

14 GIUGNO 2023

«Transition by Law» vs. «Transition by Plan»: una prospettiva di diritto comparato per lo studio dell'economia circolare

di Paolo Passaglia

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università di Pisa

«*Transition by Law*» vs. «*Transition by Plan*»: una prospettiva di diritto comparato per lo studio dell'economia circolare^{*}

di Paolo Passaglia

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università di Pisa

Abstract [It]: Lo scritto ha ad oggetto l'economia circolare, esaminata dal punto di vista delle fonti normative che caratterizzano la transizione verso questo nuovo modello economico. Viene proposta, in particolare, una contrapposizione tra due categorie di esperienze: quelle (maggioritarie) che privilegiano l'utilizzo di strumenti di *Soft Law* e quelle che optano per norme di *Hard Law*. L'analisi comparatistica che da questa contrapposizione prende le mosse può offrire, in prospettiva, indici su cui misurare l'efficacia delle scelte compiute.

Title [En]: «*Transition by Law*» vs. «*Transition by Plan*»: A Comparative Law Approach to the Study of the Circular Economy

Abstract [En]: The paper deals with the circular economy, examined from the perspective of the regulatory sources that characterize the transition to this new economic model. In particular, an alternative is sketched between two categories of experiences: a majority that favors the use of *Soft Law* instruments and others that opt for *Hard Law* provisions. The comparative analysis based on this alternative can offer, in the future, indicators on which to measure the effectiveness of the choices made.

Parole chiave: Economia circolare, Transizione, *Hard Law*, *Soft Law*, Diritto comparato

Keywords: Circular Economy, Transition, *Hard Law*, *Soft Law*, Comparative Law

Sommario: 1. Il diritto e la transizione verso l'economia circolare: il divario tra *Hard Law* e *Soft Law*. 2. I precursori: gli spunti offerti dalle esperienze giapponese e tedesca. 3. Le esperienze attualmente più avanzate: un confronto tra Cina e Unione europea. 3.1. Il sistema cinese. 3.2. L'economia circolare nel contesto europeo. 4. Appunti per una ricerca.

1. Il diritto e la transizione verso l'economia circolare: il divario tra *Hard Law* e *Soft Law*

La nozione di economia circolare sta ricevendo, negli ultimi tempi, una crescente attenzione da parte dei cultori di diverse discipline, anche ben al di là dei confini degli studi economici, nell'ambito dei quali, chiaramente, la nozione è stata teorizzata e ha mosso, ormai parecchio tempo fa, i primi passi in termini di concretizzazione¹.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ A quanto consta, il primo impiego esplicito dell'espressione «economia circolare» è rintracciabile in A.V. KNEESE, *The Economics of Natural Resources*, in *Population and Development Review*, 1988, n. 14, 281 ss. L'idea della circolarità, tuttavia, era stata espressa anche in precedenza, almeno a partire dalla comparazione tra il modello economico del *cowboy* e quello dell'astronauta proposta da K.E. BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in H. JARRETT (ed.), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimore (MD), Johns Hopkins University Press, 1966, 3 ss.

Tra le discipline che si affacciano su questo ambito di ricerca, si sta ritagliando uno spazio non trascurabile il diritto, come dimostrato dalla mole significativa di contributi dottrinali comparsi, in anni recenti, a livello internazionale², ma anche in Italia³.

La prospettiva del giurista, in effetti, per quanto inevitabilmente ancillare rispetto a quella dell'economista, non può essere bollata come di scarso interesse. A ben vedere, del resto, è chiaro che il diritto abbia una incidenza rilevante sulla transizione verso un'economia di tipo circolare: inevitabilmente, la transizione si presenta in forme considerevolmente diverse a seconda che essa sia guidata da norme giuridiche propriamente intese oppure che sia affidata alla semplice «buona volontà», influenzata in maniera più o meno forte, degli attori economici. Pur senza indugiare troppo sulla portata delle determinazioni individuali, e per restare su concetti con cui i giuristi hanno maggiore familiarità, la transizione si presenta in forme che sono lungi dal poter essere accomunate quando venga scandita da fonti di *Hard Law* o quando, invece, sia orientata essenzialmente da strumenti di *Soft Law*.

Per cogliere l'impatto di quest'ultima distinzione, conviene partire dalla definizione di «economia circolare». L'esercizio è tutt'altro che agevole, stante la pluralità di definizioni che sono state proposte nel dibattito tra gli economisti. Senza poter ovviamente entrare nel merito delle varie opzioni, è forse opportuno rifarsi a un criterio per così dire «statistico» e riprendere, quindi, quella indicata dalla *charity*

² Senza alcuna pretesa di completezza, e solo per dare un'idea della ricchezza del dibattito che l'intersezione tra giuristi ed economisti è andata originando, v. R. GREENWOOD-M. RAYNARD-F. KODEIH-E.R. MICELOTTA-M. LOUNSBURY, *Institutional complexity and organizational responses*, in *Academy of Management Annals*, n. 5, 2011, pp. 317 ss.; D. NAZET-ALLOUCHE, *Économie circulaire et droit*, HAL – Les Notes du Pôle, 2016; C. BACKES, *Law for a Circular Economy*, The Hague, Eleven, 2017; A.-L. REBAUD, *Vers une économie circulaire en Europe* (Cahiers – Développement durable, sous la direction de D. Stokkink, n. 37), Bruxelles, Pour la Solidarité, 2017; M. EUDE, *L'économie circulaire, de la notion économique aux principes juridiques complexes*, in *Droit et Ville*, n. 187, 2019, pp. 291 ss.; L. MEULEMAN, *Metagovernance for Sustainability. A Framework for implementing the Sustainable Development Goals*, London, Routledge, 2019; L. MEULEMAN-I. NIESTROY, *Economics and governance for sustainability*, in *Public Sector Economics*, 2019, vol. 43, n. 4, pp. 337 ss.; O.E. OGUNMAKINDE, *A Review of Circular Economy Development Models in China, Germany and Japan*, in *Recycling*, 2019, n. 4, pp. 27 ss.; H.-W. MICKLITZ, *La quadrature du cercle? Concilier le droit de la consommation et l'économie circulaire*, in *Revue internationale de droit économique*, 2020, pp. 97 ss.; O.V. MIKICHUROVA-I.V. VLIALKO, *Circular law as a legal basis for a circular economy*, in *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science*, 2021, pp. 915 ss.; P.N. KIO-C.J. ANUMBA-A.K. ALLI, *Circular Economy Trends – Potential Role of Emerging Technologies*, in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 2022, pp. 1101 ss.

³ Cfr., di nuovo a titolo puramente evocativo, R. BIFULCO-A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 2017, n. 1, pp. 163 ss.; F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, EUM, 2019; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, n. 2, pp. 493 ss.; S. CAVALIERE, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Diritti fondamentali*, 2020, n. 1, pp. 922 ss.; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare: sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2020; I. RIVERA, *Il peso della materia. L'economia circolare e il principio di sostenibilità nell'ottica della responsabilità intergenerazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 891 ss.; G. SABATINO, *Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità. Profili teorici ed applicativi in dialogo tra Repubblica Popolare Cinese ed Unione Europea*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 3, pp. 379 ss.; B. CELATI, *Stato e mercato nella disciplina giuridica del "governo dell'economia sostenibile"*, in *Amministrazione in Cammino*, 11 maggio 2021; F. DE LEONARDIS, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII aggiornamento, Torino, Utet, 2021, pp. 161 ss.; S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Atti del Convegno Sird, Milano, 22 aprile 2022, Torino, Giappichelli, 2022.

più attiva e più nota nel settore, vale a dire la *Ellen MacArthur Foundation*: la *circular economy* – si legge sul sito della fondazione – è «[a] systems solution framework that tackles global challenges like climate change, biodiversity loss, waste, and pollution»; è «based on three principles, driven by design: eliminate waste and pollution, circulate products and materials (at their highest value), and regenerate nature»; è «underpinned by a transition to renewable energy and materials»; inoltre, «[t]ransitioning to a circular economy entails decoupling economic activity from the consumption of finite resources»; questo rappresenta «a systemic shift that builds long-term resilience, generates business and economic opportunities, and provides environmental and societal benefits»⁴.

Una siffatta definizione pone in evidenza, in primo luogo, la intersettorialità dell'economia circolare, ma quel che risulta in maniera ancor più nitida è la necessità di un mutamento radicale di paradigma, attraverso una scissione tra attività economica e consumo di risorse non rinnovabili. Proprio in questo cambiamento risiede tutta la portata epocale che dietro la nozione di economia circolare si intravede, poiché il passaggio da un modello di economia lineare⁵ alla circolarità implica, non soltanto profonde trasformazioni del tessuto produttivo, ma, più in generale, una marcata rivisitazione dei rapporti economici e dunque, in ultima analisi, anche di quelli sociali.

A dare la misura dell'impatto di questi mutamenti sono, in fondo, gli stessi principi che la definizione citata evoca, in una forma che forse è un po' ermetica, ma che non per questo appare inidonea a far emergere tutta la pregnanza dei contenuti, non appena questi ultimi vengano anche solo sommariamente esplicitati.

Il primo principio (*eliminate waste and pollution*) consiste nel preservare il patrimonio naturale mediante il controllo delle risorse non rinnovabili e lo sviluppo, al massimo livello possibile, dell'impiego di quelle rinnovabili⁶.

Il secondo principio (*circulate products and materials at their highest value*) si sostanzia nell'ottimizzazione delle risorse attraverso l'inserimento dei prodotti, dei componenti e dei materiali al loro più elevato grado di funzionalità all'interno di cicli (tecnici o biologici). La concezione stessa del prodotto deve avvenire in vista di un riutilizzo, un ricondizionamento o un riciclaggio che permetta ai componenti e ai materiali di restare all'interno del circuito, sull'assunto che, idealmente, la circolarità dovrebbe svilupparsi nel circuito più breve, cioè quello che richiede il minimo di attività, quindi la massima conservazione di energia e di altre risorse: se la semplice conservazione in buono stato del prodotto è il circuito più breve e meno

⁴ La definizione è contenuta sul sito della *Ellen MacArthur Foundation* ed è consultabile alla pagina dedicata al [glossario](#).

⁵ Trattasi, come noto, del modello economico tradizionale, basato sulle tre fasi del «take – make – dispose (o waste)», in cui la prima fase è quella della raccolta delle materie prime, la seconda è quella della loro trasformazione in prodotti e la terza è quella del loro smaltimento al termine della loro vita. Per questa definizione, e per un'analisi fruibile anche da parte dei cultori di discipline diverse da quelle economiche, v. T. DIEGUEZ. [Operationalization of Circular Economy: A Conceptual Model](#), IGI Global, 2020, pp. 61 ss.

⁶ Cfr. ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, [Towards a circular economy: Business rationale for an accelerated transition](#), December 2015, p. 5.

dispendioso, il riciclaggio, nella misura in cui richiede l'impiego di altre risorse e di energia, con risultati che possono anche essere piuttosto lontani dal pieno reintegro del valore iniziale del prodotto, è il circuito più ampio, *ergo* da limitare quanto più possibile, cioè da utilizzare alla stregua di una *extrema ratio*⁷.

Il terzo principio (*regenerate nature*), infine, richiede che venga favorita l'efficienza del sistema mediante l'individuazione e l'eliminazione delle esternalità negative. In questa prospettiva si colloca la riduzione della degradazione dei sistemi e dei danni discendenti dall'occupazione dei suoli e dall'inquinamento nelle sue varie forme⁸.

Sulla scorta di questa enucleazione, può dirsi che, almeno per l'economia circolare, la distanza tra *Hard Law* e *Soft Law* – concetti non di rado separati da una frontiera piuttosto sfocata⁹ – assume contorni piuttosto nitidi. In effetti, onde dare attuazione ai principi indicati, è evidente che il passaggio dall'economia lineare all'economia circolare impone mutamenti incisivi sui modi di produzione e sulle tipologie di consumo, come dimostra il fatto che nell'economia lineare si crea valore producendo e vendendo quanti più prodotti possibile. Il ruolo delle regole non può che essere, dunque, quello di imporre e/o di promuovere certi cambiamenti, magari sanzionando e/o scoraggiando il mantenimento di pratiche che si rivelino incompatibili con la circolarità dell'economia. È precisamente qui che l'alternativa tra *Hard Law* e *Soft Law* mostra tutto il suo significato: se si tratta di incidere su comportamenti consolidati, le possibilità offerte dalle norme di *Hard Law* sono incommensurabilmente più elevate, proprio per la coerenza che le caratterizza e che può risultare l'unico strumento utilmente impiegabile al fine di ottenere ciò che il semplice consigliare, suggerire o patrocinare è normale che stenti ad assicurare. Ad esempio, l'adozione di una logica produttiva che si fondi sull'allungamento della vita media di un prodotto, se può avere (e ha) benefici effetti anche macroeconomici, incide chiaramente sul profitto a breve termine dell'impresa: pare arduo, di conseguenza, poter postulare che – al di là di qualche commendevole eccezione – le imprese convertano i loro processi produttivi per venire incontro alle nuove esigenze collettive senza che siano obbligate o, almeno, sollecitate mediante misure premiali. Il punto è che norme di *Hard Law* sono indispensabili tanto nel primo quanto nel secondo caso, ora per prevedere sanzioni in caso di inadempienze ora per stanziare i fondi da cui attingere per le misure premiali. Del pari, e sull'altro versante, solo attraverso norme di *Hard Law* sarebbe possibile scaricare sull'acquirente di un prodotto il costo del futuro smaltimento dello stesso, essendo perlomeno chimerico che il consumatore medio spontaneamente versi una somma superiore al valore del bene acquistato.

⁷ *Ivi*, 7.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Per una approfondita disamina del dibattito dottrinale in ordine ai termini e alle implicazioni della contrapposizione tra «*Hard Law*» e «*Soft Law*», v. G.C. SHAFFER-M.A. POLLACK, *Hard V's. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance*, in *Minnesota Law Review*, 2010, pp. 712 ss.

Finanche nell'ipotesi in cui l'obbligo riguardi la pubblica amministrazione, a ben vedere, è più che probabile che il *Soft Law* non sia sufficiente a far assumere comportamenti virtuosi. Una normativa di *Hard Law*, infatti, risulta comunque necessaria per orientare l'azione della pubblica amministrazione, non essendo sufficienti semplici atti interni. Emblematico, al riguardo, può essere il procedimento che conduce all'affidamento di appalti, nel quale si intenda favorire imprese che abbiano determinate caratteristiche in termini di *compliance* ai requisiti dell'economia circolare: a questo fine sarà comunque necessario che una norma di *Hard Law* consenta di prendere in considerazione queste caratteristiche, attribuendo loro una predominanza tra i criteri di aggiudicazione delle gare.

Quelle appena passate in rassegna non sono che semplici evocazioni di problematiche che potrebbero trovare un numero ben più ampio di conferme. Già questa selezione, pur minima e fors'anche arbitraria, sembra peraltro sufficiente a suffragare l'ipotesi accennata *in limine* relativamente alla necessità di tener distinte le esperienze nelle quali le *policies* in favore dell'economia circolare si sono tradotte in atti di *Hard Law* e quelle in cui l'impegno, magari anche ad ampio spettro e ad alta intensità, si è sostanziato principalmente in atti di *Soft Law*, i quali, pur in ipotesi concepiti come prodromici rispetto a leggi o altri atti normativi, sono almeno *allo stato* i principali fondamenti delle azioni poste in essere.

2. I precursori: gli spunti offerti dalle esperienze giapponese e tedesca

Alla luce di quanto si è venuti dicendo in merito alla centralità dell'*Hard Law*, non sembra improprio sostenere – in consonanza, peraltro, con quanto ha generalmente constatato la dottrina¹⁰ – che le prime esperienze di rilievo nel cammino verso l'affermazione dell'economia circolare sono il Giappone e la Germania. Sono, infatti, queste le esperienze in cui, nella prima metà degli Anni Novanta, sono state adottate le prime leggi riconducibili all'economia circolare o, meglio, a «frammenti» della stessa. Per dirla in altri termini, il Giappone e la Germania hanno avuto il ruolo di precursori a livello mondiale in tema di regolamentazione (giuridica) concernente l'economia circolare, ma non nel senso che hanno proposto modelli economici compiuti, bensì per il fatto di avere per primi concretizzato anche in termini normativi alcune delle esigenze fondative e imprescindibili per la realizzazione di una economia circolare (o magari – meno enfaticamente – per l'abbandono progressivo del modello consolidato di economia lineare).

In entrambi i paesi considerati, quella che può definirsi qualcosa di più di un'idea di economia circolare ha trovato sin da subito riscontri nel diritto positivo. A testimoniarlo sono due leggi, quali, per il Giappone, l'*Act on the Promotion of Effective Utilization of Resources* (legge n. 48 del 1991)¹¹ e, per la Germania,

¹⁰ V., in tal senso, N. MOUSSEAU-R. SIMON, [Métaux: et économie circulaire au Québec – Rapport de l'étape 2 : Principes de l'économie circulaire et approches à l'étranger](#), Montréal, Institut de l'environnement, du développement durable et de l'économie circulaire, 2 mars 2016, pp. 8 ss.; G. SABATINO, *Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità*, cit., pp. 379 s.

¹¹ La legge è reperibile, nella traduzione inglese, sulla [Law and Environment Assistance Platform](#).

il *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz* del 27 settembre 1994 (BGBl. I S. 2705), cioè la «legge sulla gestione a ciclo chiuso dei rifiuti»¹², dal cui confronto, peraltro, già si coglie una non trascurabile diversità delle prospettive tratteggiate.

L'impianto della legge giapponese si è caratterizzato, *ab initio*, per una marcata attenzione alla gestione dei rifiuti: l'ambizione alla circolarità si è infatti tradotta, essenzialmente, nella sollecitazione dei vari attori coinvolti, pubblici e privati, dal versante dei produttori o da quello dei consumatori, a ridurre in maniera progressiva la quantità di rifiuti, attraverso un riutilizzo e un riciclaggio sempre più intenso.

Se i risultati sono stati assolutamente significativi, rendendo il Giappone un esempio difficilmente eguagliabile nel riciclaggio dei rifiuti, non per questo può individuarsi in quel sistema un modello particolarmente efficace di economia circolare, per la semplice ragione che la circolarità perseguita disegna il cerchio tra tutti più ampio. Anche a seguito delle riforme legislative che sono intervenute, e in special modo con il *Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society* (legge n. 110 del 2000)¹³, l'ottica è rimasta quella orientata ai rifiuti, piuttosto che a una trasformazione dei processi economici diretta a reimpostare i parametri di utilizzazione delle risorse. I cambiamenti più radicali, in questo senso, hanno riguardato, da un lato, l'incremento dell'utilizzo delle fonti rinnovabili rispetto alle altre e, dall'altro, la contrazione dell'impatto ambientale dei prodotti nella loro fase terminale. L'estensione della durata dei prodotti o l'aumento del loro coefficiente di riparabilità non hanno comunque assunto un peso particolarmente significativo, mantenendo così il Giappone in una dinamica di circolarità a raggio ampio; ciò, almeno, sin quando un nuovo *trend* di sviluppo in direzione della sostenibilità, inaugurato nel 2019¹⁴, non potrà dirsi consolidato.

Anche in Germania la gestione dei rifiuti ha catalizzato l'attenzione nel processo di avvicinamento verso una economia circolare. L'accento è stato posto, tuttavia, sempre più sulla necessità di orientarsi verso un modello di sviluppo sostenibile, tale da consentire una crescita economica associata a una riduzione dell'impiego di materie prime. Questo impegno si è in buona misura concretizzato nella responsabilizzazione dei produttori, chiamati a ristrutturare i processi produttivi alla luce delle esigenze ambientali. La razionale gestione dei rifiuti, in questa logica, non è certo stata trascurata, anzi si è avuto uno sforzo costante finalizzato a rafforzarla, tuttavia una parte consistente di risorse è stata impiegata per prevenire, nei limiti del possibile, il prodursi del rifiuto. Il più forte legame tra il mutamento di modello economico e le preoccupazioni ambientali rispetto al Giappone (dove la componente efficientistica in

¹² Il testo della legge è consultabile sul sito [DeJure](#). La legge è stata oggetto di una riforma *ab imis* da parte del *Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts*, del 24 febbraio 2012 (BGBl. I S. 212). Di quest'ultimo testo è reperibile una [traduzione in inglese](#); sono altresì reperibili, sempre in inglese, [estratti del testo della legge anteriore alla riforma](#), nella versione aggiornata al 3 maggio 2000.

¹³ Il Ministero dell'ambiente giapponese ha messo in linea una [traduzione in inglese della legge](#).

¹⁴ Cfr. *Circular Economy in Japan*, in [Zenbird](#).

termini finanziari ha avuto un ruolo forse più significativo) ha probabilmente consentito al sistema tedesco di andare più avanti nel percorso di riduzione del raggio della circonferenza ideale. Ciò posto, peraltro, l'economia circolare si è tradotta in un obiettivo ancora piuttosto lontano dal potersi dire realizzato, come dimostra, del resto, l'elaborazione negli ultimi anni di programmi per la transizione: è infatti del 2019 il lancio, da parte del Ministero federale dell'educazione e della ricerca, della *Circular Economy Initiative Deutschland*¹⁵, ulteriormente arricchita, nel 2021, dalla pubblicazione della *Circular Economy Roadmap für Deutschland*¹⁶.

Pur nella diversità delle loro impostazioni, sia il Giappone che la Germania hanno assunto il ruolo di precursori e, sotto vari profili, di ispiratori. Anche seguendo il loro esempio, infatti, nuove esperienze sono maturate, proponendo un impianto normativo e di *policies* per il quale parlare di economia circolare è divenuto sempre meno velleitario, anche se – ancora oggi – tutt'altro che acquisito.

3. Le esperienze attualmente più avanzate: un confronto tra Cina e Unione europea

Se le esperienze giapponese e tedesca hanno mostrato una precoce attenzione a problematiche tipiche dell'economia circolare e, al contempo, l'esigenza di affrontare i problemi partendo da provvedimenti legislativi, può stupire che, nel corso degli anni, alle diverse latitudini, si sia assistito generalmente a una scissione tra le due tematiche: la crescita e la diffusione evidenti della ricerca della circolarità nel processo produttivo si sono associate solo in maniera episodica a interventi normativi in materia. Più precisamente, la sensibilità che ha portato a gettare le basi per la transizione verso un'economia circolare si è tradotta sovente nell'adozione di legislazioni tutt'al più settoriali, e soltanto in casi che restano, almeno per il momento, eccezionali la transizione è stata impostata attraverso una legge o una legislazione organica avente a oggetto l'economia circolare. Ben più frequente è stato il ricorso a forme di programmazione, in cui le norme di *Hard Law* si sono concentrate, per l'essenziale, solo su singoli frammenti del programma. In questo quadro, l'eccezione più significativa è stata, per lungo tempo e fino a tempi recenti, quella della Repubblica popolare cinese. Una eccezione che, nello specifico, si apprezza per la presenza di una legge sulla promozione dell'economia circolare, del 2008, tra l'altro inquadrata all'interno di un disegno legislativo più ampio. Ciò posto, è chiaro che il fondamento dell'eccezionalità cinese va ben al di là dell'aspetto prettamente normativo, coinvolgendo ancor prima la forma di stato: non è probabilmente un caso che un approccio maggiormente costrittivo nei confronti degli attori economici sia stato sperimentato in un sistema in cui l'economia di mercato ha una conformazione chiaramente divergente

¹⁵ Per un'analisi del programma, si rinvia al sito *web* di [Circular Economy Initiative](#).

¹⁶ V. ACATECH/CIRCULAR ECONOMY INITIATIVE DEUTSCHLAND/SYSTEMIQ (Hrsg.), [Circular Economy Roadmap für Deutschland](#), Circular Economy Initiative Deutschland, 11. Mai 2021.

rispetto a quella proposta dall'ordo-liberalismo¹⁷; la prospettiva *top-down* che, come è inevitabile, dall'azione legislativa si irradia va a coniugarsi, in effetti, in maniera assai più immediata con l'economia socialista di mercato rispetto a quanto possa fare con quella improntata a un più compiuto esplicarsi dell'autonomia privata tipico delle democrazie liberali, specie a partire dall'ultimo scorcio del secolo scorso¹⁸.

Alla luce del diverso inquadramento dei fenomeni economici e delle esigenze produttive che segnano le distanze tra il sistema cinese e quelli che possono in maniera generica definirsi come «occidentali», la comparazione concernente il dato dell'utilizzo di norme di *Hard Law* finisce per inserirsi in un contesto necessariamente più ampio, dal quale si possono tentare di individuare alcuni elementi idonei, forse, a un proficuo utilizzo in chiave comparatistica.

3.1. Il sistema cinese

La Repubblica popolare cinese ha adottato quella che è stata considerata «*the world's first national law proclaiming an economy model different from the mainstream linear*»¹⁹. La legge, adottata nel 2008 ed entrata in vigore nel 2009, ha rappresentato l'approdo di una politica economica che, a far tempo dall'inizio del XXI secolo (e più propriamente dall'avvento al potere, nel 2002, di Hu Jintao²⁰), è andata conformandosi a un approccio scientifico allo sviluppo, nel quale le istanze di crescita economica dovevano essere modulate alla luce di istanze sociali e ambientali.

L'opzione in favore di una legge organica sulla promozione dell'economia circolare non poteva non tradursi nel rafforzamento e nella diffusione della sensibilità nei confronti di tematiche ambientali e di sostenibilità. In un certo senso, quindi, si è operata una sorta di sintesi dell'insieme dei provvedimenti legislativi già adottati in tema di produzione, di riduzione dell'inquinamento e dei rifiuti e della riduzione dell'impiego di energia²¹, arricchita da un impianto nel quale gli organi politici programmano forme di transizione le quali, pur restando – almeno in ipotesi – compatibili con l'idea di un'economia di mercato

¹⁷ Le caratteristiche salienti del diritto dell'economia cinese, con precipuo riguardo al temperamento tra pianificazione e autonomia, sono state ripercorse, di recente, da G. SABATINO, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, in I. CASTELLUCCI (a cura di), *Saggi di diritto economico e commerciale cinese*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 33 ss.

¹⁸ Al riguardo, può riprendersi la comparazione tra pianificazione cinese e programmazione europea proposta ancora da G. SABATINO, *Legal Features of Chinese Economic Planning*, cit., p. 72, il quale rileva che «*[i]n the PRC, the constitutional role of the Party as the guiding force and the existence of a parallel structure comprising CPC organs and public offices, is what makes it possible for the plan to be taken into account by all the institutions and economic operators which it is addressed to*», mentre «*[i]n the EU such a structure lacks; thus member States do not even "feel" obligated to consider what the European targets say*».

¹⁹ Così J.A. MATHEWS-H. TAN, *Progress toward a circular economy in China*, in *Journal of Industrial Ecology*, 2011, n. 15, pp. 435 ss.

²⁰ V. G. SABATINO, *Il diritto dell'economia circolare tra programmazione, contratto e responsabilità*, cit., p. 384.

²¹ Per un quadro sinottico delle normative adottate, v. O.E. OGUNMAKINDE, *A Review of Circular Economy Development Models in China, Germany and Japan*, cit., p. 4.

(per quanto *sui generis*), si fondano su imposizioni e condizionamenti per gli operatori economici, a tutti i livelli.

Un approccio che è, dunque, di tipo «*top-down*», nel quale l'impegno alla promozione di una economia circolare rappresenta un ulteriore strumento di controllo sociale, veicolato da un coordinamento – non sempre agevole – tra i diversi livelli di governo, dalla definizione di *standards* e dall'introduzione di incentivi condizionati al rispetto delle indicazioni provenienti dalle autorità politiche, ulteriormente rafforzati dalla previsione di sanzioni per quei funzionari e per quegli operatori che non siano stati in grado di corrispondere alle aspettative espresse in sede di programmazione.

In questa logica, persino i semplici cittadini sono stati associati allo sforzo, vuoi nel senso della partecipazione al controllo, vuoi nel senso della loro responsabilizzazione diretta. Emblematico, in tal senso, al di là della portata concreta che la disposizione possa avere, è il contenuto dell'art. 9 del Codice civile del 2020 (già presente nella Parte generale adottata nel 2017), secondo cui «[q]ualsiasi attività di diritto civile condotta da soggetti di diritto civile deve favorire la conservazione delle risorse e la tutela dell'ambiente ecologico»: questo c.d. «principio verde», per quanto assuma una valenza programmatica, più che immediatamente precettiva²², esprime in maniera quanto mai eloquente una sensibilità nuova nei confronti della ponderazione tra economia e ambiente, che, al netto delle difficoltà concretamente riscontrate in una transizione all'economia circolare ancora lungi dal potersi dire compiuta²³, disegnano una prospettiva di lungo periodo destinata a modificare *ab imis* il modello produttivo. Alla non trascurabile condizione, però, che permanga una determinazione in questo senso da parte degli organi decisori di vertice, da cui promanano, direttamente o indirettamente, tutti gli strumenti per la transizione...

3.2. L'economia circolare nel contesto europeo

Tra i sistemi il cui tessuto economico si ispira ai principi liberali dell'autonomia privata, nel continente europeo si rintracciano le esperienze che prima delle altre hanno mostrato una sensibilità marcata per il passaggio verso l'economia circolare²⁴. L'esempio tedesco ha certamente giocato un importante ruolo di

²² Cfr. G. SABATINO, *Environmental sustainability and civil law in the "new era" of Chinese legal culture. The "green clauses" of the Chinese civil code*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, cit., p. 159. Sul «principio verde», v. altresì E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico. Tra legge e dottrina*, Roma, Roma TrE-Press, 2020, pp. 181 ss.

²³ Per una sintetica rassegna delle difficoltà di cui nel testo, v. O.E. OGUNMAKINDE, *A Review of Circular Economy Development Models in China, Germany and Japan*, cit., p. 6.

²⁴ Ciò non deve, in ogni caso, far concludere nel senso che in altre zone del pianeta la transizione verso l'economia circolare stenti a trovare concretizzazioni. A suffragio di questa considerazione, possono addursi le esperienze analizzate nei *booklets* [Governments going circular – A global scan by De Groene Zaak](#), del febbraio 2015, e [Going Circular – National level processes towards a circular economy](#), quest'ultimo pubblicato a cura delle istituzioni euro-unitarie nel 2022, e caratterizzato, tra l'altro, dall'esposizione delle esperienze di alcuni paesi africani (Senegal e Uganda), sudamericani (Colombia ed Ecuador) e asiatici (Kirghizistan e Mongolia). V. altresì – e soprattutto – la pagina del sito della *Ellen MacArthur Foundation* dedicata ai [case studies](#), che offre un panorama assai articolato delle diverse iniziative intraprese nel mondo.

stimolo; sarebbe tuttavia riduttivo e, nel complesso, fuorviante assegnargli il ruolo di prototipo o di modello. Se ne ha una dimostrazione evidente volgendo lo sguardo verso l'evoluzione che, in materia, ha connotato l'Unione europea²⁵.

La politica dell'Unione concernente l'economia circolare è stata cadenzata, per l'essenziale, dal succedersi di «piani», o comunque di atti dal problematico inquadramento a livello normativo: dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 18 giugno 2003 sulla «Politica integrata dei prodotti», in cui ci si impegna a «sviluppare il concetto di “ciclo di vita ambientale”» (COM(2003) 302), alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 2 dicembre 2015, su «L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare» (COM(2015) 614), fino ad arrivare alla più recente Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni dell'11 marzo 2020, recante «Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare – Per un'Europa più pulita e più competitiva» (COM(2020) 98), l'Unione ha disegnato la propria strategia per il futuro nel quadro di un'elaborazione complessa e articolata, espressa in forma descrittiva, della pluralità di impegni che si andavano ad assumere.

Per quanto queste comunicazioni possano essere ricche di implicazioni, ambiziose negli obiettivi e impegnative sotto il profilo della loro attuazione, resta il fatto che i loro contenuti non possono giungere a valicare il confine del *Soft Law*.

È pur vero che, in seno alle varie comunicazioni, affiorano prospettive di adozione di atti normativi e, del resto, il diritto europolitano è tutt'altro che sprovvisto di direttive e, più di recente, anche di qualche regolamento i cui ambiti di operatività si inseriscono all'interno del macrotema dell'economia circolare. Tutti questi atti normativi, tuttavia, incidono, appunto, su profili specifici, con il che permane l'assenza di una legislazione organica.

La logica di questi piani, del resto, non è tanto quella di imporre, bensì semmai di cercare di coinvolgere i diversi soggetti interessati. Nella logica europea, in sostanza, il passaggio all'economia circolare non può prescindere dall'applicazione su vasta scala del concetto di collaborazione, con gli attori coinvolti che non sono, per solito, destinatari di obblighi, ma che si vedono, semmai, principalmente responsabilizzati. A rafforzare una dinamica di questo tipo, che rischierebbe in effetti di rivelarsi assai velleitaria, sono stati previsti meccanismi di incentivazione e di stimolo assortiti da finanziamenti. In luogo della *costrizione*, ci

²⁵ Il tema meriterebbe un approfondimento che è tuttavia incompatibile con i limiti della presente trattazione. Di seguito si proporranno alcune osservazioni direttamente legate ai fini precisi di questo contributo. Per l'analisi della politica dell'Unione relativamente alla transizione verso un'economia circolare, nell'ambito di una bibliografia ormai assai nutrita, si rinvia sin da ora, anche per i dovuti ulteriori riferimenti, a M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*, cit., spec. pp. 39 ss.

si pone sulla direttrice della *promozione*. l'aspetto finanziario è dunque di primissimo rilievo²⁶, giacché è il motore che può portare gli operatori economici a modificare prassi consolidate e/o modelli che generano profitto o risparmio, per i singoli, nell'immediato o nel breve periodo.

Finanche per gli aspetti coperti da atti normativi eurounitari, peraltro, non può trascurarsi la circostanza – sopra accennata – che l'Unione, fino a pochi anni fa, abbia utilizzato quasi soltanto direttive: la scelta di questi atti è, effettivamente, quanto mai rivelatrice dell'approccio adottato dall'Unione, basato sulla collaborazione indefettibile da parte degli Stati, che, per un verso, può essere indice delle divaricazioni presenti tra i ventisette, da presumersi tanto marcate da impedire una normativa del tutto uniforme, e che, per l'altro, può significare l'avvertita esigenza di lasciare alle singole realtà il compito di concretizzare nel dettaglio quei frammenti di economia circolare imposti tramite *Hard Law*. D'altro canto, finanche il più importante tra i regolamenti finora adottati, il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, ha tra i suoi contenuti più rilevanti quelli riconducibili alla previsione dell'obbligo per gli Stati membri di adottare «Piani nazionali integrati per l'energia e il clima» con cadenza decennale.

Ponendosi in questa prospettiva, la dimensione multilivello assume dunque una rilevanza cruciale, una rilevanza che, tra l'altro, non si limita al dialogo tra Stati e Unione europea, ma che va ben al di là, interessando le articolazioni territoriali ulteriori, di scala regionale o locale: vengono all'uopo in considerazione le iniziative, anche ambiziose, che le città europee, in un numero crescente, hanno posto o stanno ponendo in essere²⁷, al pari, peraltro, di città collocate in altre aree del pianeta²⁸.

Proprio l'interesse suscitato dalle iniziative cittadine conferma ulteriormente l'approccio molto improntato alla collaborazione che sul continente europeo ha assunto l'aspirazione alla transizione verso un'economia circolare: la prossimità delle istituzioni attive con la cittadinanza rende, infatti, quasi «naturale» lo sviluppo di istanze partecipative e di responsabilizzazione, destinate a porsi quali pilastri dell'intera strategia, nel quadro di programmi in cui il ruolo delle norme di *Hard Law* finisce per essere marginale, specie – come è ovvio – là dove i poteri normativi locali risultino assai circoscritti. Non è forse un caso, allora, che la prima legge di ampio respiro sull'economia circolare in Europa sia stata adottata in un paese, come la Francia, in cui la tendenza all'accentramento è, notoriamente, più marcata che altrove e dove, di conseguenza, lo spazio per impostare politiche autonome di ampio respiro da parte degli enti territoriali è tendenzialmente esiguo.

²⁶ Ne è una dimostrazione quanto mai eloquente il regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

²⁷ Un'interessante rassegna delle iniziative poste in essere in un buon numero di città europee è proposta nel [Circular Cities Declaration Report 2022](#).

²⁸ Per qualche esempio, v. la pagina dedicata a «[Featured circular economy examples: Cities](#)» del sito *web* della *Ellen MacArthur Foundation*.

Dopo aver accumulato un certo ritardo rispetto ad altri paesi europei, e segnatamente rispetto alla Germania, ma anche, ad esempio, al Belgio²⁹, la Francia ha intrapreso un percorso verso la circolarità³⁰ che ha avuto come prima grande tappa la legge n. 2015-992 del 17 agosto 2015, «*relative à la transition énergétique pour la croissance verte*», con la quale, oltre a enunciare i tre grandi principi della prevenzione, della gestione e della gerarchizzazione delle risorse³¹, si è anche positivizzata la definizione di economia circolare (art. 110-1-1 del Codice dell'ambiente³²). L'approccio fortemente basato sull'utilizzo della legge per guidare la transizione si è ulteriormente rafforzato nel corso degli ultimi anni, come dimostra la legislazione con cui si sono imposti agli operatori economici comportamenti volti a ridurre al massimo lo spreco alimentare³³, ma soprattutto la legge n. 2020-105 del 10 febbraio 2020, «*relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*», con cui la transizione viene inquadrata in maniera organica e fortemente innovativa, sul piano dei contenuti, anche nel panorama comparatistico³⁴.

L'ordinamento francese, dunque, in dissonanza rispetto al *mainstream* europeo, sembra orientarsi sempre più risolutamente verso una transizione guidata da una legislazione che abbracci in maniera onnicomprensiva i vari aspetti che confluiscono nella grande tematica dell'economia circolare.

4. Appunti per una ricerca

Le brevi e fors'anche disorganiche notazioni che sono state fin qui proposte confermano l'idea che una transizione verso l'economia circolare operata per il tramite del diritto sia da considerarsi, almeno allo stato attuale, nettamente recessiva nel panorama comparatistico.

²⁹ Per un quadro delle politiche poste in essere nel Regno del Belgio, a livello federale, regionale e comunitario, v. F. COLLARD, *L'économie circulaire*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, nn. 2455-2456, pp. 5 ss.

³⁰ Di un vero e proprio «*réveil national*» parla D. NAZET-ALLOUCHE, *Économie circulaire et droit*, cit., p. 4, che sottolinea come, fino alla metà del decennio scorso, la politica francese in tema di economia circolare si fosse sostanziata quasi soltanto nell'attuazione di obblighi euro-unitari.

³¹ Sul punto, v. M. EUDE, *L'économie circulaire*, cit., pp. 295 ss.

³² «La transizione verso una economia circolare mira [a raggiungere un impatto ecologico neutro nel quadro del rispetto dei limiti planetari e] a superare il modello economico lineare consistente nell'estrarre, fabbricare, consumare e gettare, facendo appello a una consumazione sobria e responsabile delle risorse naturali e delle materie prime, nonché, in ordine di priorità, alla prevenzione della produzione di rifiuti, segnatamente attraverso il riutilizzo dei prodotti, e, in ossequio alla gerarchia delle modalità di trattamento dei rifiuti, a una riutilizzazione, a un riciclaggio o, in subordine, a una valorizzazione dei rifiuti. La promozione dell'ecologia industriale e territoriale e della concezione ecologica dei prodotti, l'utilizzo di materiali derivati da risorse naturali rinnovabili gestite in maniera durevole e derivati dal riciclaggio, gli appalti pubblici sostenibili, l'allungamento della durata del ciclo di vita dei prodotti, la prevenzione dei rifiuti, la prevenzione, la riduzione o il controllo dello scarico, della rimozione, dello smaltimento o dell'emissione di sostanze inquinanti e tossiche, il trattamento dei rifiuti nel rispetto della gerarchia dei modi di trattamento, la cooperazione tra attori economici al livello territoriale pertinente nel rispetto del principio di prossimità e lo sviluppo dei valori di uso e di condivisione e dell'informazione sui loro costi ecologico, economico e sociale, contribuiscono a questa nuova prosperità» (i termini tra parentesi quadre sono stati aggiunti dalla legge n. 2020-105 del 10 febbraio 2020, sulla quale v. *infra*, nel testo).

³³ Il riferimento va, in particolare, alla legge n. 2016-138 dell'11 febbraio 2016, «*relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*».

³⁴ Cfr. ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *France's Anti-waste and Circular Economy Law*, 2021. Per un primo bilancio concernente i primi anni di applicazione della legge, v. INSTITUT NATIONAL DE L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE, *Deux ans après la loi économie circulaire : où en nest-on ?*, Avril 2022.

Si è già avuto modo di rilevare quanto la circostanza possa apparire sorprendente, vista la profondità dell'impatto sulle condotte degli operatori che si produce nella trasformazione del modello economico mediante il passaggio dalla linearità alla circolarità. A prescindere da questo, ciò che rileva è che la rarefazione dell'uso di strumenti autenticamente normativi ha per lungo tempo privato il comparatista di un terreno su cui sviluppare un'analisi di tipo scientifico che potesse ambire a qualche risultato concreto. Nel momento in cui un approccio organico e ad ampio spettro relativo all'economia circolare è emerso, si è dovuta registrare la circostanza che le esperienze in cui è stato adottato in maniera più convinta hanno pressoché tutte seguito la strada che potrebbe definirsi di una «*Transition by Plan*». L'eccezione più significativa è stata, per parecchio tempo, quella cinese, in cui a venire sperimentata è stata, piuttosto, quella che si può denominare una «*Transition by Law*»; il fatto è, però, che la sperimentazione è avvenuta in un contesto socio-economico largamente inidoneo a una comparazione con le altre esperienze «avanzate» sulla via dell'economia circolare.

Il manifestarsi, in Francia, di un impegno forte, veicolato principalmente nella forma della *Transition by Law*, può rappresentare, in questo contesto, una svolta. L'assimilabilità, sotto molti profili, del caso francese alle altre esperienze europee e addirittura la vera e propria condivisione di una parte delle politiche – evidentemente quelle di matrice euro-unitaria – permettono infatti di proporre una comparazione immediata con ordinamenti che si ispirano alla *Transition by Plan*. Una comparazione che, allo stato, non può che restare a un livello di astrazione piuttosto marcato, ma che, in prospettiva, è destinata ad arricchirsi di margini di concretezza senz'altro significativi, man mano che gli effetti della legislazione francese (in particolare, come è chiaro, della legge del 2020) diverranno misurabili e quindi raffrontabili con quelli di esperienze giuridicamente e culturalmente prossime che abbiano conservato un'impostazione basata sul *Soft Law*.

La sospensione del giudizio che è imposta dalla contingenza attuale giustifica l'assoluta provvisorietà delle riflessioni appena esposte. L'obiettivo che qui si perseguiva, del resto, non era volto a tratteggiare *conclusioni*, ma semplicemente a proporre un criterio in base al quale costruire una (futura) comparazione. Per condurre una qualunque ricerca, d'altra parte, ancor prima di muovere i primi passi, è necessario individuare la direzione da seguire. Ed era precisamente questo l'obiettivo che ha guidato chi scrive nella redazione di queste pagine.