicembre 2019.

<sup>19</sup> Nel delineare una nuova visione dell'economia e dello sviluppo fondata sulla sostenibilità, la Comunicazione COM (2019) 640 *final* adotta infatti un approccio olistico e intersettoriale, con politiche riguardanti clima, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura e finanza.

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e competitiva*, 11 marzo 2020.

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione, *Prodotti sostenibili: dall'eccezione alla regola*, 30 marzo 2022. «Il fulcro di questa iniziativa legislativa sarà quello di ampliare la direttiva sulla progettazione eco-compatibile [Direttiva ErP 2009/125/CE] al di là dei prodotti connessi all'energia, in modo da rendere il quadro per la progettazione eco-compatibile applicabile alla più ampia gamma possibile di prodotti e renderlo conforme alla circolarità» (P. FICCO, *Il ruolo delle istituzioni nello sviluppo dell'economia circolare*, in *Economia circolare*, cit., 59). A tal proposito, si vedano anche Comunicazione della Commissione, *Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale*, 18 giugno 2003; Comunicazione della Commissione, *Libro Verde sulla politica integrata dei prodotti*, 7 febbraio 2001.

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE per prodotti tessili sostenibili e circolari*, 30 marzo 2022.

<sup>23</sup> COM (2022) 140 *final*, 2.

riparabile, riciclabile e fabbricata prediligendo materiali riciclati»<sup>24</sup>. Il settore tessile e dell'abbigliamento, nondimeno, è importante sul piano economico e può svolgere un ruolo determinante nell'economia circolare: le misure comprenderanno, segnatamente, requisiti di progettazione eco-compatibile dei tessuti, informazioni più chiare, un passaporto digitale dei prodotti e un regime di responsabilità estesa del produttore dell'UE. Del resto, «prolungare la vita dei prodotti tessili è il modo più efficace per ridurre significativamente l'impatto sul clima e sull'ambiente»<sup>25</sup>. Completano il pacchetto, infine, la revisione del regolamento sui prodotti da costruzione<sup>26</sup> – che saranno progettati per essere più durevoli, riparabili, riciclabili nonché più facili da rifabbricare – e una proposta legislativa sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde<sup>27</sup>.

**3. L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia Domani”.** La forte contrazione economica dovuta alla crisi pandemica ha spinto le istituzioni eurounitarie a predisporre uno strumento finanziario per la ripresa economica strettamente legato agli obiettivi delineati dal *Green Deal*: l'obiettivo è ricostruire un'Europa più verde, digitale e resiliente. Non a caso, per poter accedere ai fondi del *Next Generation UE* (NGUE)<sup>28</sup>, ciascuno Stato ha dovuto predisporre un Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) che destinasse almeno il 37% della spesa alla transizione ecologica; tutti gli investimenti e le riforme previsti da tali piani, per di più, devono rispettare il principio del “*do no significant harm*” (DNSH), nel senso di “non arrecare danni significativi all'ambiente”. «Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano fa del contrasto ai cambiamenti climatici una delle sue principali sfide, cui dedicare il 40% delle risorse»<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Ivi, 14.

<sup>25</sup> COM (2022) 141 *final*, 3.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione, *Proposta di regolamento (UE) che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e abroga il regolamento (UE) n. 305/2011*, 30 marzo 2022.

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione, *Proposta di direttiva che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione*, 30 marzo 2022.

<sup>28</sup> Il fulcro di NGEU è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), strumento che offre sovvenzioni e prestiti a sostegno delle riforme e degli investimenti negli Stati membri per un valore totale di 723,8 miliardi di euro. Il resto dei fondi viene invece erogato attraverso altri programmi europei come il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU), Orizzonte Europa, InvestEU o il Fondo per una Transizione Giusta (JTF).

<sup>29</sup> V. MOLASCHI, *L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2022, 7.

Nell'ambito della Missione 2 – “Rivoluzione verde e transizione ecologica”<sup>30</sup>, la Componente 1 – “Economia circolare e agricoltura sostenibile”<sup>31</sup> prevede misure finalizzate, in primo luogo, a efficientare la capacità di gestione dei rifiuti: vi sono ricompresi, pertanto, specifici investimenti per la realizzazione di nuovi impianti di trattamento/riciclaggio e l’ammodernamento di quelli esistenti; il miglioramento della rete di raccolta differenziata dei rifiuti urbani; la costruzione di impianti innovativi per particolari flussi. Circa il 60% di questi progetti, viepiù, è concentrato nei comuni del Centro-Sud Italia, al fine di colmare i divari gestionali e gli standard qualitativi che, da sempre, contraddistinguono le diverse aree del territorio nazionale. Allo stesso tempo, vengono destinate ingenti risorse a quelle filiere strategiche per cui il CEAP ha fissato precisi target di riciclo: RAEE, carta e cartone, plastica e tessile<sup>32</sup>; a sostegno di questi progetti “faro” altamente innovativi, tra l’altro, verrà sviluppato anche un apposito sistema di monitoraggio attraverso l’impiego di satelliti, droni e intelligenza artificiale.

In questo contesto, non mancano poi le riforme: Strategia nazionale per l’economia circolare (SEC)<sup>33</sup>; Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR)<sup>34</sup> e Supporto tecnico alle autorità locali<sup>35</sup>. La SEC, precisamente, «ambisce alla diffusione di nuove abitudini produttive e di consumo volte ad impostare le dinamiche del mercato verso orizzonti maggiormente eco-sostenibili»<sup>36</sup>, soffermandosi, in particolare, sugli strumenti operativi dell’economia circolare: simbiosi industriale<sup>37</sup>, regimi di

---

<sup>30</sup> Il PNRR italiano si articola in 7 Missioni (aree tematiche principali), suddivise in Componenti (aree d’intervento che affrontano sfide specifiche), composte a loro volta da Riforme e Investimenti. La missione 2, precisamente, pone le basi «per realizzare la transizione verde, ecologica e inclusiva del Paese favorendo l’economia circolare, lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile e un’agricoltura più sostenibile». Sul punto, v. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2021, 198-220.

<sup>31</sup> Alla Componente 1 – che si prefigge di perseguire un duplice percorso verso una piena sostenibilità ambientale – il Piano destina 8,1 miliardi di euro.

<sup>32</sup> «L’Italia ad oggi è ancora lontana dal raggiungimento di questi target, ad esempio più del 50% dei rifiuti plastici viene raccolto come Rifiuti Plastici Misti e quindi non recuperato ma utilizzato per il recupero energetico o inviato in discarica» (PNRR, 125).

<sup>33</sup> Emanata con d.m. 259/2022 e successivamente integrata dal d.m. 342/2022 (cronoprogramma di attuazione), individua azioni, obiettivi e misure da perseguire per un’effettiva transizione ecologica circolare.

<sup>34</sup> Approvato con d.m. 257/2022, integra la previsione di cui all’art. 198-*bis*, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. Ambiente), ai sensi del quale il PNGR «fissa i macro-obiettivi, definisce i criteri e le linee strategiche cui le Regioni e le Province autonome si attengono nella elaborazione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti». Dev’essere sottoposto ad attività di aggiornamento almeno ogni sei anni.

<sup>35</sup> Oltre al supporto tecnico per gli Enti Locali, verrà sviluppato uno specifico piano d’azione per supportare le stazioni appaltanti nell’applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM). V. *infra* (§ 5).

<sup>36</sup> A. DEPIETRI, *L’economia circolare tra residui di produzione e bioeconomia*, in *Il mosaico dell’economia circolare. Regole, principi, modelli* (a cura di M. Cocconi), FrancoAngeli, Milano, 2023, 128.

<sup>37</sup> Strategia di tipo sistemico che ha l’obiettivo di coinvolgere industrie e attori tradizionalmente separati in un processo di interazione e collaborazione finalizzato all’ottenimento di vantaggi competitivi derivanti dalla condivisione/trasferimento di risorse (sottoprodotti o scarti di produzione, cascami energetici ed idrici, servizi, capacità) tra due o più industrie dissimili. Cfr. SEC, 46.

responsabilità estesa del produttore (EPR)<sup>38</sup>, educazione ambientale e appalti pubblici circolari. Nondimeno, «la Strategia sottolinea la necessità di istituire un vero e proprio mercato interno delle materie prime seconde, sottolineando come tale azione necessiti di una maggiore armonizzazione dei criteri nazionali in merito a *End of Waste* (EoW)<sup>39</sup> e sottoprodotti»<sup>40</sup>. A questo riguardo, nel documento programmatico compare persino un esplicito richiamo al concetto di bioeconomia: «un primo passo per rendere maggiormente competitivi sul mercato i prodotti *bio-based*»<sup>41</sup>.

Rimanendo nell'ambito della Missione 2, l'approvazione di un nuovo PNRR è funzionale «a garantire, da un lato, la rispondenza dei criteri di pianificazione agli obiettivi della normativa comunitaria, in ottica di prevenzione del contenzioso; dall'altro, la sostenibilità, l'efficienza, efficacia, ed economicità dei sistemi di gestione dei rifiuti in tutto il territorio nazionale, in coerenza con gli obiettivi di coesione territoriale»<sup>42</sup>. Rispetto ai traguardi europei di riduzione dello smaltimento finale, peraltro, spicca l'introduzione di un nuovo Registro Elettronico Nazionale sulla Tracciabilità dei Rifiuti (R.E.N.T.R.I.)<sup>43</sup>.

#### **4. L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “*España Puede*”<sup>44</sup>. Pure nel caso della Spagna l'impatto economico della pandemia è stato**

---

<sup>38</sup> Un approccio di politica ambientale in base al quale i produttori sono chiamati a gestire il fine vita dei prodotti da loro stessi immessi sul mercato, anche attraverso l'accettazione dei prodotti restituiti o la gestione dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo. In quest'ottica, si reputa prioritaria l'introduzione di nuovi regimi EPR nelle filiere delle plastiche e del tessile. Cfr. SEC, 51-52. Per un approfondimento, v. N. GRANATO, *Economia circolare e responsabilità estesa del produttore: una strategia di politica ambientale*, in *Il mosaico dell'economia circolare*, cit., 69-102.

<sup>39</sup> Procedimento per il quale un rifiuto – sottoposto ad un processo di recupero – perde tale qualifica per acquisire quella di prodotto. L'EoW costituisce un tassello indispensabile per la valorizzazione dei rifiuti generati, consentendo una riduzione del consumo di risorse naturali e materie prime. Cfr. SEC, 65-67.

<sup>40</sup> *Ivi*, 129.

<sup>41</sup> *Ibid.* L'Autrice, tuttavia, non manca di sottolineare come siffatto riferimento si limiti ad una dimensione strettamente agricola, «lasciando sullo sfondo l'immenso potenziale rigenerativo che lo scarto vegetale può avere nel mondo industriale». Sul punto, v. anche “Una nuova strategia di Bioeconomia per un'Italia sostenibile”, BIT II, 2019.

<sup>42</sup> SEC, 37. Un Piano, dunque, che nel suo insieme rafforza la consapevolezza e i comportamenti virtuosi di operatori economici e cittadini, per la riduzione e la valorizzazione dei rifiuti.

<sup>43</sup> Varato con d.lgs. 3 settembre 2020, sostituisce in via sperimentale il sistema cartaceo (S.I.S.T.R.I.). Ai sensi dell'art. 188-*bis*, d.lgs. 152/2006, introduce un modello di gestione digitale per l'assolvimento degli adempimenti quali l'emissione dei formulari di identificazione del trasporto, e la tenuta dei registri cronologici di carico e scarico.

<sup>44</sup> La scelta della Spagna si giustifica non tanto per i problemi economici analoghi a quelli dell'Italia o per l'ingente quantità di fondi parimenti ricevuti dal programma *Next Generation EU*, quanto piuttosto per il modello di azione amministrativa in materia ambientale. Si fa riferimento, in primo luogo, al *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (MITERD), che con il nuovo Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) continua comunque a condividere tutte le competenze necessarie per attuare la transizione ecologica, comprese quelle in materia di energia. Per una trattazione esaustiva sul tema, si rinvia a A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica. Una proiezione organizzativa del principio d'integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2021, 439-450; A. MARTINI, *Amministrazione in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 3, 2021, 150-179.

particolarmente marcato: l'emergenza sanitaria non ha fatto altro che aggravare gli squilibri che già da tempo attanagliano l'economia spagnola. Conseguentemente, il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR) promuove principalmente politiche in grado di favorire una crescita sostenibile e inclusiva, ponendo contestualmente l'accento sulle riforme istituzionali e sulla collaborazione tra pubblico e privato<sup>45</sup>. Di talché, similamente a quello italiano, il Piano riflette un tasso di sensibilità crescente verso la tutela dell'ambiente, tanto nella versione originaria quanto in quella aggiornata<sup>46</sup>; un contributo fondamentale alla transizione ecologica, peraltro, arriva dall'attuazione della *Estrategia Española de Economía Circular* (EEEC)<sup>47</sup> e dei "*Planes de Acción*"<sup>48</sup> che ne derivano.

La Strategia per l'economia circolare varata dalla Spagna, difatti, getta le basi per quelle che saranno le politiche da implementare, a più riprese, entro il prossimo decennio, mediante lo sviluppo di successivi piani d'azione di durata triennale. Dopotutto, "*España Circular 2030*"<sup>49</sup> adotta un approccio intersettoriale, con l'esplicito

---

<sup>45</sup> Il PNRR spagnolo si struttura su 4 assi portanti, declinati in 10 Missioni, a loro volta suddivise in 30 Componenti. Il primo asse – a cui vengono destinate ben il 39,12% delle risorse (pari a 27,9 miliardi di euro) – «rafforza gli investimenti pubblici e privati per riorientare il modello produttivo, promuovendo la transizione verde, la decarbonizzazione, l'efficienza energetica, il dispiegamento delle energie rinnovabili, l'elettrificazione dell'economia, lo sviluppo dello stoccaggio dell'energia, l'economia circolare, le soluzioni basate sulla natura e il miglioramento della resilienza di tutti i settori economici» (PRTR, 8). Per un approfondimento, si vedano B.P. AMICARELLI, P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, G. NAPOLITANO, A. RENZI, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, 1161-1166; C. RAMOTTI, *Il PNRR spagnolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2023, 595-600.

<sup>46</sup> *Adenda el Plan de Recuperación*, approvata in data 6 giugno 2023. In questa occasione, peraltro, la Spagna ha deciso di mobilitare l'intera quota di prestiti assegnatele, dopo aver beneficiato, nel primo triennio, soltanto delle sovvenzioni a fondo perduto: con un totale di 164 miliardi di euro, il PNRR spagnolo diventa vieppiù paragonabile a quello italiano. Sotto questo profilo, se è vero che in termini assoluti il nostro Paese risulta primo per quantità di risorse assegnate alla transizione ecologica, è altrettanto vero che in termini percentuali è uno degli ultimi, in quanto investe finanche su molti altri settori – come sanità, istruzione e ricerca – su cui gli altri Paesi non intervengono.

<sup>47</sup> «La Estrategia establece unas orientaciones estratégicas a modo de decálogo y se marca una serie de objetivos para el año 2030: 1. Reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010; 2. Reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010; 3. Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria; 4. Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados; 5. Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>eq; 6. Mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua» (EEEC, 6).

<sup>48</sup> Cfr. *I Plan de Acción de Economía Circular* (PAEC 2021-2023), che stanziava oltre 1,5 miliardi di euro in investimenti su 5 assi portanti (produzione, consumo, gestione dei rifiuti, riutilizzo di materie prime secondarie e recupero delle acque reflue) e 3 linee d'intervento (attività formative, campagne di sensibilizzazione e creazione di nuovi posti di lavoro), per un totale di 116 misure decise da undici ministeri diversi. Se ne trae, ordunque, una risposta coordinata e complementare, perfettamente in linea con le iniziative e le politiche intraprese a livello eurounitario.

<sup>49</sup> «Los principios generales que inspiran esta Estrategia, y que emanan de los ordenamientos comunitario y nacional, son los siguientes: Protección y mejora del medio ambiente; Acción preventiva; Descarbonización de la economía; Quien contamina paga; Protección de la salud; Racionalización y eficiencia; Cooperación y coordinación entre las administraciones públicas; Participación pública; Desarrollo sostenible; Solidaridad entre personas y territorios; Integración de los aspectos ambientales

intento di non trascurare alcuna componente della società – dalla pubblica amministrazione all'industria, dalle imprese ai consumatori – nella fase della sua attuazione: a tal fine, vengono identificati sei settori prioritari di azione (edilizia, industria, beni di consumo, agroalimentare, turismo e tessile). Sotto il profilo istituzionale, coadiuvano l'implementazione dell'azione strategica lungo tutto il Paese iberico l'apposita Commissione interministeriale<sup>50</sup>, il Consiglio per l'economia circolare<sup>51</sup> e un gruppo di lavoro del Comitato "Rifiuti", che assicura il necessario coordinamento tra le diverse amministrazioni a livello nazionale, regionale e locale. Infine, quanto alla verifica dei progressi compiuti, il documento programmatico mutua i dieci indicatori<sup>52</sup> stabiliti dalla Commissione europea nella Comunicazione COM (2018) 29 *final* relativa al quadro di monitoraggio per l'economia circolare<sup>53</sup>, includendovi però anche la misurazione delle emissioni di gas a effetto serra (GHG)<sup>54</sup>. L'impatto e gli effetti prodotti dalla Strategia sull'economia circolare vengono valutati su base triennale, in stretta correlazione con le attività di redazione e aggiornamento dei corrispondenti piani d'azione settoriali.

In un contesto di questo tipo, perciò, non sorprende affatto che l'economia circolare occupi un posto di rilievo nel PRTR: se nella Componente 12 – "Politica Industriale della Spagna 2030"<sup>55</sup> si propongono riforme e investimenti specificatamente

---

en la toma de decisiones; Mejora de la competitividad de la economía; Generación de empleo de calidad» (EEEC, 26).

<sup>50</sup> Alla quale sono devolute le attività di controllo e monitoraggio, nonché il compito di proporre, almeno su base annuale, nuove politiche settoriali da includere nei piani triennali. «Esta Comisión, constituida durante el proceso de elaboración de la Estrategia, está formada por aquellos Ministerios cuyas políticas tienen un impacto directo en la transición hacia una economía circular» (EEEC, 46).

<sup>51</sup> A cui solitamente partecipano, in un'ottica di collaborazione pubblico-privato, anche rappresentanti dei settori primario, secondario e terziario, così come centri di ricerca che promuovono l'innovazione. «El Comité Ejecutivo de la Comisión Interministerial podrá acordar la participación en el Consejo de personas expertas independientes, incluido del mundo académico, con experiencia y reconocimiento en el ámbito de la economía circular, para que formulen ideas, sugerencias y propuestas [...]» (EEEC, 47).

<sup>52</sup> 1. Autosufficienza riguardo alle materie prime; 2. Appalti pubblici verdi; 3. Produzione di rifiuti; 4. Rifiuti alimentari; 5. Tassi di riciclaggio complessivi; 6. Tassi di riciclaggio per flussi di rifiuti specifici; 7. Contributo dei materiali riciclati al soddisfacimento della domanda di materie prime; 8. Commercio di materie prime riciclabili; 9. Investimenti privati, occupazione e valore aggiunto lordo nei settori dell'economia circolare; 10. Numero di brevetti correlati alla gestione e al riciclaggio dei rifiuti.

<sup>53</sup> Comunicazione della Commissione relativa al quadro di monitoraggio per l'economia circolare, 16 gennaio 2018, nella quale si ribadisce, peraltro, che «nella transizione verso un'economia più circolare, monitorare le tendenze e i modelli principali è fondamentale per capire in che modo i vari elementi che la compongono si sviluppano nel tempo, contribuire a individuare i fattori di successo negli Stati membri e valutare se sono state adottate misure sufficienti. I risultati del monitoraggio dovrebbero costituire la base per la definizione di nuove priorità verso l'obiettivo a lungo termine di un'economia circolare. Lunghi dall'interessare unicamente i responsabili politici, tali risultati dovrebbero essere fonte d'ispirazione per tutti e orientare le nuove azioni».

<sup>54</sup> In totale, dunque, si hanno sempre dieci indicatori, ma suddivisi in cinque fasi e aspetti dell'economia circolare: 1. Producción y consumo; 2. Gestión de residuos; 3. Materias primas secundarias; 4. Competitividad e innovación; 5. Emisión de Gases de Efecto Invernadero.

<sup>55</sup> «Los principales retos a los que se enfrenta la industria y a los que responde este componente son: (i) la transformación digital basada en los datos en el ámbito de la industria y los servicios, (ii) el refuerzo de su peso en la economía española y el aumento de la dimensión de las empresas industriales, y (iii) la

destinati a promuovere il dispiegamento di questo nuovo modello economico<sup>56</sup>, interventi a favore dell'economia circolare si ritrovano finanche in altre aree afferenti alla politica industriale, così come in ulteriori componenti settoriali, quali sono quelle dedicate all'agricoltura e all'allevamento, alla riqualificazione degli edifici, all'acqua o al turismo. Più in generale, quindi, il Piano investe nella transizione ecologica per riorientare il sistema produttivo spagnolo, promuovendo la decarbonizzazione, l'efficienza energetica e l'economia circolare, nonché soluzioni volte a migliorare la resilienza di tutti i settori economici<sup>57</sup>.

**5. I contratti pubblici come strumento di promozione dell'economia circolare: gli appalti verdi "circolari", tra Italia e Spagna.** «L'Italia attualmente produce circa 30 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, conferendone il 21% in discarica, circa il 20% in impianti di incenerimento con recupero energetico o di calore e riciclandone il 50%, percentuale che ci pone fra i Paesi più avanzati»<sup>58</sup>. Il grosso della produzione nazionale di rifiuti riguarda, però, quelli di origine industriale, pari a 154 milioni di tonnellate: «circa la metà dei rifiuti speciali è data dal settore delle costruzioni e delle demolizioni, un quarto dal trattamento di rifiuti e attività di risanamento e circa un quinto dalle attività manifatturiere»<sup>59</sup>. Numeri che vanno letti, peraltro, alla luce degli obiettivi eurounitari fissati per il 2030, quando si dovrà riciclare almeno il 60% dei rifiuti (65% nel 2035), smaltirne in discarica al massimo il 10% e destinare il resto al recupero energetico o di calore; rispetto al riciclo degli imballaggi e alla raccolta differenziata delle bottiglie di plastica monouso, tuttavia, sarà necessario raggiungere, rispettivamente, target del 70% e del 90%.

---

mejora de la eficiencia en la gestión del agua, los residuos, la energía y de los recursos, emisiones y energías renovables en el marco de la economía circular». Tra le singole misure che rientrano nella Componente 12: «*Política de residuos e impulso a la economía circular*» (C12.R2) e «*Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos y al fomento de la economía circular*» (C12.I3).

<sup>56</sup> Investimento totale stimato: 3,8 miliardi di euro. «En este contexto, se prevé que las inversiones asociadas a la implementación de la nueva normativa de residuos y a garantizar el cumplimiento de los nuevos objetivos comunitarios en esta materia [...]. Por otro lado, se dedicarán también inversiones al fomento de la economía circular en el ámbito de la empresa, para facilitar la introducción del nuevo modelo económico en los ciclos productivos» (PAEC 2021-2023, 6). Oltre ai fondi del *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia*, concorrono a questo fine pure le ulteriori risorse stanziare del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER) per il periodo 2021-2027.

<sup>57</sup> Accelerando, in questo modo, il raggiungimento degli obiettivi già previsti dal *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* (PNIEC) e dal *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático* (PNACC) 2021-2030: «Así, el Plan de Recuperación tiene como objetivo acelerar la transición ecológica como elemento clave en la fase de reconstrucción a corto plazo y servir de palanca para la modernización de la economía, generando por tanto una mayor resiliencia en la economía a medio y largo plazo» (PRTR, 57).

<sup>58</sup> P. Ficco, *Il ruolo delle istituzioni*, cit., 60.

<sup>59</sup> *Ibid.*

In questo contesto, l'approvvigionamento di beni e servizi – che corrisponde, all'incirca, al 15% del Pil nazionale<sup>60</sup> – rappresenta senza dubbio uno strumento fondamentale per la transizione verso un modello di produzione e consumo più sostenibile: se indotta ad acquistare in maniera più consapevole, invero, la Pubblica Amministrazione (P.A.) trascina inevitabilmente il mercato verso prodotti e servizi dal ridotto impatto ambientale, incoraggiando altresì le imprese a sperimentare strategie produttive eco-compatibili. Il processo d'acquisto che permette alle PP.AA. di integrare esigenze di carattere ambientale all'interno dei contratti pubblici prende il nome di *Green Public Procurement (GPP)*<sup>61</sup>, dal momento che va letteralmente a “colorare” di verde ogni singola fase della procedura di gara. Nondimeno, come ha avuto modo di affermare il Consiglio di Stato, gli “appalti verdi” si connotano per essere «un segmento dell'economia circolare»<sup>62</sup>. In fin dei conti, i contratti pubblici hanno tutte le caratteristiche per introiettare i principi di circolarità, segnatamente: contribuendo alla chiusura dei cicli di energia e di materiali; sfruttando al massimo il valore dei materiali; riducendo o addirittura eliminando la produzione di rifiuti.

In altre parole, pure per le istituzioni pubbliche è giunto il momento di ripensare *in toto* i propri modelli di approvvigionamento: valutando se sussista la possibilità di usufruire di un servizio in luogo dell'acquisto di un prodotto<sup>63</sup>; ponendo attenzione a tutte le fasi di vita del prodotto<sup>64</sup>; instaurando un confronto con i fornitori ed il mercato in generale, per trovare soluzioni circolari<sup>65</sup>. Infatti, se da un lato l'Unione Europea

---

<sup>60</sup> Dati ANAC riferiti all'anno 2022.

<sup>61</sup> Sul GPP la letteratura è assai copiosa. Tra le ricostruzioni più complete e aggiornate, si vedano O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, in *Diritto dell'Ambiente* (a cura di G. Rossi), V ed., Giappichelli, Torino, 2021, 509-519; G.G. GIAMMARELLI, E. CICCARESE, *Green E-Procurement. “Acquisti verdi” da parte delle PP.AA.*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021; F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in *Trattato sui contratti pubblici. Soggetti, qualificazione, regole comuni alle procedure di gara* (a cura di R. De Nictolis, M. A. Sandulli), II, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, 167-195.

<sup>62</sup> Cons. St., Sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773.

<sup>63</sup> «In numerose situazioni la Pubblica Amministrazione può valutare se è assolutamente necessario acquistare un prodotto o se piuttosto non sarebbe sufficiente usufruire della funzione che tale prodotto supporta: è il caso ad esempio delle stampanti/fotocopiatrici, delle autovetture o dell'illuminazione» (ERVET, *Il Green Public Procurement come strumento per promuovere l'Economia Circolare*, gennaio 2019, 4).

<sup>64</sup> «Nel caso in cui l'amministrazione non opti per acquisire un servizio ma per approvvigionarsi di un bene, dovrebbe tenere conto degli impatti ambientali che il prodotto genera in fase di produzione, ma anche in fase d'uso e in fase di fine vita» (Ivi, 5). Tra gli strumenti più immediati di cui le PP.AA. possono avvalersi: marchi ambientali, modelli contrattuali di acquisto-restituzione (*buy-sell back*) o di acquisto-rivendita (*buy-resell*) e sistemi di prodotto-servizio.

<sup>65</sup> «La consultazione del mercato, che può estendersi anche ai fornitori, agli operatori del riciclo, ai produttori o ai progettisti, è fondamentale per avere una panoramica delle possibilità esistenti, ma anche in alcuni casi per dare tempo al mercato di sviluppare soluzioni che incontrino le richieste dell'amministrazione. Al tempo stesso, offre la possibilità di verificare la fattibilità di eventuali criteri di aggiudicazione e di non trovarsi nella situazione di richiedere un prodotto o servizio non ancora disponibile sul mercato» (Ivi, 8). In luogo della procedura ordinaria, quindi, le PP.AA. possono avviare partenariati

definisce gli appalti pubblici verdi «un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa»<sup>66</sup>, dall'altro, gli appalti pubblici circolari – descrivibili come «il processo tramite il quale le autorità pubbliche acquistano lavori, beni o servizi che cercano di contribuire a cicli chiusi di energia e materiali nelle catene di approvvigionamento, riducendo nel contempo al minimo, e nel migliore dei casi evitando, gli impatti ambientali negativi e la creazione di rifiuti nell'intero ciclo di vita di tali lavori, beni o servizi»<sup>67</sup> – assicurano comunque un grado di sostenibilità superiore. A livello sovranazionale, peraltro, tutti i principali atti di programmazione, riconoscono negli appalti pubblici un volano eccezionale per la transizione verso l'economia circolare<sup>68</sup>: la Commissione europea, per esempio, cerca già da tempo di facilitare l'inserimento di criteri circolari nell'ambito del GPP<sup>69</sup>.

Sicché, se il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (“Codice 36”) conferma un approccio “*mandatory-rigido*”<sup>70</sup>, una prima traccia della tendenza a muoversi verso soluzioni circolari la si può comunque rintracciare nell'ancor più recente “*Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione*” (PAN GPP)<sup>71</sup>, mediante il quale il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica mira a rendere i criteri ambientali minimi<sup>72</sup> non solo opportunità per lo sviluppo di modelli

---

per l'innovazione, al fine di acquistare prodotti o servizi sviluppati in stretta collaborazione con le imprese. Cfr. art. 75, d.lgs. 36/2023.

<sup>66</sup> Comunicazione della Commissione, *Appalti pubblici per un ambiente migliore*, 16 luglio 2008.

<sup>67</sup> Commissione europea, *Appalti pubblici per un'economia circolare. Buone prassi e orientamenti*, 2018, 5.

<sup>68</sup> Si vedano, *ex multis*, il *Green Deal* europeo e il Piano d'Azione per l'Economia Circolare, in attuazione del quale «la Commissione proporrà criteri e obiettivi minimi obbligatori in materia di appalti pubblici verdi (GPP) nella legislazione settoriale e introdurrà gradualmente un obbligo di comunicazione per monitorare il ricorso [a tale tipologia di appalti] senza creare oneri amministrativi ingiustificati per gli acquirenti pubblici» (CEAP, 6).

<sup>69</sup> «Includere i “principi dell'economia circolare” nelle pratiche di appalto può aiutare gli acquirenti del settore pubblico ad adottare un approccio maggiormente olistico alla sostenibilità, dalle prime fasi di un appalto fino alla fine del ciclo di vita del prodotto, ottenendo nel contempo potenziali risparmi» (*Ibid.*).

<sup>70</sup> Con la sola precisazione che, rispetto al testo dell'art. 34, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il nuovo art. 57, c. 2, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 aggiunge disposizioni volte a specificare che i CAM sono «definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni» nonché «differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione» con decreto del MASE. Le stazioni appaltanti, vieppiù, «valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi».

<sup>71</sup> D.m. 3 agosto 2023 (G.U. 19 agosto 2023, n. 193), approvato in virtù di quanto disposto ex art. 1126, c. 1, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Il nuovo Piano archivia definitivamente il precedente, adottato per la prima volta nel 2008 e revisionato, da ultimo, nel 2013.

<sup>72</sup> In tale Piano, i CAM sono descritti come «le indicazioni tecniche che consistono in considerazioni specifiche di natura ambientale e, quando possibile, etico-sociale, collegate a diverse fasi che caratterizzano le procedure di gara: la definizione dell'oggetto dell'appalto; la selezione dei candidati laddove sia opportuno selezionare gli offerenti in base alla loro capacità tecnica di assicurare migliori

sostenibili, ma anche di economia circolare<sup>73</sup>. Non a caso, «il presente Piano d'azione, promuovendo gli appalti pubblici verdi – anello di congiunzione tra la produzione e il consumo – per la propria trasversalità settoriale e per l'efficacia su tutti gli obiettivi di tutela ambientale»<sup>74</sup>, è «funzionale all'attuazione dei paradigmi della transizione verde e dell'economia circolare del sistema produttivo, nonché al sostegno dell'innovazione in termini di prodotti, processi e modelli di *business*»<sup>75</sup>. Nel nuovo concetto di “appalti circolari”, pertanto, è ricompreso lo spostamento del baricentro da un'esigenza di tutela ambientale in senso stretto ad un contributo alla costruzione di un nuovo modello economico, dove a una domanda di tipo circolare corrispondono offerte altrettanto circolari<sup>76</sup>.

Ebbene, se in Italia si registra la volontà di rendere gli appalti pubblici una delle leve fondamentali per supportare i modelli di economia circolare, anche l'ordinamento spagnolo sembra essere decisamente proiettato verso questa direzione: non solo perché la Spagna – prima nella legge sugli appalti pubblici del 2017<sup>77</sup> e poi nella legge sul cambiamento climatico del 2021<sup>78</sup> – ha previsto l'obbligo di inserire nei contratti pubblici almeno una clausola legata all'innovazione, alla tutela dell'ambiente o alla sostenibilità, ma soprattutto perché ha posto gli appalti verdi alla base della Strategia

---

prestazioni ambientali durante l'esecuzione del contratto; la definizione delle specifiche tecniche; i criteri premianti con i quali valutare le offerte che offrono prestazioni o soluzioni tecniche più avanzate rispetto alle caratteristiche definite nel capitolato d'appalto; la definizione delle condizioni di esecuzione dell'appalto/clausole contrattuali».

<sup>73</sup> Cfr. PAN GPP, 24.

<sup>74</sup> Ivi, 15.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Cfr. M. COCCONI, *L'attuazione del modello dell'economia circolare nel Green Public Procurement*, in *La regolazione*, cit., 74. Tra l'altro, come rileva l'Autrice, non si assiste «ad un arretramento del valore della tutela della concorrenza dinanzi alle istanze correlate alle istanze ambientali e sociali, ma al riconoscimento della necessità di utilizzare le stesse dinamiche di mercato anche per promuovere politiche di sostenibilità ambientale». Lo sviluppo economico, insomma, rimane un interesse pubblico da perseguire, specialmente nella sua accezione di sviluppo sostenibile.

<sup>77</sup> Cfr. art. 202, ley 8 noviembre 2017, n. 9 de *Contractos del Sector Público* (LCSP): «será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución [...] que podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social». Tra le clausole ambientali che possono essere inserite: «la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero [...], el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica». Sull'argomento, si vedano altresì P. LÓPEZ TOLEDO, *La contratación pública verde en el derecho español*, in *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, 10, 2015, 3 ss.; E. PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, *La contratación pública ecológica como instrumento de impulso de la economía circular*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2, 2020, 679 ss.

<sup>78</sup> Cfr. art. 31, ley 20 mayo 2021, n. 7 de *Cambio Climático y Transición Energética*: «en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato, que deberán ser objetivos, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública y figurar, junto con la ponderación que se les atribuya, en el pliego correspondiente».

“*España Circular 2030*”<sup>79</sup>, così come del *I Plan de Acción de Economía Circular (2021-2023)*<sup>80</sup>. Ciononostante, i principali protagonisti dell’applicazione del GPP in Spagna rimangono i governi regionali e locali, che a livello legislativo – a differenza del governo centrale – non sarebbero nemmeno vincolati ad “acquistare verde”<sup>81</sup>. Sempre in chiave comparativa, infine, è interessante osservare come il governo spagnolo, nell’ambito della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, abbia dedicato una specifica azione volta ad allineare i contratti pubblici agli SDGs dell’Agenda 2030<sup>82</sup>.

**6. Osservazioni conclusive.** Nel complesso, dunque, lo strumento degli appalti pubblici verdi accompagna efficacemente la transizione verso un modello di economia circolare – sia a livello microeconomico, sia a livello macroeconomico – con contributi trasversali lungo tutta la catena del valore, dalla progettazione, all’uso e allo smaltimento finale<sup>83</sup>. Cioè, si parla sempre più spesso di *Circular Public Procurement (CPP)*, a

---

<sup>79</sup> «Destaca la necesidad de incorporar en los procesos de contratación medidas voluntarias a través de estándares o sistemas voluntarios de certificación que mejoran la sostenibilidad de los productos, como criterios de valoración o adjudicación, debiéndose aplicar con la máxima objetividad para determinar la bonanza del producto o servicio a contratar» (così J.R. FUENTES I GASÒ, *Comunidades Autónomas, economía circular y contratación pública verde: del plan a la acción*, in *Queste istituzioni*, 2, 2023, 60. L’Autore, per di più, fa notare come finanche le Comunità Autonome, dal 2015 a questa parte, abbiano iniziato ad approvare delle strategie per l’economia circolare che mirano a promuovere gli appalti pubblici verdi, incorporando obiettivi, linee guida e azioni a questo specifico proposito (Ivi, 62-70).

<sup>80</sup> «Este plan prevé un apartado especial para la contratación pública “con criterios de circularidad” que enlista algunas acciones para que el sector público “adopte un enfoque más holístico de la sostenibilidad, desde las primeras fases de la contratación hasta el final de la vida del producto, al tiempo que se logran ahorros potenciales» (Ivi, 61).

<sup>81</sup> Cfr. J. ROSELL, *Green Public Procurement in Spain*, in *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 2, 2023, 95-117. In ogni caso, sottolinea l’Autore, è sempre bene analizzare l’implementazione del GPP settore per settore: «for example, central government is typically responsible for military expenditure, a sector in which GPP is not as easily implemented as might be the case in other sectors. As such, the GPP adoption rate of central government is reduced in part by its competences as regards expenditure. In contrast, local governments are likely to be responsible for more pro-green competences and to face greater pressure from citizens to implement GPP, which ultimately favours GPP adoption. This means that before concluding that a particular tier of government implements higher or lower rates of GPP, we need to control for other variables». Sotto questo punto di vista, v. anche M. BRAULIO-GONZALO, M.D. BOVEA, *Criteria analysis of green public procurement in the Spanish furniture sector*, in *Journal of Cleaner Production*, 258, 2020 (120704); F. TESTA, F. IRALDO, M. FREY, T. DADDI, *What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey*, in *Ecological Economics*, 82, 2012, 88-96.

<sup>82</sup> Cfr. *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, 29 junio 2018. Sul punto, v. anche M. PASCUAL NÚÑEZ, *España estrena su primer Plan de Acción de Economía Circular 2021-2030: ¿Cómo desacoplaremos el crecimiento económico del consumo de recursos en la próxima década?*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114, 2021, 105 ss.

<sup>83</sup> A questo fine, «i criteri ambientali per la raccolta e la gestione di rifiuti consentono di aumentare la qualità e la quantità della raccolta differenziata rendendo più economico il recupero di tale materia. Parallelamente, criteri ambientali su altre merceologie prescrivono un contenuto minimo di materia riciclata, valorizzando gli investimenti di un determinato tipo di raccolta e di gestione dei rifiuti. In alcuni casi i criteri ambientali sono veri e propri requisiti di eco-progettazione che mirano ad aumentare la vita utile dei beni, in modo tale da rendere possibile il recupero del prodotto o dei suoi componenti nell’ambito dello stesso ciclo produttivo o di cicli produttivi diversi che possono diventare complementari, supportando

conferma delle forti connessioni che legano le politiche in materia di “acquisti verdi” a quelle di promozione dell’economia circolare: come dimostrano gli ultimi decreti del MASE<sup>84</sup>, i criteri ambientali contenuti nei CAM sono ormai orientati alla circolarità, superando in tal modo l’approccio *green* che lega il fine strategico dei contratti pubblici al solo interesse ambientale. Gli appalti “circolari”, viepiù, incoraggiano lo sviluppo e la diffusione di soluzioni innovative nei materiali, così come nella progettazione dei prodotti e dei servizi: ne deriva la massima estensione della vita utile dei beni e il loro reinserimento nei cicli produttivi, con minori sprechi e minori esternalità, finanche in relazione alle emissioni di sostanze pericolose e all’uso di energia.

In prospettiva, pertanto, risulta fondamentale estendere il ruolo degli acquisti circolari a tutti gli investimenti che, in un modo o nell’altro, possano essere influenzati dalle autorità pubbliche. Del resto, come gli appalti pubblici verdi hanno contribuito a efficientare la spesa pubblica – soprattutto nel medio e lungo periodo, razionalizzando i fabbisogni ed i consumi all’interno delle amministrazioni –, allo stesso modo, se opportunamente integrati, potranno indirizzare le piccole e medie imprese verso modelli di sviluppo più evoluti e sostenibili, grazie a una gestione eco-efficiente delle risorse e dei materiali<sup>85</sup>.

A fronte di un tessuto produttivo che presenta ancora forti ritardi nello sviluppo impiantistico e tecnologico, perciò, risulta determinante sviluppare una forma di appalti verdi che rispecchi il più possibile i principi dell’economia circolare: più concretamente, ciascuna fase della procedura di gara deve poter tenere adeguatamente in considerazione tutti gli aspetti fondamentali per la circolarizzazione dei prodotti, mediante un approccio *Life Cycle Thinking* (L.C.T.)<sup>86</sup>. In fondo, solo con la diffusione su vasta scala del CCP sarà possibile mettere in atto misure che promuovono l’eco-design, l’impiego dei sottoprodotti e il riciclo dei materiali, favorendo al contempo la riduzione degli sprechi e il mercato delle materie prime seconde.

---

la simbiosi industriale. In altri casi, invece, prevedono approcci o criteri che favoriscono la dematerializzazione dell’economia». Cfr. PAN GPP, 18.

<sup>84</sup> Cfr. CAM Edilizia, d.m. 23 giugno 2022, n. 256; CAM Eventi Culturali, d.m. 19 ottobre 2022, n. 459; CAM Tessili, d.m. 7 febbraio 2023.

<sup>85</sup> Dopotutto, «le imprese innovative spesso hanno migliori indicatori economici rispetto a quelle non innovative (fatturato, occupazione, investimenti) e, in particolare, le aziende che investono nell’economia verde hanno maggiori esportazioni, innovano e assumono di più» (PAN GPP, 29).

<sup>86</sup> Un’impostazione di pensiero che propone di tener conto di tutti gli aspetti del ciclo di vita di un prodotto o servizio prima di avviarne la relativa progettazione, realizzazione e distribuzione. Il principale strumento operativo e di valutazione che lo applica è il *Life Cycle Assessment* (L.C.A.).

In conclusione, considerato come l'Italia – ad eccezione che per il tasso di riciclo dei rifiuti urbani e speciali prodotti<sup>87</sup> – dal 2018 vada segnando progressi inferiori alla media dell'Unione Europea in tutti gli altri indicatori di circolarità<sup>88</sup> –, appare decisamente opportuno ripensare uno strumento strategico quale il GPP in un'ottica più circolare, attraverso oggetti dell'affidamento ad hoc e criteri premianti mirati. Proprio ora che il nostro Paese è impegnato nell'attuazione del PNRR, il valore economico delle commesse pubbliche consentirebbe non solo di tutelare l'ambiente attraverso il mercato, ma anche di promuovere e favorire la transizione verso un'economia di tipo circolare.

---

<sup>87</sup> Indicatore in cui l'Italia doppia la media dell'Unione europea – oltre l'80% contro meno del 40% – sopravanzando di più lunghezze anche Francia, Germania e Spagna. Cfr. *IV Rapporto Circonomia*, ed. 2023. Sul punto, v. anche Circular Economy Network, *V Rapporto sull'Economia Circolare in Italia, 2023*: «a livello globale l'economia circolare, purtroppo, arretra, ma l'Italia si conferma Paese leader tra le più grandi economie europee. Non mancano tuttavia i campanelli di allarme. Perché peggioriamo su alcuni indicatori chiave come il tasso di uso circolare della materia e la produttività delle risorse».

<sup>88</sup> Rispetto al 2022, tuttavia, l'Italia perde a vantaggio dell'Olanda il primo posto nel ranking europeo della circolarità, costruito sulla base di 17 diversi indicatori che misurano l'impatto ambientale delle attività economiche e civili sull'ambiente e sul clima, l'efficienza nell'uso delle risorse, così come la capacità di risposta ai problemi ambientali. Un arretramento, peraltro, particolarmente marcato nel settore delle nuove energie rinnovabili, il solare e l'eolico. Alla base del brusco rallentamento italiano sulla via della transizione ecologica, il *IV Rapporto Circonomia 2023* pone la scarsa capacità di innovazione tecnologica del nostro Paese: nel 2021 l'Italia ha speso in ricerca e sviluppo l'1,48% del Pil, contro il 2,26% della media UE.