

Dipartimento di Scienze Politiche  
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

Cattedra: **Economia Europea**

# Il Green Deal europeo, un approfondimento su: Next Generation EU e politiche green come risposta alla crisi.

Prof. Paolo Garonna

RELATORE

Prof. Marcello Di Paola

CORRELATORE

637762 Tiziano Sini

CANDIDATO

1



## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	<b>5</b>
<b>Cap.1 Ripensare l'economia in un'ottica sostenibile</b> .....	<b>9</b>
1.1: La questione ambientale ed il lungo percorso verso lo sviluppo sostenibile.....	11
1.2: L'Accordo di Parigi.....	18
1.2.1: Il ruolo dell'Ue e gli sviluppi futuri.....	20
1.3: Agenda 2030.....	21
<b>Cap.2 Il percorso verso lo sviluppo sostenibile: la Green economy</b> .....	<b>25</b>
2.1: L'elaborazione concettuale della <i>Green economy</i> .....	28
2.2: Il perseguimento di progetti di <i>Green economy</i> nelle varie istituzioni: UNEP e OECD.....	33
2.3: L'Unione Europea e gli sforzi verso una economia sostenibile.....	35
2.3.1. La crescente consapevolezza a livello europeo nei confronti della green Economy.....	36
2.3.2. EU Emission Trading System.....	39
2.3.3. Alcune criticità dell'EU ETS e la riforma per la Fase 4.....	42
2.4. Concepire il sistema in chiave verde.....	43
2.5. Conclusione.....	48
<b>Cap.3 L'European Green Deal: la grande svolta verde europea nel segno della neutralità climatica</b> .....	<b>50</b>
3.1. Ambiziosi propositi nella mitigazione ai cambiamenti climatici.....	55
3.2. L'intervento nel segmento industriale e lo sviluppo dell'economia circolare.....	59
3.2.1. EU Industrial Strategy.....	60
3.2.2. Circular Economy Action Plan.....	64
3.2.3 Il problema del " <i>Greenwashing</i> ".....	69
3.3 Analizzare la questione alimentare in chiave sostenibile.....	71
3.3.1. Farm to Fork e le nuove iniziative a tutela della biodiversità.....	72

3.4 Sustainable Europe Investment Plan.....	74
3.4.1 L'importanza de budget UE.....	77
3.4.2 InvestEU e BEI.....	79
3.4.3 Just Transition Mechanism.....	81
3.4.4 Innovation Fund e Modernisation Fund.....	86
3.4.5 Il ruolo fondamentale degli Stati membri e la cooperazione con il settore privato.....	88
3.5 Conclusione.....	94
<b>Cap.4 Next Generation Eu: una risposta verde alla crisi europea.....</b>	<b>100</b>
4.1 Scelte ambiziose per la ripresa europea.....	104
4.2 La proposta della Commissione: nuovo bilancio 2021-2027 e <i>Next Generation EU</i> .....	107
4.3 Una risposta proporzionata ai fabbisogni europei.....	112
4.4 Le risorse del bilancio: la nuova modulazione finanziaria.....	116
4.5 Una ripresa europea fortemente sostenibile.....	119
4.5.1 Il Green Deal come chiave per la ripresa.....	120
4.5.2 Verso un Unione più digitale.....	123
4.5.3 L'idea di equità al centro della ripresa.....	125
4.5.4 Una soluzione comune europea per consentire il sorgere di un modello a livello globale.....	127
4.6 Dall' <i>European Green Deal</i> al <i>Next Generation EU</i> : nuove prospettive per una transizione verde.....	128
4.6.1 È davvero <i>green</i> il nuovo Piano varato dalla Commissione?.....	133
4.7 Dalla proposta della Commissione ai negoziati del Consiglio: le modifiche al nuovo piano di rilancio.....	138
4.7.1 La decisione del Consiglio e i dubbi sull'effettivo impatto dell'iniziativa.....	144
4.8 Il Parlamento europeo e le valutazioni sul quadro finanziario pluriennale.....	152
4.9 Conclusione.....	154
<b><i>Conclusione</i>.....</b>	<b>160</b>
<b><i>Bibliografia e Sitografia</i> .....</b>	<b>168</b>
<b><i>Riassunto</i>.....</b>	<b>177</b>

## ***Introduzione***

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di analizzare le politiche promosse dalla nuova Commissione guidata da Ursula von der Leyen, soffermandosi in particolare sulla rilevante scelta, per il resto epocale, di portare avanti una nuova strategia che garantisca un cambio di paradigma del modello europeo, non solo dal punto di vista economico, ma anche e soprattutto sociale e culturale. Questa svolta prende il nome di *European Green Deal*, con una chiara assonanza nei confronti del grande programma lanciato da Roosevelt negli anni '30.

Le finalità che hanno guidato l'azione si fondano sulla volontà di programmare un grande piano composto da più di 50 diverse iniziative per il rilancio dell'Unione europea, promuovendo allo stesso tempo una politica più rispettosa nei confronti del pianeta, in un periodo in cui la lotta ai cambiamenti climatici viene considerata importante, ma non prioritaria, necessitando però di un intervento risolutivo.

A questo proposito l'analisi si compone di un *Capitolo I*, che ha come obiettivo quello di fornire un quadro generale sull'evoluzione del tema e sulle tipologie di intervento in fatto di sostenibilità e di lotta ai cambiamenti climatici.

In quest'ottica sono forniti ed analizzati i capisaldi ed i pilastri che costituiscono i punti di riferimento in materia come ad esempio la *Conferenza di Stoccolma 1972*, con i documenti che ne seguirono, o il famoso *Rapporto Brundtland*, che introduce il concetto di sviluppo sostenibile, o ancora le importantissime implicazioni del *Summit della Terra*, tenutosi a Rio nel '92, e della Conferenza delle Nazioni Unite, *Rio+20*.

Tutte importantissime tappe che testimoniarono la volontà di perseguire obiettivi centrali per la tutela del pianeta ed il benessere del genere umano.

Sforzi che senza dubbio non furono facili da raggiungere, ma comunque fondamentali, per la nascita dei due punti cardinali dell'attività attuale, l'*Accordo di Parigi*, l'impegno internazionale frutto degli sforzi compiuti in sede di Nazioni Unite, volto a porre in essere vincoli determinanti per la lotta ai cambiamenti climatici, e l'*Agenda 2030*, progetto che mira alla realizzazione dello sviluppo sostenibile, attraverso il raggiungimento di determinati obiettivi (17 *SDGs*).

Dopo aver condotto una prima ricostruzione, in grado di fornire un quadro generale chiaro sulle origini ed i punti delle attuali politiche, il *Capitolo II* si occupa invece di analizzare la "*green economy*".

In questo ambito due sono i filoni di analisi sviluppati: nella prima, parte viene posta in essere un esame delle dinamiche prettamente economiche, attraverso un raffronto fra il modello della *Green*

*economy* ed il modello economico lineare, soffermandosi in particolare su uno degli elementi che la contraddistinguono cioè l'economia circolare, oltre che su alcune strategie di applicazione.

Mentre nella seconda parte viene condotta una breve analisi su come la *Green economy* abbia progressivamente caratterizzato la politica europea. In questo frangente è riportato un importante caso, con molte analogie con l'attuale situazione che sta attraverso l'Europa: la crisi del 2008.

La breve analisi risulta necessaria per delineare l'emergere di un concetto economico come quello della *Green economy*, ed in particolare come, di fronte ad un bivio rappresentato dalla scelta di intraprendere un percorso di transizione per garantire una ripresa più resiliente, e la scelta di attuare invece misure in grado di generare un impatto sia dal punto di vista economico che occupazionale immediato, siano state preferite le seconde. Un monito importante per il futuro, soprattutto in vista delle conseguenze della crisi da Covid-19.

Il *Capitolo III* entra infine nel cuore della questione, soffermandosi sull'analisi dell'iniziativa promossa dalla Commissione; dopo aver posto le premesse necessarie, la disamina si sofferma sulla proposta rivoluzionaria finalizzata a promuovere una transizione verde in Europa, il cui punto di arrivo, seguendo anche quanto stabilito dall'*Accordo di Parigi*, dovrà essere la neutralità climatica entro il 2050.

Anche in questo caso il capitolo è strutturato in due parti: il primo, che ripercorre e mappa la struttura dell'intero programma soffermandosi sulle iniziative chiave dell'intero piano, comprensivo di più di 50 diverse azioni, con la finalità di capire la portata dell'intervento ed i settori coinvolti. Fra questi forse l'aspetto, che almeno dal punto di vista dell'opinione pubblica, ha riscontrato più attenzione è l'*European Climate Law*, la prima legge sul clima che testimonia l'impegno da parte delle istituzioni europee di programmare una solida politica di contrasto ai cambiamenti climatici. Questa pone in essere un quadro generale che dovrà guidare le differenti iniziative, al cui intorno sono contenuti progressivi obiettivi di mitigazione delle emissioni, che dovrebbero garantire la neutralità climatica al 2050.

Fornito quindi il quadro giuridico, sono presentate diverse importanti iniziative come la *New European Industrial Strategy* ed il *Circular Economy Action Plan*, entrambe fondamentali e complementari per attuare una profonda trasformazione della struttura industriale europea, soprattutto intervenendo in quelli che sono i settori che negli anni hanno dimostrato maggiori criticità ed impatti negativi, a cui dovrà far seguito l'implementazione di nuove strategie di riferimento dell'economia circolare, che garantiranno importanti ricadute soprattutto per quanto riguardano l'approvvigionamento e la gestione delle risorse.

Particolare attenzione infine sarà garantita anche alla tutela dell'ambiente e della biodiversità, attraverso interventi diretti, ma soprattutto attraverso la gestione di nuove priorità all'interno di programmi già presenti, come la Politica Agricola Comune (PAC).

Nel medesimo ambito estremamente rilevante sarà anche il nuovo programma che prende il nome di *Farm-to-Fork*, il cui obiettivo riguarderà la tutela del comparto alimentare, ponendo in essere uno stringente controllo sulla qualità dell'intera filiera alimentare, cercando inoltre di intervenire riducendo gli sprechi ed i rifiuti prodotti in uno dei settori più problematici.

A questa prima parte generale farà seguito infine una valutazione dal punto di vista economico dell'intero progetto, un'analisi che riguarderà in primo luogo lo schema finanziario strutturato per supportare l'intero sforzo il *Sustainable Europe Investment Plan*, facendone emergere pregi e criticità.

Un piano che farà affidamento in gran parte sul *Multiannual Financial Framework 2021-2027*, e che troverà un importante punto di riferimenti nell'*European Investment Bank*, conosciuta più comunemente come *Bei*, il cui ruolo in futuro sarà di vera e propria "Banca del Clima", con un'incidenza sempre maggiore su interventi dall'elevato impatto climatico.

A cui si aggiungerà l'intervento molto importante promosso da *InvestEU*, programma che nasce dalle ceneri del "Piano Juncker" e che in futuro ricoprirà un ruolo essenziale per il processo di transizione verde, fornendo garanzie per la mobilitazione di investimenti privati.

Entrambe le iniziative avranno un ruolo rilevante anche all'interno della vera novità del piano finanziario: il *Just Transition Mechanism*, simbolo per certi versi dell'intera iniziativa.

La finalità che eserciterà all'interno del progetto sarà quella di promuovere un intervento nelle regioni maggiormente dipendenti dai combustibili fossili, non solo dal punto di vista economico, garantendone una compensazione e nuovi fondi per la transizione energetica, ma intervenendo anche in ambito sociale, favorendo la riqualificazione occupazionale.

Infine, nel *Capitolo IV*, vengono ripercorse le decisioni maturate fra il febbraio ed il settembre 2020, mesi caratterizzati dalla pandemia da Covid-19, e dalla crisi economica che ne è conseguita, dopo le misure straordinarie attuate per contrastarla. Uno *shock* di fatto esogeno, ma che ha colpito in maniera asimmetrica i paesi europei.

A questo proposito l'elemento centrale dell'intera analisi riguarda proprio le soluzioni fornite ad una crisi tuttavia epocale; soluzioni caratterizzate da fortissimi scontri interni all'Unione che hanno trovato due principali momenti topici: il primo, la promozione da parte della Commissione del *Next generation EU*, il piano per la ripresa europea. L'iniziativa straordinaria che si struttura attraverso

un bilancio rafforzato dal cosiddetto *Recovery Fund*, che consentirà, attraverso l'accesso al mercato finanziario da parte della Commissione, di erogare aiuti agli Stati per circa 750 miliardi.

L'importante soluzione assume una rilevanza cruciale anche a causa della centralità assunta al suo interno dall'*European Green Deal*, come vero e proprio punto di riferimento.

A questa importantissima svolta se ne somma una seconda altrettanto importante relativa alla decisione da parte del Consiglio del 21 luglio, che ha portato all'approvazione del *Next Generation Eu*, e del *Multiannual Financial Framework*, non senza importanti e profonde modifiche.

L'analisi in questo caso non ripercorre solamente pedissequamente le importanti scelte europee, ma cerca invece di avanzare una riflessione complessiva sulla natura dell'intero piano soprattutto dal punto di vista economico, declinandola infatti sulle iniziative finalizzate alla lotta ai cambiamenti climatici ed al raggiungimento della neutralità climatica al 2050.

Sarà infatti imprescindibile valutare le varie iniziative, cercando soprattutto di carpire quale sarà l'effettivo impatto di esse, superando il mero livello pubblicitario e propagandistico, con cui sono state trattate negli ultimi mesi, concentrandosi piuttosto sulla loro effettiva possibilità di incedere in maniera positiva e sulla capacità di realizzare quegli obiettivi paventati dalla Commissione al momento del suo insediamento, messi a dura prova dalla più importante crisi che l'Unione Europea si è trovata ad affrontare.

## Capitolo I

### Ripensare l'economia in un'ottica sostenibile

#### *Premessa*

Una delle questioni che ha coinvolto maggiormente la dimensione economica e politica, ma anche ovviamente sociale e culturale, è la questione climatico ed ambientale a cui ha fatto seguito negli ultimi anni la crescente volontà di intraprendere un percorso di svolta, in grado di imporre un cambio di rotta per il benessere del pianeta.

Coerente in questo frangente è il concetto di “*Antropocene*” espresso dal premio Nobel Paul Crutzen nel 2000. Gli sforzi che si sono susseguiti nel nuovo Millennio, non sarebbero chiari infatti se non si tenesse in considerazione il cambiamento che ha caratterizzato la nostra epoca.

Era infatti ben radicata la convinzione che da 12 mila anni in un periodo geologico chiamato *Olocene*, l'umanità si fosse sviluppata sfruttando la natura senza limiti apparenti, in una condizione di relativa stabilità. Ma questa condizione, insieme alla situazione del pianeta, si è capovolta, entrando nell'era geologica attuale, in cui è l'uomo che attraverso i propri comportamenti determinerà la stabilità globale, con l'implicita conseguenza di doversi assumere l'importantissima responsabilità della sopravvivenza del sistema<sup>1</sup>.

A questo proposito sempre più necessario sarà riuscire a veicolare nuove istanze di cambiamento per garantire solide prospettive per il futuro; queste saranno destinate ad incontrare delle importanti resistenze, che obbligheranno a profonde riflessioni su come intraprendere questo percorso.

Nel *Special Report (Global Warming 1.5 °C)* del 2018 prodotto dall' IPCC, organo scientifico della Nazioni Unite, è stato lanciato un importante allarme: le emissioni di gas serra infatti hanno subito un aumento, rispetto ai livelli preindustriali, a causa dell'attività umana, con il pericolo di innescare una concatenazione di eventi le cui ripercussioni nei prossimi anni, come infatti ne è già stata data testimonianza, metteranno in pericolo la vita sul pianeta.

Le conseguenze del superamento della discussa soglia di 1,5 C° saranno rilevanti, scatenando un cosiddetto *feedback loop*, determinante per le condizioni degli eco-sistemi sulla Terra.

---

<sup>1</sup> P.j. Crutzen, *Benvenuti nell'Antropocene*, Mondadori, Milano, 2015, pp.15-16

L'IPCC di fronte a questi allarmanti dati ha preso una posizione molto netta: l'unica soluzione pronosticabile è quella di intervenire in maniera massiccia e trasversale a livello globale, perseguendo una riduzione delle emissioni di gas serra del 45% rispetto ai livelli del 2010, in un tempo stimato di 11 anni (2030), giungendo ad emissioni 0 entro il 2050<sup>2</sup>.

Il perseguimento di un obiettivo senza precedenti nella storia dell'umanità diventerà, in un futuro ormai prossimo, punto fermo nel processo volto a ripensare la realtà globale, non solo in termini prettamente economici, ma soprattutto sociali.

Dinnanzi all'attuale situazione, diventa così centrale approfondire come questa transizione o rivoluzione, come dir si voglia, possa essere perseguita, soprattutto alla luce dei virtuosi propositi che hanno accompagnato l'insediamento della nuova Commissione Europea, sotto la guida della Presidente Ursula von der Leyen. Il nuovo corso sembra infatti prettamente focalizzato a garantire uno sviluppo europeo ambizioso dal punto di vista ambientale e climatica.

Proprio per rendere l'analisi, che investirà le nuove scelte intraprese dalla Commissione, più fluida e completa, sarà altrettanto importante tenere in considerazione in che modo all'interno della regolamentazione europea, ed oltremodo internazionale siano sorti tali presupposti, consolidando nuove regole e modelli sotto il segno della sostenibilità.

La crescente consapevolezza sulla questione, maturata ormai da alcuni anni, ha condotto infatti ad una nuova concezione sistemica, denominata "*Green Economy*", tappa fondamentale per il perseguimento dello *Sviluppo sostenibile*; unico modello questo in grado di garantire benessere e resilienza per il futuro.

Ma come sarà possibile appurare attraverso la ricostruzione prodotta nei capitoli successivi, il percorso che ne ha portato alla maturazione sia teorica, sia pratica, nei più timidi e disparati casi, è stato piuttosto lento e travagliato. Un esempio molto vicino che testimonia le importanti resistenze incontrate, è il fallimento accorso all'ultima Conferenza sul clima tenutasi a Madrid nel 2019.

Durante il Summit oltre al fallimento dei negoziati sull'art 6 dell'accordo di Parigi, finalizzato ad una più facile cessione di quote da parte dei paesi con emissioni inferiori, a quelli con livelli maggiori, per permettere una transizione più facile; non è stato trovato nemmeno un accordo propositivo sugli obiettivi di riduzione delle emissioni dei singoli Stati, con numerose accuse rivolte apertamente ad alcuni Paesi per aver promosso una strategia volta ad ostacolare qualsiasi possibile compromesso<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> IPCC, Special Report- Global Warming 1.5 °C: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

<sup>3</sup> A. De Luca, "Flop25", *ISPI*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/flop25-24623>, consultato 27/07/2020

## 1.1 La questione ambientale ed il lungo percorso verso lo sviluppo sostenibile

Come ampiamente accennato, il percorso che ha portato ai progressi in tema di sostenibilità ambientale, ha origine nella seconda metà del Novecento, emergendo nel dibattito pubblico in maniera lenta e travagliata.

Sono gli anni '70 infatti, gli anni di ripensamento e riflessione durante i quali inizia ad emergere la questione ambientale, ed all'interno delle istituzioni internazionali viene intrapresa un'importante presa di coscienza dei principi ecologici, investendo per la prima volta anche l'ambito economico internazionale e le sue implicazioni<sup>4</sup>.

Fu in questo contesto che in ambito internazionale emerse la volontà di programmare un nuovo modello, che a differenza di quanto era stato fatto fino a quel momento, conciliasse le ambizioni di una società in costante crescita ed il maggior rispetto per l'ambiente. È fondamentale ricordare che nel Novecento la popolazione mondiale è quasi quadruplicata, i consumi di energia sono cresciuti di circa otto volte e quelli di materiali prime di oltre 12 volte.

Queste premesse guideranno l'organizzazione della prima *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente* svolta a Stoccolma nel 1972, con il nome: “*L'ambiente Umano*”.

Questa assunse una notevole importanza per due ordini di motivi: in primo luogo, per la prima volta si verificò la presa di coscienza su uno dei problemi più importanti, quello ambientale ed il suo rapido deterioramento, in un momento particolare per la società occidentale; in concomitanza infatti si stavano dispiegando con gli *shock* petroliferi degli anni Settanta, i cui impatti, non solo dal punto di vista economico, furono profondissimi nel mondo occidentale.

Ed in secondo luogo, la consapevolezza di dover affrontare il problema a livello sovranazionale, per l'incidenza e l'interesse generale della tematica, che superavano la mera dimensione nazionale.

Questo primo incontro si focalizzò prevalentemente sulla questione dell'inquinamento, promuovendo la redazione di due documenti:

1. Il *Piano d'azione* composto da 109 raccomandazioni agli Stati;
2. La “*Dichiarazione di 26 principi sull'ambiente umano*”, concepita come vera e propria carta dei diritti del pianeta, e finalizzata a valorizzare uno sviluppo economico compatibile con la salvaguardia delle risorse naturali<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> E. Giovannini, “L'Utopia sostenibile”, Editori Laterza, Roma, 2018, 27-30

<sup>5</sup> Dichiarazione di Stoccolma

[https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/educazione\\_ambientale/stoccolma.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/educazione_ambientale/stoccolma.pdf)

In questi primi anni Settanta, caratterizzati dalla contrapposizione fra Nord e Sud, la questione ambientale non tardò ad intrecciarsi con le rivendicazioni promosse dal NOEI (*Nuovo Ordine Economico Internazionale*)<sup>6</sup>.

A seguito inoltre della prima Conferenza sull'ambiente fu istituito il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), l'organismo internazionale che opera tutt'ora con la finalità di tutelare l'ambiente e promuovere l'utilizzo delle risorse sostenibili<sup>7</sup>.

Durante gli anni Ottanta però maggior riscontri scientifici ed un'importante crescita economica, che ha coinvolto alcuni Paesi in via di sviluppo, generando importanti elevati impatti ambientali, hanno riportato al centro del dibattito pubblico a livello internazionale la possibilità di trovare una piena conciliazione fra crescita economica e ambientali naturale: un modello di sviluppo economico qualificato come sostenibile.

Il concetto di "sviluppo sostenibile", così come introdotto del *Rapporto Brundtland*, del 1987, o meglio conosciuto come "Our Common Future", prende il nome da Gro Harlem Brundtland, Presidente della *Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo* (WCED), istituito nel 1983.

Il *Rapporto Brundtland* constatava alcune criticità del sistema, facendo emergere che le problematiche di carattere ambientale riguardavano, sia la situazione di estrema povertà in cui versava il Sud del mondo, ma anche i modelli di produzione e di consumo attuati dai paesi più avanzati, considerati insostenibili. Tale situazione aveva bisogno di un rapido intervento a livello internazionale che fosse in grado di conciliare le esigenze dello sviluppo, con quelle della tutela ambientale.

Per questo il documento viene concepito sulla base di due elementi:

- l'ambiente come elemento imprescindibile dello sviluppo economico;
- la responsabilità intergenerazionale nell'uso delle risorse naturali<sup>8</sup>.

Da qui la nascita del concetto "sviluppo sostenibile" a cui in maniera molto chiarificante fu accompagnata la seguente definizione: "*Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*"<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> E. Sciso, *Appunti di Diritto internazionale dell'Economia*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp.28-30

<sup>7</sup> UNEP: <https://www.unenvironment.org/>

Attualmente UNEP collabora con l'IPCC (Gruppo Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici), occupandosi prevalentemente della questione climatica, programmando piani di azione per prevenire ed agire in caso di disastri ambientali ed organizzando conferenze per promuovere una maggior cooperazione per la lotta ai cambiamenti climatici

<sup>8</sup> Commissione mondiale ambiente e sviluppo, *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano pp.32-45

<sup>9</sup> Ivi pp. 321-330

Nonostante le critiche che furono mosse per aver assunto una visione troppo antropocentrica, dove il concetto di sviluppo sostenibile si riferiva in prevalenza alla dimensione umana, e non tanto all'ecosistema inteso nella sua interezza, per la prima volta si verificò una importante presa di coscienza sull'argomento, che avrebbe delineato un percorso per il futuro.

Il concetto subisce una evoluzione nel 1991, e ad occuparsene sono la *World Conservation Union* (WCU), l'*UN Environmental Programme* (UNEP) ed il *World Wide Fund for Nature* (WWF). Viene infatti data una connotazione più completa, come riportano le parole che seguono: “*Un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto, dai quali la vita stessa dipende*”<sup>10</sup>.

È stata portata in maniera più incisiva così, al centro del dibattito pubblico, l'importanza che riveste l'uomo nei confronti della preservazione della natura, e le ripercussioni che questa ha di riflesso nella vita umana e nella vita delle future generazioni che dovranno nascere, recependo e tutelando il principio della “giustizia intergenerazionale” proposta nel *Rapporto Brundland*.

Tutto questo fu accolto attraverso la Conferenza di Rio del 1992, denominata “*Ambiente e Sviluppo*”, rendendo a tutti gli effetti questo summit come faro per le future scelte intraprese a livello internazionale.

In questa importantissima occasione in cui furono i Capi di Stato e di Governo a presiedere l'evento, per la prima volta, l'obiettivo prioritario non era altro che la creazione di una più stretta cooperazione internazionale, che promuovesse un percorso consolidato verso lo sviluppo sostenibile.

Questo avrebbe dovuto trovare fondamento sul “principi di equità” fra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo, con l'impegno di eliminare la povertà, vero e proprio requisito indispensabile che avrebbe consentito un perseguimento ottimale degli obiettivi di tutela ambientale e di soddisfacimento dei bisogni della popolazione mondiale.

Purtroppo, i risultati che emersero dal summit furono in parte deludenti, non riuscendo a redimere le controversie fra i paesi del Nord e quelli del Sud, ma promosse anche un importantissimo lavoro tecnico, per la predisposizione di importanti programmi per il futuro, e diplomatico riguardante gli impegni che i singoli Stati si sarebbero dovuti impegnare ad attuare, a cui concorsero anche molte Ong.

---

<sup>10</sup> P. Lazzarini, M.G. Lucia, *La Terra che calpesto: per una nuova alleanza con la nostra sfera esistenziale e materiale*, Franco Angeli, Roma, pp. 75-77

Durante il “Summit della Terra” o “Eco92”, furono emanati ben 5 documenti divenuti da quel momento in poi, le linee-guida per l’azione degli Stati-membri:

- la *Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici* (UNFCCC);
- la *Convenzione sulla diversità biologica*;
- *Agenda 21*;
- la *Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo*;
- la *Dichiarazione sulle foreste*.

A tal proposito, il lavoro tecnico contenuto nell’*Agenda 21* risultò molto importante nella pianificazione di un percorso coerente dello sviluppo sostenibile a livello globale.

Composto da quattro sezioni: dimensione sociale ed economica, conservazione e gestione dello sviluppo, ruolo delle forze sociali, mezzi di attuazione; a cui facevano fede quaranta capitoli dedicati a tutti i campi nei quali era ritenuto necessario adottare un modello di sviluppo sostenibile. La stesura del documento testimoniò la forte volontà nel perseguimento di soluzioni sostenibili per il futuro<sup>11</sup>.

Di estrema rilevanza fu anche la *Dichiarazione di Rio*. Questa in principio doveva diventare una vera e propria “Carta della terra”, cioè un documento con un forte spessore giuridico che sancisse diritti e doveri degli individui e degli Stati rispetto al tema ambientale. L’obiettivo non fu raggiunto ed alla carta si sostituì la sopra citata Dichiarazione dal contenuto prettamente politico e valoriale, ma privo di aspetti giuridici vincolanti.

Nonostante la debolezza intrinseca, non venne impedito un’importante diffusione dei principi in esso contenuti consentendo di ricoprire un ruolo altrettanto importante e di riferimento.

In tal senso, la dichiarazione che segue, facente parte di uno dei 27 principi contenuti nella Dichiarazione, riassume in maniera i principi del documento: “*Gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile: essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura*”.

Di particolare interesse all’interno di questa frase è proprio il termine “armonia”, intesa come relazione e convivenza fra la crescita economica e tutela dell’ambiente. Una parola che nella moltitudine dei significati che può assumere sarà centrale nella analisi condotta successivamente, riassumendo in maniera lapidaria la sfida da affrontare in questo futuro così prossimo<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> UNCED, *Agenda 21: Earth Summit: The United Nations Programme of Action from Rio*, <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>

<sup>12</sup> Dichiarazione di Rio, Principle 1: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1709riodeclarationeng.pdf>

Durante l'intensa attività diplomatica del Summit, fu adottata anche la *Convenzione delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici*, il cui scopo era proprio quello di vincolare gli Stati firmatari, a degli sforzi congiunti che consentissero una miglior gestione a livello globale del problema dei cambiamenti climatici. Venne riconosciuto come il sistema climatico fosse un bene pubblico, e per questo meritevole di attenzione e tutela dai danni provenienti dalle emissioni di carbonio, a cui sarebbe seguito l'obiettivo di stabilizzare la concentrazione in atmosfera del gas serra.

Da questa importante decisione, sarebbe sorta successivamente la *Conferenza delle parti*, massima autorità della convenzione, istituita con lo scopo di consentire ai paesi firmatari di incontrarsi annualmente per promuovere la piena applicazione della Convenzione attraverso la condivisione di impegni sostanzialmente vincolanti sulla lotta ai cambiamenti climatici.

La prima *Conferenza delle parti* fu organizzata nel 1995, ed attraverso difficilissimi sforzi negoziali fu raggiunto nel 1997 il primo protocollo aggiuntivo, meglio conosciuto come *Protocollo di Kyoto*, adottato appunto a Kyoto nel 1997.

Il Protocollo fu il primo tentativo, per quanto fortemente limitato, di creazione e di promozione di una politica a livello internazionale in grado di intervenire attraverso la mitigazione dei cambiamenti climatici. Ma le fragilità intrinseche risiedevano proprio nella classificazione degli impegni all'interno del documento, ripercorrendo quanto precedentemente stipulato sulla *Convenzione quadro*, dove venne sancito un regime differenziato, coerente con il principio delle "responsabilità comuni ma differenziate".

Gli impegni sarebbero dovuti ricadere interamente sui Paesi sviluppati, riconosciuti come maggiormente responsabili per l'inquinamento atmosferico e per le emissioni degli ultimi 150 anni (elencati nell'*Annex D*); mentre per i Paesi in via di sviluppo, dove furono inserite anche le due grandi potenze emergenti Cina ed India, fu previsto un "regime differenziato" a cui non competevo nessun obbligo di riduzione delle emissioni, evitando di gravare sulle prospettive di sviluppo future.<sup>13</sup>

Come è chiaro dalla struttura, il Protocollo trovò notevoli difficoltà ad essere adottato, e questo avvenne solamente nel 2005, sancendo nuovi obiettivi di mitigazione che avrebbero coinvolto in maniera vincolante anche l'Unione europea.

---

<sup>13</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 195-197

Fra il periodo 2008 e 2012 fu programmata una riduzione delle emissioni di circa il 5,2% rispetto ai valori del 1990, e con uno sforzo complessivo richiesto all'UE dell'8%<sup>14</sup>.

I sempre più rigorosi sforzi scientifici non furono seguiti in questo periodo da altrettanti risultati dal punto di vista attuativo, sia per quanto riguardavano le restrizioni e le limitazioni sui cambiamenti climatici, sia per quanto riguardavano la concezione di un modello più sostenibile.

Emergevano, d'altronde come adesso, resistenze nazionali e scarsa collaborazione, di fronte ad un problema notoriamente vitale, a causa della mancanza di prerogative politiche vincolanti in capo agli organi che a livello sovranazionale stavano guidando l'operato degli Stati.

Questa condizione di debolezza rendeva difficile il perseguimento di obiettivi virtuosi, e facile il diniego di regole che avrebbero dovute essere se non coercitive, comunque notoriamente più rigide. Venti anni dopo il *Summit sulla Terra*, fu organizzata sotto egida dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2012, la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (UNCSD), denominata comunemente *Rio+20*.

Una svolta davvero importante se la si colloca in un periodo di fortissime tensioni economiche, con l'avvento della crisi del 2008, che aveva portato al fallimento ed alla sospensione di qualsiasi impegno in materia ambientale e climatica, facendo dirottare gli sforzi degli Stati verso politiche pubbliche che favorissero un risanamento delle proprie economie.

Questa importante occasione fu fondamentale per rinnovare l'impegno politico finalizzato al consolidamento dello *sviluppo sostenibile* a livello internazionale, ponendo i presupposti per incentivare ulteriori passi avanti. Da questi sforzi, dopo due anni di difficili negoziazioni, fu concluso un documento di natura prevalentemente programmatica, che prese il nome di "*The Future We Want*", la cui finalità era quella di dare avvio a nuovi processi a livello nazionale ed internazionali per promuovere una transizione verso lo sviluppo sostenibile<sup>15</sup>.

Di centrale importanza per l'analisi che seguirà sono due nuovi elementi introdotti nel sopracitato documento: il primo è relativo al nuovo concetto che viene introdotto con queste parole: "*A Green economy in the context of sustainable development and poverty eradication*"<sup>16</sup>.

Verranno sancite in questo momento le basi per quel virtuoso percorso verso la transizione verde, in grado di coinvolgere in maniera generalizzata l'intero contesto internazionale per garantire migliori condizioni di vita. Un paradigma di elevata ambizione in grado di superare i semplici sforzi di

---

<sup>14</sup> UNFCCC, Protocollo di Kyoto: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol/kyoto-protocol-targets-for-the-first-commitment-period>

<sup>15</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 91-93

<sup>16</sup> "The Future We Want", <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>

mitigazione di fronte alla crisi ambientale, contemplando invece una completa rivoluzione del sistema.

Si parla adesso in maniera più incisiva di lotta ai cambiamenti climatico, di questione della biodiversità, di desertificazione, del problema della gestione delle risorse naturali, sia per quanto riguarda quelle non rinnovabili e sia dell'implementazione di quelle rinnovabili<sup>17</sup>.

A questo si è accompagnata un'altra importante innovazione “*Institutional framework for sustainable development*”.

Documento che ha come finalità quella di promuovere una riforma della *governance* globale che consenta di operare a livello internazionale per la promozione dello sviluppo sostenibile attraverso i tre pilastri in cui è concepito: sociale, ambientale ed economico.

Gli obiettivi contenuti nella proposta avevano la finalità di incidere in primo luogo, nel consolidamento del quadro istituzionale, integrando in maniera equilibrata le tre dimensioni sopracitate; in secondo luogo, incentivare attraverso il rafforzamento della *governance* globale, soluzioni multilaterali rafforzando la cooperazione ed il coordinamento e garantendo una maggiore responsabilità fra gli Stati.

Ed infine come terzo obiettivo quello di rafforzare la *governance* ambientale internazionale, in particolare il programma UNEP, che avrebbe dovuto assumere un ruolo centrale<sup>18</sup>.

Un'idea ambiziosa ed un progetto che diventerà in brevissimo tempo strumento per perseguire nuove prospettive per il futuro come si può notare sia nel caso della World Bank, con il perseguimento del *World Bank Group's Environmental Strategy 2012-2022*, un'agenda per supportare progetti di sviluppo che siano: “*green, clean, resilient*”, in grado di conciliare sviluppo e tutela dell'ambiente<sup>19</sup>.

La maggior consapevolezza dei problemi e l'inesorabile presa di coscienza di essi anche a livello internazionale, ha consentito maggior incisività nel perseguimento dello sviluppo sostenibile, ed in questo frangente fondamentale fu l'apporto fornito dall'*High-level Political Forum*, un organismo la cui designazione fu decisa durante il summit *Rio+20*.

---

<sup>17</sup> P. Lazzarini, M.G. Lucia, *La Terra che calpesto: per una nuova alleanza con la nostra sfera esistenziale e materiale*, Franco Angeli, Roma

<sup>18</sup> Quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile: <https://www.minambiente.it/pagina/il-quadro-istituzionale-lo-sviluppo-sostenibile>

<sup>19</sup> World Bank, Group's Environmental Strategy 2012-2022: <http://documents.worldbank.org/curated/en/314021468323995788/Toward-a-green-clean-and-resilient-world-for-all-a-World-Bank-Group-environment-strategy-2012-2022>

Definito uno dei fori negoziali più importanti a livello intergovernativo, aperto alla società civile ed al mondo delle imprese, con il fine di promuovere un dibattito proposito sullo sviluppo sostenibile, ricoprì un ruolo determinante per la stesura dell'*Agenda 2030*.

La Conferenza *Rio+20* ebbe infine, anche un importantissimo impatto per orientare gli sforzi sulla battaglia alla mitigazione climatica, superando, seppur con fatica, le problematiche che avevano caratterizzato gli anni precedenti, e promuovendo nuove soluzioni raggiunte successivamente con gli *Accordi di Parigi* del 2015.

## **1.2 L'Accordo di Parigi**

Un approfondimento, per l'importanza che ricopre, deve essere tuttavia condotto sull'*Accordo di Parigi* (Cop21), importantissimo impegno che è andato a coinvolgere 195 Stati appartenenti alla *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (UNFCCC).

Le finalità dell'accordo entrato in vigore nel 2016 sono volte a definire in maniera chiara un piano d'azione per il futuro, con l'obiettivo di tutelare l'ambiente naturale nella sua interezza, cercando allo stesso tempo di superare le criticità sorte con il *Protocollo di Kyoto*, le cui fragilità e contrapposizioni interne (il diniego da parte degli Stati Uniti di partecipare ed il mancato coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo) avevano limitato i virtuosi obiettivi per il futuro.

L'importanza dell'*Accordo di Parigi* risiede nel tentativo di coadiuvare gli sforzi internazionali, con l'obiettivo di creare un ponte fra le politiche odierne e l'obiettivo di neutralità climatica entro la fine del secolo.

Questa sfida è concepita in maniera differente rispetto al passato, e coerente con un approccio *bottom-up*, che superasse il vecchio modello di *governance* basato su una bipartizione del mondo in Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo.

Di conseguenza è stata adottata anche una nuova interpretazione del "*principio di responsabilità comune ma differenziata*", integrata con la nozione di "*particolari circostanze nazionali*". L'assetto assunto dall'*Accordo* consente di coinvolgere tutti i paesi firmatari, differenziando l'adempimento

degli impegni, nel rispetto delle peculiari circostanze dei singoli Paesi, inteso come differenti condizioni sociali, politiche, economiche, culturali e geopolitiche<sup>20</sup>.

Il punto focale del sopracitato Accordo è proprio quello di promuovere un impegno collettivo che miri a contenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, e di perseguire sforzi concreti per limitare l'aumento entro 1.5°C, scelta che garantirebbe una riduzione significativa dei rischi e degli impatti dei cambiamenti climatici.

A cui si somma l'impegno da parte dei paesi a raggiungere il picco globale di emissioni di gas serra nel più breve periodo, per poi procedere verso una la riduzione progressiva.

Il *target range* individuato come obiettivo di stabilizzazione nel lungo periodo delle concentrazioni di gas effetto serra, da raggiungere entro il 2050, varia fra le 450 parti per milione (ppm) e le 550 ppm di CO<sub>2</sub><sup>21</sup>.

Il perseguimento degli obiettivi inoltre si basa sulla costituzione di due strumenti:

- *Nationally Determined Contribution* (NDCs), gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni in capo agli Stati;
- il meccanismo di rimborso per le perdite ed i danni (*Loss and Damage*) ai paesi colpiti da eventi climatici straordinari<sup>22</sup>.

Per rendere maggiormente vincolanti gli impegni sottoscritti, i governi hanno deciso di istituire meccanismi di revisione con cadenza ogni 5 anni, con la finalità di impegnarsi a stabilire obiettivi più ambiziosi seguendo le indicazioni scientifiche. Ogni Stato inoltre si farà portatore sia di fronte agli altri Stati, sia di fronte all'opinione pubblica, delle proprie posizioni e progressi in relazione con gli impegni presi, dimostrando trasparenza e responsabilità.

All'interno delle responsabilità stesse ovviamente risiede anche la capacità delle società di impegnarsi in maniera adeguata ad affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici, fornendo allo stesso tempo ai Paesi in via di sviluppo un sostegno internazionale consistente e continuo, che li renda in grado di riuscire ad affrontare gli sforzi richiesti.

Con il secondo strumento viene riconosciuto invece un impegno costante per scongiurare o riuscire a minimizzare le perdite ed i danni causati o associabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Oltremodo riuscendo a cooperare in maniera attiva, garantendo una capacità di intervento e di sostegno in caso di crisi maggiormente efficace.

---

<sup>20</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 200 201

<sup>21</sup> Accordo di Parigi: [https://unfccc.int/files/home/application/pdf/paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/files/home/application/pdf/paris_agreement.pdf)

<sup>22</sup> Impegni nazionali di riduzione delle emissioni: <https://unfccc.int/nationally-determined-contributions-ndcs>

Molto importante nel disegno di attuazione di questo piano non sono solamente gli interventi promossi a livello statale, ma anche il diretto coinvolgimento di altri soggetti come città, enti locali, società civile, oltre che il settore privato.

Anche in questo nuovo e molto più pragmatico sforzo non mancano le criticità.

Come precedentemente citato non è cessata la debolezza intrinseca alle istituzioni che operano a livello internazionale in materia, queste infatti non possiedono nessuna responsabilità politica, rendendo debole il rispetto degli accordi da esse promossi.

In relazione a questo, sorge inoltre un altro problema inerente al modello di decentramento della *governance* (modello *bottom-up*); la strategia adottata per conciliare le differenti prerogative fra i paesi, all'interno di un contesto, come sopra citato, che opera in assenza di forti vincoli, fornisce un'importante discrezionalità agli Stati nella determinazione dei propri contributi di riduzione delle emissioni

In queste condizioni saranno più facilmente incentivati comportamenti di *free-riding*, cioè l'atteggiamento per cui gli Stati pur aderendo all'Accordo non rispetteranno gli obiettivi di mitigazione, considerando che provvederanno a farlo gli altri paesi. In questo modo se gli altri paesi terranno un comportamento leale il paese assumerà il duplice vantaggio: vedere migliorata la situazione generale climatica, senza doversi assumere costi elevati e sacrifici dal punto di vista economico<sup>23</sup>.

### **1.2.1 Il ruolo dell'Ue e gli sviluppi futuri**

Uno sforzo determinante nel raggiungimento dell'*Accordo di Parigi* è arrivato proprio dall'Unione Europea, che ha ricoperto un ruolo nevralgico.

L'impegno europeo è risultato estremamente importante una volta che sono sorti problemi ed inefficienze per quanto riguarda il *Protocollo di Kyoto* ed oltremodo, di fronte al fallimento della ricerca di un accordo stabile durante la *Conferenza sui cambiamenti climatici di Copenaghen* del 2009.

---

<sup>23</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 202-205.

Il ruolo determinante ed incisivo che l'Unione Europea si è ritagliata è stato guadagnato in prima battuta per la serietà e la costanza con cui è stata affrontata la questione della mitigazione dei cambiamenti climatici.

Nel marzo 2015, l'Unione Europea è diventata infatti la prima fra le maggiori economie ad indicare il proprio contributo previsto *dall'Accordo di Parigi*, con un importante sforzo per promuovere una riduzione delle emissioni di almeno il 40% rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030.

Un ambizioso programma che trova il suo epilogo con il “*2030 climate & energy framework*”, che include gli sforzi che l'Unione Europea si è preposta di attuare nel periodo compreso fra il 2021 e 2030, che non include solo l'obiettivo di limitare le emissioni del 40%, ma anche quello di perseguire il raggiungimento della quota del 32% di energia prodotta attraverso fonti energetiche rinnovabili<sup>24</sup>.

Gli sforzi ambiziosi che si è prefigurata l'Unione Europea in questi anni, programmando una transizione che conduca ad una conversione ad un'economia a zero emissioni di gas serra, trovano come punto di riferimento quindi proprio l'*Accordo di Parigi*, discorso analogo anche per quanto riguarda le nuove politiche della Commissione e l'attuazione del *Green New Deal* che verrà ampiamente trattato nei paragrafi successivi.

### **1.3 Agenda 2030**

Come accennato precedentemente i negoziati di *Rio+20* ebbero importanti ripercussioni dopo il periodo di immobilismo causato dalla crisi, consentendo di implementare nuovamente il dibattito in materia di *Sviluppo sostenibile*.

In questa occasione infatti, attraverso l'apporto dell'*High-level Political Forum*, i lavori a livello intergovernativo subirono un'importantissima accelerazione e dopo due anni di intensi negoziati l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite giunse ad approvare, nel 2015, l'*Agenda 2030* per lo sviluppo sostenibile.

---

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione, “2030 Climate & Energy framework”, 22 gennaio 2014, COM(2014) 15 final [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en)  
Comunicazione Commissione europea, “Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030”, COM(2014) 15 final, 22 gennaio 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>

Questa è corredata da 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goal*), accompagnati a loro volta da 169 Target, estremamente concreti e chiari che assolvono al compito di guida operativa per le politiche nazionali ed internazionali, basati a loro volta sui quattro pilastri della sostenibilità contenuti dal *Rapporto Brundtland*<sup>25</sup>.

Il progetto di creazione dell'*Agenda 2030* si è posto in linea con un altro documento dai connotati molto importanti la *Dichiarazione del Millennio*, approvata nel 2000 con l'intento di assumere a livello internazionale impegni solenni per l'inizio del Ventunesimo secolo, in una realtà sempre più globalizzata, e con la finalità di promuovere condizioni migliori soprattutto per i paesi e le persone più povere.

In questa occasione vennero definiti i *Millennium Development Goals* (MDGs), otto obiettivi da raggiungere entro il 2015, che avrebbero dovuto migliorare le condizioni dei Paesi in via di sviluppo<sup>26</sup>.

In questa ottica, la nascita dell'*Agenda 2030* si colloca nel proseguo di questo percorso quindicennale, concependo nuovi strumenti ed elementi innovativi, che mantenendo le medesime finalità e principi, consentissero di perseguire lo sviluppo sostenibile in modo più incisivo e virtuoso<sup>27</sup>.

Tre sono gli elementi che rendono la portata dell'*Agenda 2030* più innovativa: l'universalità, la necessità di una più diffusa partecipazione da parte di tutti all'attuazione degli obiettivi, ed il perseguimento dei medesimi attraverso una visione integrata dei problemi e delle azioni. Tutti elementi che hanno la finalità di rendere dinamica l'*Agenda 2030*, e non una mera dichiarazione di intenti difficilmente attuabile, come spesso accade agli accordi internazionali di questo tipo.

In primo luogo, il prerequisito per intraprendere un percorso verso lo sviluppo sostenibile è quello di coinvolgere l'intera platea dei Paesi, che siano essi sviluppati, emergenti o in via di sviluppo; consentendo ad essi di programmare nuove strategie e propri percorsi di sviluppo sostenibile, che tenessero in considerazione le prerogative intrinseche essenziali di ogni contesto.

L'universalità diventa così fondamentale, a causa soprattutto delle strette relazioni generate in questa realtà globalizzata, che rendono integrate le condizioni di qualsiasi Paese con quelle degli altri, motivo che dovrebbe ulteriormente far riflettere ogni qualvolta venga analizzato erroneamente un problema attraverso un'analisi fine a sé stessa.

---

<sup>25</sup> E. Ronchi, *La Transizione alla Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018, pp. 33-43

<sup>26</sup> Millennium Development Goals: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg\\_goals.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html)

<sup>27</sup> Agenda 2030: <https://asvis.it/agenda-2030/>

Ciò non esime dal notare comunque che le esigenze di un Paese sviluppato siano analoghe a quello di un Paese in via di sviluppo, e questa analisi è ben lungi da affermarlo, ma è fondamentale per far valere la trasversalità della sfida.

Tre elementi in questo contesto appaiono centrali: un cambiamento di mentalità nella gestione dei processi economici e sociali, nuovi modelli di *governance* che siano all'altezza delle nuove sfide ed infine l'apporto fondamentale della tecnologia.

In stretta relazione con quanto analizzato, ed in riferimento all'importanza del principio di universalità, un altro aspetto è determinante, e cioè il pieno coinvolgimento dell'intera società nell'attuazione degli Obiettivi: dalle organizzazioni della società civile ai singoli cittadini, dalle imprese ai governi.

Da questo si evince che il secondo elemento fondamentale è proprio la “partecipazione dal basso”, unico via per favorire lo sviluppo sostenibile.

Ed infine il terzo elemento, forse il più complesso soprattutto dal punto di vista attuativo, cioè una forte visione integrata dello sviluppo e delle azioni da perseguire per cambiare il modello che attualmente vige.

Il problema che si è presentato, una volta sancita l'Agenda 2030, è stato infatti quello di riuscire ad imporla in un sistema fortemente refrattario verso molti principi in esso promossi, non solo dal punto di vista strettamente economico, ma anche politico, sociale e culturale<sup>28</sup>.

Al quadro generale di una delle più importanti iniziative a livello internazionale, vanno comunque aggiunte anche alcune interessanti critiche che sono state mosse alla struttura degli SDGs, in particolare analizzandone il modello e l'organizzazione.

Attualmente nella struttura promossa in sede Onu i 17 Obiettivi non sono gerarchicamente ordinati, poiché il loro raggiungimento dovrebbe essere promosso in maniera simultanea e contestuale. Tuttavia, a causa di questo ordinamento diverse analisi, come quella promossa dallo

Figura 1 - Concezione degli SDGs classica e gerarchica



<sup>28</sup> E. Giovannini, *L'Utopia sostenibile*, Editori Laterza, Roma, 2018, pp. 35-45

*Stockholm Resilience Center* (Figura 1)<sup>29</sup>, hanno riscontrato un'importante criticità, sottolineando come l'attuazione degli Obiettivi di carattere ambientale siano imprescindibili e primari per il raggiungimento di tutti gli altri, che ne diventano di fatto subordinati<sup>30</sup>.

La riflessione posta in questi termini solleva quindi la questione se e cosa succederebbe ad esempio se alcuni obiettivi risultassero in contraddizione fra loro.

Uno degli esempi più calzanti riguarda l'Obiettivo 8, questo propone di: *“Sostenere la crescita economica pro capite in conformità alle condizioni nazionali, e in particolare un crescita annua almeno del 7% del prodotto interno lordo nei paesi in via di sviluppo...Migliorare progressivamente entro il 2030, l'efficienza globale nel consumo e nella produzione di risorse e tentare di scollegare la crescita economica dalla degradazione ambientale”*.

L'interrogativo che emerge pone l'accento sugli effettivi livelli di sostenibilità di un percorso che porterebbe di fatto a triplicare il PIL dei Paesi in via di sviluppo, in cui l'esempio cinese, con gli standard di consumo ed emissione negli ultimi anni, ne è il manifesto<sup>31</sup>.

Proprio per questo è stata proposta una chiave di lettura differente ai 17 Obiettivi, che non screditi il disegno originale, ma che consenta invece attraverso una gerarchizzazione e un ordine prioritario, con al centro la questione ambientale, di rendere più facilmente perseguibile il percorso verso lo sviluppo sostenibile<sup>32</sup>.

Un percorso a cui spetta un ruolo importantissimo per il futuro, e che può essere riassunto da queste parole che concludono il documento, rendendo l'idea della portata epocale che risiede in questa sfida: *“Il futuro dell'umanità e del nostro pianeta è nelle nostre mani. Si trova anche nelle mani delle nuove generazioni, che passeranno il testimone alle generazioni future. Abbiamo tracciato la strada verso lo sviluppo sostenibile; servirà ad assicurarci che il viaggio avrà successo e i suoi risultati saranno irreversibili”*<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> La duplice concezione degli SDGs: a sinistra quella classica ed a destra quella gerarchica come strutturata dallo *Stockholm Resilience Center*:

[https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\\_sostenibile/II\\_Rapporto\\_Stato\\_CN\\_2018\\_2.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/II_Rapporto_Stato_CN_2018_2.pdf)

<sup>31</sup> International Energy Agency, *World Energy Outlook 2017*, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2017>

<sup>32</sup> E. Ronchi, *La transizione alla Green Economy*, Edizioni ambiente, Milano, 2018, pp. 42-49

<sup>33</sup> Risoluzione Assemblea Generale, 25 settembre 2015, [https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda\\_2030\\_ITA\\_UNRIC2.pdf](https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda_2030_ITA_UNRIC2.pdf)

## Capitolo II

### Il percorso verso lo sviluppo sostenibile: la Green Economy

#### *Premessa*

Dopo aver ripercorso in maniera lineare gli sforzi che nella seconda metà del Novecento hanno portato al centro del dibattito pubblico la questione ambientale, oltre che le implicazioni negative e le resistenze che sono sorte intorno a questo argomento, diventa imprescindibile e fondamentale procedere con un'analisi approfondita su questi argomenti, in vista soprattutto dell'analisi che seguirà sull'*European Green Deal*, promosso dalla nuova Commissione.

Diventa adesso necessario capire come, sia in chiave teorica che soprattutto pratica, si sia sviluppata l'idea di programmare una transizione verso una *Green economy*, fondamentale per il perseguimento dello sviluppo sostenibile, e centrale nell'attuale strategia europea.

Il significato del termine *Green economy* è molto ampio, indicativo della portata che assume, coinvolgendo la sfera economica, sociale, ambientale e culturale.

La chiave interpretativa più funzionale per delineare lo spazio concettuale in cui si estende una tale visione è quella che considera il sistema economico, come parte integrante, ed esteso entro i limiti, del contesto naturale. In questo quadro è possibile quindi definire l'obiettivo primario quello del perseguimento del benessere umano, della sopravvivenza e della sostenibilità a lungo termine per il pianeta, muovendosi in una dimensione dinamica che trova il suo epicentro nel progresso tecnologico e nell'innovazione<sup>34</sup>.

Uno degli elementi più interessanti con cui si presenta la *Green economy* è la premessa di fondarsi su un modello, in linea con i presupposti dello sviluppo sostenibile, che sia in grado di discostarsi dalla visione tradizionale dell'economia moderna; una concezione prettamente lineare, che storicamente non ha rilevato l'importanza delle relazioni fra attività economica ed ambientale. Per lungo tempo il sistema economico è stato rappresentato semplicisticamente come sistema isolato, nell'ambito del quale si genera un flusso circolare di beni materiali, servizi e risorse

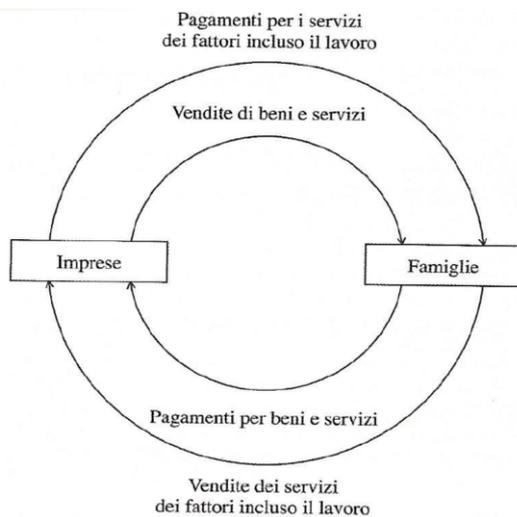
---

<sup>34</sup> J. Rifkin, *Un Green New Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la Terra*, Mondadori, Milano, 2019, pp. 15-16

finanziarie, fra famiglie ed imprese in cui l'ambiente è contestualmente subordinato all'attività produttiva<sup>35</sup>.

Il sistema si fonda così in un circuito che appare infinito (figura 2)<sup>36</sup>, in cui famiglie ed imprese

Figura 2 - ciclo economico lineare



interagiscono attraverso il sistema di produzione e

consumo. Mentre le prime offrono lavoro e vengono

remunerate per l'attività svolta, acquistando a loro

volta beni e servizi; le imprese si occupano di

produrre ed offrire quei beni e servizi, domandando

allo stesso tempo lavoro ed effettuando investimenti,

generando in questo modo reddito (Pil), che alimenta

i consumi e remunera

l'attività d'impresa.

I mercati dei fattori produttivi e dei beni/servizi

assicurano il perfetto equilibrio fra domanda ed

offerta, fissandone i prezzi (dei beni, dei servizi e del

lavoro), assicurando la distribuzione ottimale delle risorse tra prodotti (investimenti e consumi) e tra fattori della produzione<sup>37</sup>.

Una tale rappresentazione del sistema economico è di per sé parziale in quanto non considera nel quadro economico l'estrazione di risorse, la lavorazione e la trasformazione dei materiali estratti, oltre che ovviamente il problema delle grandi quantità di materia fisica degradata.

Il sistema economico è in grado di trovare la piena attuazione solamente attraverso il sostegno del proprio fondamento ecologico, che non è altro che l'ambiente naturale. Il ciclo economico ha infatti interamente luogo all'interno dell'ambiente, che ricopre un ruolo essenziale nella sostenibilità di esso attraverso due funzioni in particolare: fornendo risorse e assimilando rifiuti (senza dimenticare anche la funzione ricreativa, che è fondamentale per un settore economicamente trainante come il turismo)<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 4-5

<sup>36</sup> *Rappresentazione del flusso circolare: M.C. Aprile, B. Chiarini, Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, p.4

<sup>37</sup> E. Giovannini, *L'Utopia sostenibile*, Editori Laterza, Roma, 2018, pp. 49-51

<sup>38</sup> Ivi, pp. 5-6

I presupposti che accompagnano la transizione ad un'economia verde tengono in considerazione queste logiche, facendole proprie e strutturandole all'interno di un nuovo modello basato su nuove tipologie di crescita, in antitesi con il sistema economico classico.

Una gestione economica basata su tre principi fondamentali: un maggior impegno nei confronti della questione climatica ed ambientale, circolarità delle risorse che consenta un utilizzo più efficiente di esse, attraverso un uso più prolungato e pratiche di riciclo, con importanti ripercussioni sulla gestione dei rifiuti; ed infine un benessere maggiormente inclusivo, sia a livello globale che intergenerazionale.

Alla difficile conciliazione fra questione ambientali ed economica, se ne sommeranno sicuramente altre, come ad esempio la necessità di imporre una logica di lungo periodo, funzionale a superare la miopia di molte politiche economiche, ma anche lo sforzo di cambiare il paradigma economico attuale, coinvolgendo anche il piano etico e valoriale, ad esempio introducendo importanti temi come la sostenibilità, la giustizia ambientale, ed un maggior senso di comunità<sup>39</sup>.

Nuove considerazioni dovranno essere quindi affrontate anche in tema di parametri per misurare i progressi; non solo i benefici in termini di crescita reddituale quindi, intesa come Prodotto interno lordo (Pil), ma maggior attenzione alla dimensione ambientale ed alle condizioni sociali.

Una critica mossa ormai da alcuni anni quella che investe il Pil (ed in particolare PIL *pro capite*), come rilevante strumento per valutare il progresso e la condizione di un Paese. Da questo indice infatti risalgono una serie di altre misurazioni come ad esempio la qualità della vita, il livello dell'educazione, il livello sanitario.

In questa ottica, in forte ottemperanza con la visione lineare dell'economia, il Pil e la sua massimizzazione diventano obiettivo centrale, ma la questione<sup>40</sup> che sempre più spesso è stata sollevata riguarda l'equità e la correttezza da parte di tale indice nella rappresentazione del

---

<sup>39</sup> V. Heinemann, M. Kennet, *Green Economics: setting the scene. Aims, Contest, and philosophical underpinning of the distinctive new solutions offered by Green Economics*, in "Int. Journal of Green economics", vol 1, no. ½, 2006, 68-102

<sup>40</sup> A livello internazionale sempre più diffusa è la convinzione che per misurare i livelli di benessere sia necessario prendere in considerazione il "capitale", ciò che di fatto lega le risorse disponibili attualmente, con quelle per le generazioni future. In questo caso quattro sono i "capitali" utilizzati per misurare la sostenibilità del sistema: capitale economico, capitale naturale, capitale sociale e umano, questi ultimi incorrono spesso in maggiori difficoltà per essere misurati. Questa concezione ha dato alla luce un nuovo modello sostenibile che si basa sul monitoraggio di questi indici, tentando così di superare la concezione miope della massimizzazione del Pil in assenza di altri indici, come ad esempio la qualità dell'ambiente.

Una riflessione che negli ultimi anni è stata trattata anche nel famoso lavoro "La misura sbagliata della nostra vite" promosso da Fitoussi, Stiglitz e Sen

benessere di un paese e dei suoi cittadini, anche in relazione ai fenomeni che stanno investendo la realtà attuale<sup>41</sup>.

## 2.1 L'elaborazione concettuale della *Green economy*

Ripercorrendo le tappe che hanno caratterizzato la nascita della *Green economy*, è possibile notare come la data di nascita di questa nuova concezione sia piuttosto recente: il 2008.

Un anno particolare questo caratterizzato dall'esplosione della crisi finanziaria a livello internazionale, in concomitanza della quale stava procedendo anche la verifica del *Protocollo di Kyoto* (caratterizzato da un bilancio negativo).

In questo contesto fortemente critico *UNEP* (Programma ambientale delle Nazioni Unite) lancia l'idea di qualificare i pacchetti di misure pubbliche varati per stimolare la ripresa, incentivando la realizzazione di obiettivi sostenibili. Viene posta in questi termini la condizione fondante della *Green Economy*, promuovendo una soluzione congiunta per le due crisi, sia quella economica, che ambientale.

Nell'ottobre 2008 *UNEP* lancia un'importante iniziativa in materia (*Green Economy Initiative*), con l'intento di sviluppare una piattaforma internazionale che favorisca investimenti verdi in particolari settori strategici<sup>42</sup>. Proposta che subirà un ulteriore ampliamento ed articolazione nel 2009, con la proposta di un *Global Green new Deal*, che fosse in grado di promuovere in maniera ottimale una risposta e nuovi stimoli alla crisi che stava imperversando a livello globale, garantendo e perseguendo la sostenibilità ambientale<sup>43</sup>.

In questo contesto è così possibile rilevare i primi tentativi, in linea con questi indirizzi, attraverso ad esempio la programmazione di politiche economiche straordinarie, nel periodo immediatamente successivo alla crisi del 2007/2008.

A guidare questo nuovo corso economico sono stati gli Usa con le elezioni di Barack Obama. Il candidato alla Casa Bianca si era presentato infatti alle elezioni americane con un ambizioso programma che avrebbe mobilitato almeno 150 miliardi di dollari per l'attuazione, nei successivi 10

---

<sup>41</sup> E. Giovannini, *L'Utopia sostenibile*, Editori Laterza, Roma, 2018, pp. 46-51

<sup>42</sup> UNEP, *Green economy initiative*, <https://www.unsystem.org/content/green-economy-initiative-gei>

<sup>43</sup> UNEP, *Global Green New Deal*, <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=670&menu=1515>

anni, di un piano che da molti fu ribattezzato “*Green New Deal*”, che puntava a perseguire una transizione verde e trasformare gli USA in una *Low-Carbon Economy*<sup>44</sup>.

Gli importanti programmi elettorali furono ben presto disattesi o fortemente limitati<sup>45</sup>, per diversi ordini di motivi. Come ricordato in una recente intervista rilasciata da Enrico Giovannini, presidente di *Asvis*, le resistenze interne di una frangia importante del settore industriali fortemente avverso alle politiche verdi promosse da Obama e l’avvento di una crisi dalla portata epocale, causarono lo slittamento di questa tipologia di interventi verso politiche tradizionali incentrate soprattutto sulla ripartenza economica e sulla questione occupazionale<sup>46</sup>.

Di fatto quello che l’Amministrazione americana promosse fu un impegno di quasi 80 miliardi di dollari su investimenti classificati come green: energie rinnovabili, infrastrutture energetiche, occupazione verde, settori a basso impatto ambientale.

Sudette misure varate nel 2009 nel campo delle energie pulite sono corrisposte a circa l’11,5% degli stanziamenti complessivi; un intervento ridimensionato in relazione ai presupposti iniziali, che avrebbero previsto politiche molto più incisive.

Questi dati assunsero però una tendenza maggiormente negativa se posti in relazione con quelli forniti da altri paesi nel contesto internazionale.

Come ad esempio il numero di investimenti promossi nello stesso periodo in paesi come Cina (34,3 % degli stanziamenti), ma anche in Corea del Sud, con 80,5% degli stanziamenti complessivi.

Questo paese è così diventato in breve tempo uno dei simboli del nuovo impegno sostenibile, come risposta alla crisi, promuovendo fra il 2009 ed il 2013 un investimento medio del 2% del Pil annuale in ricerca e sviluppo per le tecnologie verdi (circa 59 miliardi complessivi).

Molto rilevante in questo primo tentativo fu il peso dell’applicazione di approcci differenti messi in campo da Usa e Cina, che in questi primi tentativi emersero come un vero e proprio problema.

Le misure attuate negli Usa non delinearono mai obiettivi chiari, in grado di garantire un percorso fluido ed organizzato verso un’economia verde; un grossissimo problema se lo si analizza in un contesto, come quello degli investimenti *green*, in cui i risultati sono *path-dependent*, e cioè l’innovazione di oggi, dipende fortemente dagli investimenti di ieri<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> E. Pedemonte, “Sfida verde alla Casa Bianca”, *L’Espresso*:

<https://espresso.repubblica.it/internazionale/2008/11/27/news/sfida-verde-alla-casa-bianca-1.11076>

<sup>45</sup> Luca Salvioli, “La rivoluzione verde di Obama svanisce mentre la Cina fa il suo balzo in avanti”, *Il Sole 24 ore*:  
<https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2010-07-26/obama-green-economy-cina-162816.shtml>

<sup>46</sup> A. Mauro, “Ora riconvertiamo l’economia. Intervista a Enrico Giovannini”, Huffpost  
[https://www.huffingtonpost.it/entry/ora-riconvertiamo-leconomia-intervista-a-enrico-giovannini\\_it\\_5e7b7742c5b62a1870d62d01?rt&utm\\_hp\\_ref=it-homepage](https://www.huffingtonpost.it/entry/ora-riconvertiamo-leconomia-intervista-a-enrico-giovannini_it_5e7b7742c5b62a1870d62d01?rt&utm_hp_ref=it-homepage)

<sup>47</sup> M. Mazzucato, *Lo stato innovatore*, Economia Laterza, Roma, 2018, pp. 169-172

Un particolare che dovrebbe essere ben tenuto in considerazione una volta promossa una complessa strategia come quella europea del *Green Deal*, dove di centrale importanza diventerà l'incisività e la costanza in cui verrà promosso ed attuato sin dalla fase iniziale il programma. Oltremodo questa prima svolta molto dovrebbe insegnare, soprattutto per le dinamiche temporali in cui si è dispiegata, analoghe a quelli che risconterà il nuovo progetto dell'Unione Europea nei prossimi anni; rendendo necessari interventi in risposta alla crisi incentrati su politiche sostenibili<sup>48</sup>.

Come illustrato in precedenza quindi, benché in maniera altalenante e diversificata a livello internazionale, i principi della *Green economy* si stavano sviluppando all'interno del dibattito pubblico a cavallo della crisi del 2008, ma il tema, a causa anche del contesto fortemente critico, non trovò né un compiuto sviluppo, né una piena maturazione.

Ciò non rallentò però almeno dal punto di vista teorico il proseguire dei lavori; nel 2010 infatti durante i lavori preparatori del *Summit Rio+20* per lo sviluppo sostenibile e lo sradicamento della povertà, UNEP, trovando la base giuridica su un'importante risoluzione dell'Assemblea Generale, promuoverà l'inserimento di questa nuova visione fra i temi centrali della Conferenza.

Nel frattempo, anche nell'Unione Europea sempre maggior attenzione stava crescendo intorno al tema, spingendo la Commissione ad adottare una propria definizione: *“Un'economia che genera crescita, crea lavoro e sradica la povertà investendo e salvaguardando le risorse del capitale naturale da cui dipende la sopravvivenza del nostro pianeta”*.<sup>49</sup>

Con il consolidamento avvenuto attraverso il *Summit Rio+20* questa nuova idea ha subito una sempre maggiore attenzione nelle sedi istituzionali, dove gli sforzi congiunti a livello internazionale sono serviti a svilupparne la *mission* ed uno spazio di azione sempre più chiaro.

Il crescente impegno in materia è testimoniato anche dalle numerose definizioni proposte dalle più importanti istituzioni internazionali.

La prima contenuta in *“A guidebook to the green economy”* definisce l'economia verde come: *“... un sistema di attività economiche relative alla produzione, distribuzione e consumo di beni e servizi che genera miglioramento del benessere a lungo termine senza esporre le future generazioni a rischi ambientali significativi o a scarsità ecologiche”*<sup>50</sup>.

A questa viene aggiunta sempre da UNEP, che molto si è spesa in materia, la definisce:

*“Un'economia a basse emissioni di anidride carbonica, efficiente nell'utilizzare le risorse*

---

<sup>48</sup> E. Ronchi, *La transizione alla Green Economy*, Edizioni ambiente, Milano, 2018, pp. 10-25.

<sup>49</sup> Comunicato della Commissione, “Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance”, COM(2011) 363, 20 giugno 2011, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0363:FIN:IT:PDF>

<sup>50</sup> UNEP, “A Guidebook to the green economy”, Division for Sustainable Development, UNDESA 2009: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE\\_Guidebook.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE_Guidebook.pdf)

*socialmente inclusive, che produce benessere umano ed equità sociale, riducendo allo stesso tempo i rischi ambientali”*.<sup>51</sup>

La cui finalità, come riportato da UNCTAD, è quella: “...di portare benefici sociali a lungo termine da attivare a breve termine che mirano a mitigare i rischi ambientali. La Green economy è una componente che rende possibile l’obiettivo complessivo dello sviluppo sostenibile.”<sup>52</sup> Ed inoltre secondo UNCTAD: “Può essere vista come una lente per focalizzare ed afferrare le opportunità di avanzare simultaneamente obiettivi ambientali ed economici”<sup>53</sup>.

Come è facile notare tutte le definizioni hanno un minimo comune denominatore e cioè il tentativo di superare le criticità dell’attuale sistema economico non in grado garantire e gestire le proprie attività con lungimiranza, soprattutto sul frangente delle ripercussioni all’eco-sistema.

Dopo aver introdotto i concetti di *sviluppo sostenibile* e di *Green economy*, diviene determinate precisare un passaggio fondamentale, che consenta di inquadrare la questione e far maggiore chiarezza.

Il termine *Green economy* non sostituisce assolutamente quello di *sviluppo sostenibile*, ma anzi ne diventerà elemento necessario ed imprescindibile per il perseguimento di quest’ultimo, dove infatti: la sostenibilità diviene un obiettivo fondamentale a lungo termine, che per essere raggiunto ha bisogno del perseguimento di un attento percorso di transizione verso un’economia verde.

In questa ottica la cosiddetta *Green growth* diviene indispensabile per perseguire nel lungo periodo l’obiettivo dello *sviluppo sostenibile*, attuando una vera e propria “fase di transizione”.

Nonostante la complessa questione etimologica, in senso strettamente pratico, con economia verde vengono intesi una serie di interventi con una forte incidenza climatica ed ambientale, finalizzati a ridurre le emissioni, aumentando la resilienza del sistema, attraverso la protezione della biodiversità e degli ecosistemi; ma anche attraverso la promozione delle innovazioni tecnologiche e digitali, per promuovere un utilizzo ponderato delle risorse naturali, incentivando quelle rinnovabile e sviluppando l’economia circolare<sup>54</sup>.

Lo spettro di interventi in questa fattispecie diventa così molto ampio: investimenti sull’energie rinnovabili, interventi sulla mobilità e sui trasporti, con la produzione di automobili elettriche; senza dimenticare l’economia dell’idrogeno e le infrastrutture verdi, l’importanza della biodiversità ed

---

<sup>51</sup> UNEP, “Global Green New Deal, Policy Brief”, March 2009,

[https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio\\_20/unep\\_global\\_green\\_new\\_deal\\_eng.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio_20/unep_global_green_new_deal_eng.pdf)

<sup>52</sup> UNCTAD, “Annual Report 2011”, [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dom2012d1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dom2012d1_en.pdf)

<sup>53</sup> Rio+20 objective e themes of the conference: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE\\_Guidebook.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE_Guidebook.pdf)

<sup>54</sup> E. Ronchi, *La transizione alla Green Economy*, Edizioni ambiente, Milano, 2018, pp. 57 58

una maggiore attenzione al settore agricolo, i rifiuti e per la gestione degli imballaggi e delle plastiche, e per finire il turismo.

Interventi che hanno bisogno di *policy* per internalizzare i costi esterni, attraverso vari strumenti di natura economica che consentano aiuti sostanziali all'attuazione della transizione, assicurando una maggior competitività rispetto alla *brown economy*<sup>55</sup>.

Tutti aspetti sviluppati nel documento promosso dalla nuova Commissione ed analizzati nei capitoli successivi.

In conclusione, per rendere più chiara l'analisi che seguirà, un importante contributo sull'argomento è stato fornito dai due economisti Kenis e Lievens, che consente di schematizzare in maniera chiara la transizione verso la *Green economy*, sintetizzandola in 4 pilastri costruiti sulla trasversalità fra dimensione ecologica ed economica.

Il primo pilastro concepisce i primi interventi all'interno di un percorso guidato dal concetto di sostenibilità, basandosi sull'utilizzo di meccanismi di mercato, come ad esempio “*green taxes*”, o sussidi, le cui finalità sono quelle di creare nuovi mercati e scoraggiare la produzione ed il consumo di carbone.

Il secondo pilastro pone al centro l'obiettivo del perseguimento dell'innovazione tecnologica, fondamentale nell'intraprendere un percorso di crescita sostenibile dell'economia, che sia in grado di mantenere come suo fondamento i principi dell'economia verde.

Il terzo coglie la necessità e l'importanza di consolidare *partnership* che operino oltre i confini e le istituzioni nazionali, agendo a livello trasversale, ed a cui si accompagna l'esigenza di creare un nuovo modello di fare *business*, con un ruolo rilevante della responsabilità sociale di impresa.

Verrebbe così a crearsi un nucleo etico-giuridico in grado di guidare la transizione, sulla scorta di quanto mostrato con il *World Summit on Sustainable Development (Rio+20)*, e dei *Sustainable Development Goals*.

Infine, il quarto pilastro concerne un ruolo attivo della figura del consumatore, in grado di rispondere attivamente e di ricoprire un ruolo fondamentale nella questione ambientale, attraverso strumenti come il “consumo sostenibile”, e “*green purchasing*”<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> P. Niewiadomsky, K. Prager, T. Potts, *The Green Economy Research Centre- positioning geographical research in Aberdeen to address the challenges of green economy transitions*, in “Scottish Geographical Journal”, N. 135, 2019, pp. 356-370.

<sup>56</sup> Kenis e Lievens, *The Limits of the Green Economy: From re-investing capitalism to re-politicising the present*, Taylor & Francis Ltd, 2017, pp. 35-40

## 2.2 Il perseguimento di progetti di Green economy nelle varie istituzioni: UNEP e OECD

Analizzando le iniziative promesse a livello internazionale è importante sottolineare come il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, UNEP, che opera dal 1972, a favore della tutela dell'ambiente, dell'uso sostenibile delle risorse naturali, ed al contrasto ai cambiamenti climatici, stia tuttora giocando un ruolo essenziale nella promozione della *Green economy*.

Obiettivo dell'organizzazione è quello di prodigarsi, per favorire la transizione verso un'economia verde e sostenibile, perseguendo questi presupposti attraverso investimenti verdi.

Tali interventi si sostanziano in due differenti tipologie indirizzate verso due ambiti cruciali: in primo luogo, quello dell'utilizzo in maniera sostenibile di capitale naturale ed energetico, ed in secondo luogo, in merito alla questione dell'approvvigionamento delle risorse<sup>57</sup>.

Più nello specifico possiamo notare come questi 2 ambiti vengano declinati dall'organizzazione attraverso alcuni punti chiave, che fanno riferimento ovviamente ad un modello di sviluppo sostenibile, con riferimento sia alla sfera dei settori produttivi, sia a quella del capitale naturale, fondamentali per perseguire una lotta alle disegualianze ed alla povertà.

Questi elementi sono: acqua, riforestazione, pesca, agricoltura, energie rinnovabili, rifiuti, edilizia, trasporti, turismo<sup>58</sup>.

Alcuni esempi di politiche perseguite dall'organizzazione riguardano ad esempio gli interventi promossi per contrastare la deforestazione, oppure a favore di un'economia agricola sostenibile ed in grado di far fronte ai bisogni della popolazione umana, che non inquinino e non utilizzino ulteriormente le risorse naturali.

Oppure altrettanto importanti risultano essere i programmi riguardanti l'accesso e la tutela dell'acqua, ormai diventato tema centrale per gli equilibri economici e politici soprattutto di alcuni paesi africani, trovando riscontro con il *Global Risk Report 2020*<sup>59</sup>, del *World Economic Forum* per cui i primi 5 rischi a livello globale sono tutti di natura ambientale, peggiorando ulteriormente rispetto alle analisi degli anni scorsi<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> UNEP, "Global Green New Deal", Policy Brief, March 2009,

[https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio\\_20/unep\\_global\\_green\\_new\\_deal\\_eng.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio_20/unep_global_green_new_deal_eng.pdf)

<sup>58</sup> UNEP, "Toward a Green Economy: Pathway to Sustainable Development and Poverty Eradication",

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER\\_synthesis\\_en.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf)

<sup>59</sup> World Economic Forum, "The Global Risks Report 2020" <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>

<sup>60</sup> Kenis e Lievens, *The Limits of the Green Economy: From re-investing capitalism to re-politicising the present*, Taylor & Francis Ltd, 2017, pp. 75-77

A questi si sommano le iniziative sul sistema energetico, con il progressivo impegno volto alla sostituzione di combustibili fossili, con energie rinnovabili ed a basse emissioni di carbonio. Un discorso analogo anche per gli sforzi promossi dall'OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che negli ultimi anni si è mossa in maniera forte per promuovere la transizione alla *green economy*, favorendone la diffusione dei principi cardine.

Attraverso la definizione di *Green growth* è stata identificata una crescita economica in grado di ridurre inquinamento, emissioni di gas serra e rifiuti, preservando così il patrimonio naturale e le sue risorse, in vista di una nuova fase della crescita economica<sup>61</sup>.

Uno degli impegni più rilevanti intrapreso proprio dall'OCSE è il rapporto redatto nel 2012, "*OECD Environmental Outlook to 2050: The consequences of Inaction*", un importantissimo e dettagliato documento che va ad analizzare la situazione del nostro pianeta, in particolare alla luce dell'incremento demografico e dello sviluppo economico, promuovendo soluzioni che consentano di garantire elevati standard di sostenibilità ambientale all'attuale sistema produttivo. Documento che segue a distanza di quattro anni *OECD Environmental Outlook to 2030: How much will it cost to fix the environment*, redatto nel 2008<sup>62</sup>.

Il rapporto del 2012 si sofferma di fronte a quattro "sfide ambientali": cambiamenti climatici, biodiversità, acqua ed impatti sulla salute causati dall'inquinamento ambientale, non rivolgendosi solo ai paesi OECD, ma anche ai nuovi attori globali<sup>63</sup>.

L'importanza che ha assunto tale documento è data dal fatto che è stato preparato per *l'Environment Ministers' Meeting* all'interno dell'organizzazione stessa, ricoprendo un ruolo fondamentale come vero e proprio input per lo *United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*, insieme ad un altro importante documento della medesima organizzazione, "*Towards Green Growth*".

L'Organizzazione nel 2017, alla vigilia del G20 di Amburgo, ha pubblicato inoltre un importante rapporto "*Green Growth indicators*", con la finalità di rilevare lo stato effettivo degli sforzi nel percorso di transizione alla *green economy*, determinando infatti come ancora nonostante gli andamenti differenti fra gli allora 35 paesi, non si potesse rilevare un impegno costante verso l'attuazione dell'economia verde.

---

<sup>61</sup> OECD, "Towards green growth", maggio 2011, <https://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>

<sup>62</sup> OECD, "Environmental Outlook to 2030", maggio 2008, <https://doi.org/10.1787/9789264040519-en>

<sup>63</sup> OECD, "Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction", febbraio 2012

<https://www.oecd.org/g20/topics/energy-environment-green-growth/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction.htm>

Secondo le analisi il problema maggiore risiedeva negli indirizzi non omogenei e divergenti dei paesi, un tema che tornerà di primissima centralità anche nel *Green Deal*.

Infine, estremamente rilevante è anche il contributo fornito attraverso l'elaborazione delle *Guidelines*, volte a disciplinare la condotta delle imprese multinazionali.

Attraverso la riforma del 2000, e quella successiva del 2011, predisposte con la finalità di promuovere un adattamento alle più recenti dinamiche economiche e di rafforzare il perseguimento dello sviluppo sostenibile, è stato deciso di richiamare nelle nuove *Guidelines* i principi contenuti nella *Dichiarazione di Rio*.

In questo frangente proprio per favorire la promozione della tutela ambientale è stata predisposta la *Guideline on Environment*, che raccomanda alle imprese di valutare l'impatto delle proprie scelte sull'ambiente e sulla salute umana, oltre che di incentivare lo sviluppo di tecniche produttive sempre meno inquinanti e sostenibili.<sup>64</sup>

### **2.3 L'Unione Europea e gli sforzi verso una economia sostenibile**

In linea con l'analisi che verrà condotta nei capitoli successivi, è necessario approfondire anche le scelte intraprese dalle istituzioni europee negli ultimi anni, in conformità con quanto stabilito dagli *Accordi di Parigi*, dall'*Agenda 2030* e dalle scelte dell'*OECD*.

Molto significativo è l'atteggiamento che ha assunto la Commissione Europea, muovendosi negli ultimi decenni con la finalità di attuare sempre in maniera più incisiva politiche sostenibili; un trend che ha subito un'accelerazione, seguendo il caso americano, soprattutto dopo la crisi economica del 2008.

Dopo la crisi infatti le istituzioni europee, seppur in maniera timida, hanno cercato di spronare gli Stati a promuovere interventi anticrisi che fossero in grado di risollevare le economie dei paesi, rispondendo allo stesso tempo a determinati requisiti: che fossero infatti rivolte e guidate da una logica *green* e *low carbon*; riuscendo quindi a perseguire un processo di crescita che avesse ripercussioni positive nel contesto ambientale<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> E. Sciso, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp 140-144

<sup>65</sup> M. Mazzucato, *Lo stato innovatore*, Economia Laterza, Roma, 2018, pp. 169-172

Conducendo analisi di carattere economico, diventa determinante sottolineare come tali propositi virtuosi si siano scontrati con la realtà fattuale delle cose, determinando, a causa del frammentato assetto Europeo e delle problematiche dei bilanci nazionali, *trend* molto differenti fra i vari paesi in materia di investimenti e riforme.

### **2.3.1 La crescente consapevolezza a livello europeo nei confronti della *Green Economy***

A seguito delle premesse fatte, determinate diventa ricostruire il percorso di crescente consapevolezza in materia ambientale e climatica che l'Unione Europea ha intrapreso negli anni. Un percorso progressivo le cui dinamiche hanno segnato il passo verso progetti virtuosi di *Green Economy*.

I primi tentativi politici a livello comunitario risalgono al Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972. In quell'occasione sorse per la prima volta la richiesta da parte dei Capi di Stato e di Governo di raggiungere una maggior e più incisiva intesa sul tema cruciale dello sviluppo economico e la relazione con la dimensione ambientale, meritevole quest'ultimo aspetto, di una maggior attenzione e tutela.

Da qui emerse la richiesta di un piano di azione dettagliato in materia, in linea con quanto sancito dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente tenutosi lo stesso anno, a Stoccolma<sup>66</sup>.

A questo prima presa di coscienza, ne seguì una di carattere più sostanziale ed incisivo, e di pari passo con il processo di integrazione europeo.

Fu così accolto nell'*Atto Unico europeo* del 1987 un titolo dedicato all'Ambiente (Titolo VII), che garantì per la prima volta di istituire una base giuridica solida in materia ambientale a livello comunitario, con il triplice scopo di proteggere la salute umana, garantire un uso razionale delle risorse naturali, ed ovviamente salvaguardare l'ambiente<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> *Dichiarazione e Comunicazione finale della Conferenza al Vertice* (Parigi, 21 ottobre 1972), in "Rivista di Studi Politici Internazionali", Vol.39, N.4, 1972, pp.624-630

<sup>67</sup> Atto Unico europeo, Titolo VII: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U&from=ES>

Punto fondamentale di tale percorso fu la svolta imposta attraverso la revisione dei Trattati, che ha sancito un impegno maggiore della Comunità a favore della tutela ambientale, e del Parlamento Europeo per lo sviluppo di una coerente politica in materia<sup>68</sup>.

Il *Trattato di Maastricht* ha in tal senso rinnovato l'impegno sulla questione ambientale, garantendone una crescente rilevanza all'interno della politica dell'Ue; scelta che è stata intrapresa con l'introduzione dei "principi generali" in materia ambientale<sup>69</sup>.

Fra questi: il *principio di precauzione*, importante strumento di gestione dei rischi la cui finalità è proprio quella di garantire elevati livelli di protezione ambientale grazie a prese di posizioni preventive in caso di rischio. Generalmente in caso di incertezze scientifiche in merito ad un presunto rischio per l'ambiente o per l'uomo, si procede all'utilizzo di tale provvedimento, come è giusto ricordare, non ha carattere definitivo.

*Principio dell'azione preventiva, e della correzione alla fonte dei danni causati dall'inquinamento*, nonché sul *principio "chi inquina paga"*, contenuti anch'essi all'interno dell'art.191 comma 2 del *Trattato di funzionamento dell'Unione europea* (TFUE).

Il primo consiste nell'obbligo da parte dell'operatore economico di sottoporre l'opera in procinto di realizzazione, suscettibile di produrre effetti dannosi per l'ambiente, alla valutazione di impatto ambientale. La finalità che guida tale principio è quella di promuovere l'introduzione dei fattori ambientali fra le componenti della pianificazione di qualsiasi tipo di intervento suscettibile di produrre un impatto ambientale, nonché programmare una stima degli effetti sull'ambiente.

Anche per quanto riguarda il secondo principio (*della correzione alla fonte dei danni causati all'inquinamento*), si configura anch'esso in linea con l'approccio preventivo dell'azione comunitaria. In base al suddetto principio i danni vanno corretti alla fonte, cioè intervenendo al principio del problema che reca importanti conseguenze ambientali.

Per finire il principio "*chi inquina paga*", attuato attraverso le direttive sulla responsabilità ambientale, finalizzata a prevenire o riparare il danno umano ed ambientale.

Soprattutto ogni qualvolta che il danno si sia già verificato, chi ne è responsabile è obbligato a porvi rimedio e a sostenerne i costi<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, p.93

<sup>69</sup> Trattato sull'Unione Europea (TUE), "Trattato di Maastricht", n. C 191, 29 luglio 1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

<sup>70</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 93-94

L'impegno dell'Ue si concretizza ulteriormente con il *Trattato di Amsterdam* del 1997, attraverso l'introduzione di ulteriori importanti novità. Nella parte relativa ai principi, con particolare attenzione agli articoli 2 e 6; la politica ambientale viene arricchita con nuove attribuzioni. Nell'articolo 2 viene infatti inserito, formalmente, fra i compiti dell'Unione la promozione di «*un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo*» assurgendo a principio generale e vincolante per le azioni delle istituzioni comunitarie il contenuto dell'ex articolo 130R, comma 2.

Molto importante è anche quanto recita il nuovo articolo 6 del Trattato CE: «*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*». Anche in questo caso, elevando e rafforzando il principio dell'integrazione delle questioni ambientali a principio di ordine generale<sup>71</sup>.

Gli impegni sono stati ulteriormente ampliati attraverso gli sforzi intrapresi nel nuovo millennio, con l'introduzione all'interno del *Trattato di Lisbona* del 2009, non solo dell'obiettivo del perseguimento dello Sviluppo sostenibile (art.3), ma anche l'impegno a “combattere i cambiamenti climatici”. Entrambi principi determinanti nell'azione esterna promossa dall'UE<sup>72</sup>.

Non di minor valore infine, l'impegno che la Commissione Europea dal 1973 promuove attraverso l'emanazione di *Programmi di Azione per l'ambientale*, volti a definire gli ambiti di intervento e di regolamentazione delle politiche ambientali. Tali orientamenti sono fortemente integrati con le direttive nate dai negoziati internazionali ed europei (*SDGs, Accordo di Parigi, Towards a Sustainable Europe 2030*, ecc.), e con i principi sopra citati contenuti nell'art.191.

In linea con gli sforzi attuali promossi dal *Green Deal*, l'*VIII Programma d'azione* in materia ambientale (2021-2030) varato il 4 ottobre 2019 cerca di rafforzare gli sforzi dell'Unione, creando le condizioni adatte al perseguimento di impegno più virtuosi in futuro, seguendo i presupposti promossi alcuni anni prima dal *VII Programma d'azione* che aveva recepito pienamente la visione della *Green economy*.

Nel nuovo Programma si ribadisce con forza la necessità di accelerare gli impegni contenuti negli accordi internazionali, soprattutto per quanto riguarda quelli più stringenti dal punto di vista della lotta ai cambiamenti climatici, mirando, in linea con quanto definito dagli Accordi di Parigi, a

---

<sup>71</sup> “Trattato di Amsterdam”, 2 ottobre 1997, [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_of\\_amsterdam\\_it.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_it.pdf)

<sup>72</sup> “Trattato di Lisbona”, C 306/1, 17 dicembre 2007, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it\\_lisbon\\_treaty.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/it_lisbon_treaty.pdf)

limitare gli aumenti della temperatura a 1.5°C, oltre ovviamente ad accompagnare questi sforzi con programmi concreti per il futuro.

Interessante è anche l'invito a promuovere politiche sostenibili virtuose, obiettivo che può essere perseguito solamente attraverso maggior innovazione e sviluppo tecnologico, motivo che ha portato la Commissione a varare il progetto *Horizon Europe*<sup>73</sup>.

Anche in questo caso seguendo il programma precedente *Horizon 2020*, che aveva recepito i presupposti della *Green economy* e la stretta relazione fra innovazione e questione ambientale.

La propensione a livello europeo ha trovato quindi sempre più slancio di fronte alla questione ambientale ed alla sostenibilità; propositi che dovranno trovare una sempre maggiore attuabilità a causa delle crescenti problematiche non più demandabili.

Viene richiesto così un passo ulteriore alla nuova Commissione, con il pioneristico percorso verso il *Green New Deal*, che avrà l'occasione di promuovere i valori europei e gli standard ambientali europei, consentendo una transizione compiuta per l'intero sistema, in grado di generare un'inversione di tendenza non solo a livello europeo, ma anche globale, e un ripensamento del sistema economico e sociale.

### **2.3.2 EU Emission Trading System**

Uno degli strumenti di cui si è dotata l'Unione Europea è l'*Emission Trading System* (EU ETS).

Istituito nel 2005, il primo sistema internazionale di scambio delle quote di emissione, creato con la finalità di combattere i cambiamenti climatici, cercando di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, ed altri gas serra, attraverso un sistema di incentivi e disincentivi, sulla base del principio "*chi inquina paga*".

L'EU ETS sta inoltre ispirando lo sviluppo di strategie finalizzate allo scambio di emissioni in altri paesi e regioni, con la prospettiva di creare collegamenti ed una rete articolata fra sistemi analoghi e compatibili, perseguendo gli obiettivi in maniera più incisiva e diffusa.

Il meccanismo si basa sul principio di "*cap and trade*", per cui alla base dello sforzo vi è la disposizione di alcuni limiti che coinvolgono la quantità delle emissioni di carbonio degli impianti

---

<sup>73</sup> Horizon Europe, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research\\_and\\_innovation/ec\\_rtd\\_he-presentation\\_062019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/ec_rtd_he-presentation_062019_en.pdf)

coperti dal sistema. L'obiettivo è come detto quello di ridurre le emissioni, per questo i limiti fissati con il tempo tenderanno a diminuire.

All'interno di questo quadro il fulcro sono i “*permessi*” o “*quote di emissione*” che rappresentano la moneta di scambio, le imprese che mantengono le proprie emissioni al di sotto del tetto stabilito potranno vendere le quote eccedenti, ad un prezzo fissato dal mercato, mentre le imprese che hanno difficoltà a rispettare i limiti potranno acquistare quote di emissione, anche nell'ambito di progetti internazionali (*Meccanismi di Sviluppo Pulito o Attuazione Congiunta*), ma anche ovviamente intervenire per ridurre le emissioni, attraverso investimenti verdi.

Il sistema così permeato consente infatti di premiare le aziende virtuose che si impegnano a ridurre progressivamente le proprie quote; questo avviene attraverso il principio citato in precedenza, per cui dopo ogni anno una società dovrà restituire quote sufficienti per coprire tutte le emissioni, ed il cui diniego causerebbe importanti sanzioni economiche.

In questo modo emerge anche il vantaggio che risiede nell'operato delle aziende più virtuose, queste assumendo l'impegno costante di ridurre le emissioni, potranno garantirsi la possibilità di mantenere le quote in eccesso come quote di riserva per coprire le proprie esigenze future (*banking*), oppure di venderle ad un'altra società, che si trova in una posizione diametralmente opposta rispetto a quelli virtuosi.

Fino al 2013 il sistema prevedeva 27 tetti nazionali e trovava la piena attuazione mediante *Piani Nazionali di Assegnazione*; questo modello è stato riformato introducendo un *tetto unico*, la cui validità è stata estesa a tutti i paesi dell'Unione Europea.

La premessa fondante del progetto resta quella della stabilizzazione del prezzo del carbonio, come il mezzo più efficace per conseguire imponenti riduzioni globali di gas effetto serra.

In questo caso due elementi sono fondamentali: lo scambio risulterà essere una risorsa importantissima, garantendo la riduzione delle emissioni laddove costa meno; a cui si accompagna un altro importante aspetto legato all'importanza di mantenere un prezzo del carbonio robusto, la cui conseguenza è la tenuta stessa del sistema così disegnato<sup>74</sup>.

Nel 2018 a tal proposito, un prezzo rafforzato del carbonio ha portato ad introiti per gli Stati membri, derivanti dalle entrate generate dalla vendita di EU ETS, che si aggiravano intorno ai 14

---

<sup>74</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 96-100

miliardi di euro, raddoppiando i ricavi dell'anno precedente. Entrate che verranno investite per il 70% sulla promozione degli obiettivi in materia di clima ed energia<sup>75</sup>.

Il sistema ETS dell'UE ha dimostrato di essere efficace nel processo di diminuzione delle emissioni, come riporta il *Report* redatto dalla Commissione sul mercato europeo del carbonio, sull'anno 2018: il numero di emissioni calcolato sugli impianti aderenti al piano è diminuito di circa il 4.1%, quantificabile in circa 73 milioni di tonnellate di CO2 rispetto all'anno precedente.

*Figura 3 – Dati relativi dell'European Carbon Market, 2018*

Year	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verified total emissions	1904	1867	1908	1814	1803	1750	1755	1682
Change to year x-1	-1,8%	-2%	2,2%	-4,9%	-0,6%	-2,9%	0,2%	-4,1%
Verified emissions from electricity and heat production	1190	1184	1125	1037	1032	992	985	913
Change to year x-1		-0,5%	-5,0%	-7,8%	-0,5%	-3,8%	-0,7%	-7,3%
Verified emissions from industrial installations	715	683	783	777	771	758	769	769
Change to year x-1		-4,5%	14,7%	-0,9%	-0,7%	-1,7%	1,4%	-0,1%
Real GDPgrowth rate EU28	1,8%	-0,4%	0,3%	1,8%	2,3%	2,0%	2,5%	2,0%

I dati mostrano anche una diversificazione delle tendenze: il settore che ha fatto segnare un maggior calo è stato, in linea con gli anni scorsi, il settore dell'energia, mentre le emissioni di origine industriale sono diminuiti solo minimamente. Ma il

dato forse più allarmante riguarda le emissioni prodotte dal trasporto aereo, che hanno continuato a crescere, aumentando del 3,9%, pari a circa 2,6 milioni di tonnellate di CO2, rispetto al 2017 (figura 3)<sup>76</sup>.

Per quanto riguarda invece l'eccedenza di quote sul mercato si stima che queste siano intorno a 1,65 miliardi nell'ultimo anno, con un segnale importante che sottolinea come il volume d'asta si sia ridotto di circa il 40% (quasi 400 milioni di quote), favorendo il collocamento delle quote nelle riserve.

Le stime inoltre indicano come nel 2020 le emissioni, se seguiranno il trend, saranno di almeno il 21% più basse rispetto al 2005; anche se probabilmente eccederanno le stime al ribasso a causa delle conseguenze della pandemia ancora difficilmente stimabili sul piano industriale.

Le proiezioni future del 2030, in linea con quanto detto in precedenza, vedranno una diminuzione che si attesterà all'incirca intorno al 43% rispetto ai dati del 2005, rispettando gli impegni contenuti nell'*EU 2030 climate and energy framework*.

<sup>75</sup> Comunicazione della Commissione, "Report on the functioning of the European carbon market", COM(2019) 557 final/2, 16 febbraio 2020.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0557R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0557R(01))

<sup>76</sup> Grafico tratto da Comunicazione della Commissione, "Report on the functioning of the European carbon market", COM(2019) 557 final/2, 16 febbraio 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0557R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0557R(01))

### 2.3.3. Alcune criticità dell'EU ETS e la riforma per la Fase 4

L'attività dell'EU ETS è stata accompagnata da importanti critiche, soprattutto durante le prime due fasi di operatività del sistema, quelle che hanno coinvolto il periodo 2005-2013.

Il tendenziale calo delle emissioni di circa il 13% di quel periodo, non è stato solamente causato dall'efficacia del sistema infatti, ma è stato profondamente influenzato dalla crisi del 2008, in cui i livelli produttivi sono crollati, così come le emissioni.

Le criticità in questo caso emersero a causa della rigidità dell'offerta dei permessi; il *cap* era infatti stabilito ex-ante, motivo per cui il sistema divenne maggiormente suscettibile di fronte agli shock, a cui seguì un surplus dei permessi accumulati ed un conseguente crollo dei prezzi<sup>77</sup>.

Queste criticità sono state alla base di un intenso dibattito, con la finalità di riformare al meglio il sistema, portando ad importanti innovazioni come è avvenuto con la riforma concepita per rendere più funzionale la quarta fase dell'EU ETS, in vigore per il periodo 2021-2030.

L'obiettivo è quello di consolidare il sistema che opera attraverso il principio di “*cap and trade*”, nell'ottica di un pieno raggiungimento degli obiettivi di riduzione del 40% delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030<sup>78</sup>.

Questo ha portato ad avanzare alcune proposte: in primo luogo, aumentare il ritmo della riduzione delle emissioni, prospettando una diminuzione della quantità delle quote complessive passando dall'attuale 1,74% al 2,2%. A questo si somma inoltre l'istituzione di una “*riserva di stabilità del mercato*” (*Market Stability Reserve – MSR*) per l'EU ETS, con la finalità di correggere l'ingente eccedenza di quote di emissione accumulate negli ultimi anni, e consentendo una maggiore resilienza del sistema di fronte a *shock* futuri<sup>79</sup>.

Infine, come terza innovazione, soprattutto nell'ottica futura del pieno compimento del *Green New Deal*, è la realizzazione di due importanti strumenti *Eu Trading System Innovation Fund* ed il *Modernisation Fund*, entrambi, creati con la finalità di costituire stabili strumenti per perseguire processi di transizione ed ammodernamento<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> S. Borghi, M. Montini, *The allocation of carbon emission permits: theoretical aspects and practical problems in the EU ETS*, in “FESSUD Working Paper”, n.75, 2015.

[http://fessud.eu/wp-content/uploads/2015/01/The-allocation-of-carbon-emission-permits-theoretical-aspects-and-practical-problems-in-the-EU-ETS\\_working-paper-75-.pdf](http://fessud.eu/wp-content/uploads/2015/01/The-allocation-of-carbon-emission-permits-theoretical-aspects-and-practical-problems-in-the-EU-ETS_working-paper-75-.pdf)

<sup>78</sup> EU ETS, Revisione per la Fase 4: [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_it)

<sup>79</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 100-101.

<sup>80</sup> EU Innovation Fund: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/innovation-fund/innovation\\_fund\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/innovation-fund/innovation_fund_factsheet_en.pdf)

Alla luce di quanto analizzato quindi, di vitale importanza sarà la tenuta degli strumenti presenti nel contesto europeo, fra questi anche EU ETS, che in relazione alle problematiche già in precedenza palesate ed alle riforme attuate, dovrà testimoniare di essere in grado di affrontare l'imminente crisi che investirà il sistema, senza cadere nelle problematiche già accorse in passato.

Il problema maggiore che potrebbe essere generato da una situazione come quella attuale, con prospettive future molto negative, risiede nell'ulteriore accumulazione di quote in eccedenza, come accaduto dopo la crisi del 2008. Le conseguenze sarebbero una diminuzione del prezzo del carbonio e quindi un minore incentivo a ridurre le emissioni, con il problema nel breve periodo di danneggiare il corretto funzionamento del sistema.

## **2.4 Concepire il sistema in chiave verde.**

Il perseguimento di strategie virtuose sarà determinante per il futuro, con l'opportunità di attuare una terza rivoluzione industriale, fondata sull'ambivalenza fra sviluppo tecnologico e ecologismo, la cui definizione appunto potrebbe essere "*terza rivoluzione industriale digitale verde*", come introdotto dall'economista Rifkin, in un suo noto saggio<sup>81</sup>.

L'analisi condotta fino adesso ha esaminato gli impegni internazionali e gli sforzi verso un'economia verde, dimostrando come questi si siano diversificati nei vari Paesi, e come nel corso degli anni ci sia stata una crescente sensibilizzazione sul tema, a causa soprattutto del peggioramento della situazione del pianeta.

Allo stesso modo come molto spesso accade agli impegni internazionale, ma anche quelli europei, sono sopraggiunte grandi difficoltà per quanto riguarda l'applicazione pratica di queste nuove idee e principi, finendo in alcuni casi per essere disattesi o ancora più spesso subire ridimensionamenti, dimostrando ancora una volta la mancanza di un effettivo coordinamento nel perseguimento degli obiettivi, ed importanti resistenze da parte di alcuni settori dell'economia.

Nonostante tutto ciò la visione della *Green economy* ha assunto un ruolo rilevante a livello istituzionale, diventando fondamentale per il perseguimento dello sviluppo sostenibile e

---

<sup>81</sup> J. Rifkin, *Un Green new Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Mondadori, Milano, p.10

strutturandosi alternativamente al modello economico lineare fondato sui consumi, e per certi spetti non più sostenibile.

Seguendo questa nuova concezione la transizione dovrà puntare così ad una crescita sostenibile che sia basata su settori innovativi, che consentiranno di far crescere nuovi mercati chiavi, riqualificarne altri e marginalizzarne alcuni insostenibili, soprattutto quelli relativi ai combustibili fossili.

Le importanti premesse infatti dovranno essere seguite da altrettanti considerevoli investimenti infrastrutturali per energia, acqua, trasporti, rifiuti, ICT e ricerca e sviluppo, capitale umano e formazione, oltre a quelli in capitale naturale ed agricoltura sostenibile<sup>82</sup>.

Pertanto, un ruolo sempre più rilevante dovrà essere ricoperto dalle politiche pubbliche promosse nei vari contesti nazionali e sovranazionali, un aspetto che in Europa dovrà fare i conti con le dinamiche nazionali molto spesso divergenti e da regole fiscali restrittive, dove vincoli di bilancio e mancanza di impegni consistenti possono diventane freno per lo sviluppo.

In linea generale, per l'affermazione di aziende e tecnologie verdi c'è bisogno di politiche orientate sia alla domanda, che all'offerta.

Mentre le prime influenzano il funzionamento e la struttura dei mercati, attraverso ad esempio attuazione di normative ambientali in grado di condizionare i modelli di sviluppo, le seconde stimolano direttamente le aziende a collocarsi in nuovi mercati.

L'importanza risiede quindi nel perseguimento costante di entrambe: quelle destinate alla domanda saranno fondamentali per fissare un indirizzo tecnologico, che contempla anche strumenti volti all'adempimento di obiettivi mirati, come ad esempio obiettivi di riduzione o azzeramento delle emissioni, oppure ancora sviluppo delle energie rinnovabili, ma anche nuove normative per l'edilizia, trasporti e rifiuti.

La peculiarità di questi esempi è che ognuno essi prende di mira modelli di consumo, creando domanda per una riduzione dell'inquinamento e delle emissioni.

Per quanto riguardano invece le politiche orientate all'offerta si possono annoverare strumenti come crediti di imposta, i sussidi, prestiti e sovvenzioni ed altri benefici di carattere monetario, ma anche incentivi per R&S e finanziamenti per la scoperta e lo sviluppo di innovazioni.

Estremamente rilevante sarà quindi perseguire in maniera paritetica entrambe le tipologie di azioni, tanto che uno dei problemi maggiori che non hanno consentito una piena attuazione degli impegni

---

<sup>82</sup> E. Ronchi, *La transizione alla Green Economy*, Edizioni ambiente, Milano, 2018, pp. 90-93

da parte degli Stati sono gli orientamenti sbagliati delle politiche pubbliche, spesso troppo rivolte al lato della domanda e meno a quello dell'offerta<sup>83</sup>.

Un altro dei problemi determinanti che spesso investe i progetti di finanziamento è la scarsità di "capitale paziente"<sup>84</sup>.

Molto spesso gli investitori operano infatti con una prospettiva di breve termine, ed in questo frangente fondamentale è l'intervento delle istituzioni nazionali o sovranazionali. La questione degli orizzonti temporali è di primissima importanza nel contesto degli investimenti verdi, come sottolineato dall'ex Governatore della Banca d'Inghilterra Mark Carney, che la definì come "*tragedia dell'orizzonte decisionale*", proprio perché i costi per l'attuazione delle politiche ambientali vanno sostenuti nel breve periodo, mentre i benefici si manifestano nel medio e lungo periodo.

Indi per cui il superamento di una visione troppo ancorata al breve periodo potrebbe orientare i fondi in una direzione più sostenibile, rendendo oltremodo il sistema finanziario più stabile<sup>85</sup>.

In questo frangente strettamente finanziario, dove è emersa la rilevanza del rapporto pubblico-privato, si manifesta un altro aspetto fondamentale: la questione della mobilitazione di fondi e finanziamenti adeguati volti a garantire un sostegno sufficiente alla realizzazione degli obiettivi prefissati.

In questi termini molto importanti sono gli strumenti finanziari predisposti per incentivare questo percorso, fra questi i *green bond*, che con il tempo hanno assunto un ruolo sempre più rilevante come strumento finanziario utilizzato da società ed enti pubblici.

In questo caso l'emissione di obbligazioni è strettamente correlata al perseguimento di determinate tipologie di progetti che hanno effetti climatici ed ambientali positivi; per questo diventato strumento centrale non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo.

Un ruolo sempre più centrale nella transizione alla *Green economy* sarà dedicato anche all'*economia circolare*, imprescindibile di fronte al passaggio da un modello economico lineare, ad uno più sostenibile, in grado di minimizzare il prelievo di risorse naturali.

L'attuale situazione di emergenza ambientale e climatica ha infatti intensificato il ruolo della *Circular economy* ed il rapporto con la *Green economy*.

---

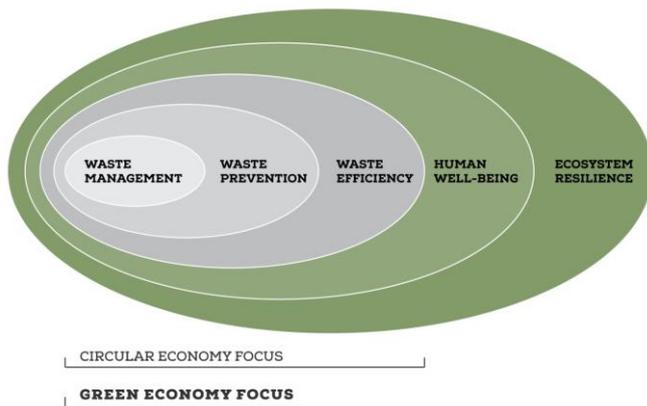
<sup>83</sup> M. Mazzucato, *Lo stato innovatore*, Economia Laterza, Roma, 2018, pag 159-161

<sup>84</sup> E. Luciano, "Il capitale "paziente" nell'epoca dell'impazienza", *Il Sole 24 Ore*, consultato 15 maggio 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/il-capitale-paziente-nell-epoca-dell-impazienza-AEP3U0DF>

<sup>85</sup> M. Carney, The tragedy of the Horizon: <http://tragedyofthehorizon.com/>

Seguendo la definizione proposta dall' *Agenzia europea dell'ambiente* (figura 4)<sup>86</sup>, la relazione è imprescindibile, rappresentando la *Green Economy*, come nel grafico sottostante, con un dominio più ampio che comprende al suo interno come elemento cardine la *circular economy*, insieme alla resilienza degli ecosistemi e la qualità del benessere umano.

Figura 4 - Rappresentazione economia circolare



Il perimetro più ristretto della *Circular economy* così rappresentato comprende a sua volta l'efficienza dell'uso delle risorse, in cui è inclusa anche la gestione dei rifiuti.

In questo modo l'economia circolare viene descritta come elemento imprescindibile e fondamentale della *Green Economy*, il cui ruolo nell'utilizzo circolare delle risorse è di fatto una condizione essenziale per perseguire la sostenibilità<sup>87</sup>.

L'innovazione introdotta da questo modello

risiede nella nuova concezione di fare *business*, che rileva nuovi orientamenti sulla gestione dei prodotti che diventano parte integrante del *business* stesso, sempre più focalizzato sulla fornitura di un servizio. La competizione si basa quindi sulla creazione di un valore aggiunto del servizio offerto da un prodotto, non limitandosi quindi solo al valore determinato dalla sua vendita.

Sotto questo aspetto infatti, il prodotto è parte integrante degli *asset* dell'impresa e la responsabilità estesa del produttore guida la longevità del prodotto, la riparabilità, il suo riuso e la riciclabilità.

Si sono diffusi così capillarmente in tutta Europa modelli di *sharing economy* dove la fruizione del prodotto è libera per il consumatore, senza però possederlo, agevolando così la cura del prodotto da parte del produttore<sup>88</sup>.

Ma la *circular economy* non è l'unico elemento fondamentale per perseguire una transizione matura verso un'economia verde, un ruolo determinante spetta alla promozione dell'innovazione, creando un forte connubio, che può essere brevemente sintetizzata come *eco-innovazione*, che sia in grado di garantire, attraverso una più stretta collaborazione tecnologica e scientifica, un virtuoso percorso verso la sostenibilità.

<sup>86</sup> Agenzia europea per l'Ambiente, "Circular economy in Europe", 2016:

<https://www.eea.europa.eu/publications/circular-economy-in-europe>

<sup>87</sup> E. Ronchi, *La Transizione alla Green Economy*, Edizioni ambiente, Milano, 2018, pp.67-68

<sup>88</sup> M.C. Aprile, B. Chiarini, *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019, pp. 26-30.

Esemplificativo di ciò è lo studio condotto da *Roland Berger* “*la digitalizzazione delle tecnologie verdi*”, che era stata predisposta per porre in relazione 4 aspetti fondamentali della trasformazione digitale con settori strategici della green economy<sup>89</sup>.

Applicare queste logiche al contesto economico presente diventa quindi fondamentale, considerando quanto è stato più volte ripetuto, che l’economia verde si basa sui principi di crescita sia qualitativa che quantitativa.

Si aprono in questo modo nuove importanti possibilità per il futuro, soprattutto per alcuni settori chiave fondamentali nel processo di transizione; fra questi: energia, trasporti, costruzioni, rifiuti, agricoltura, manifattura e turismo. Tutti settori strategici, come sottolineano le numerose proposte di UNEP, e che verranno ripresi anche all’interno dell’*European Green Deal*, dove la Commissione ha predisposto differenti programmi di intervento che ne rilevano l’importanza e ne sviluppano soluzioni ambiziose per il futuro<sup>90</sup>.

In conclusione, grandissima attenzione in questa analisi dovrà essere indirizzata anche su un ultimo fondamentale aspetto: il ruolo ricoperto dalle città nel percorso di transizione alla *Green Economy*. I dati in questo frangente sono molto espliciti a livello globale, le città ospitano più della metà della popolazione, in esse viene prodotto l’80% del PIL, con particolare incidenza dei settori sopra indicati, generando di conseguenza il 75% delle emissioni globali di gas serra e consumando una cifra intorno al 70% delle risorse e dell’energia<sup>91</sup>.

Dati che poco si discostano da quelli europei dove l’attività economica è concentrata in prevalenza nelle regioni urbane. Secondo i dati le aree metropolitane raccolgono intorno al 60% della popolazione, producendo il 62% dei posti di lavoro ed il 67% del PIL<sup>92</sup>.

Per questo motivo diventa essenziale concepire aree urbane sostenibili, le cosiddette “*città verdi*”, il cui modello di riferimento deve essere in grado di fornire soluzioni ecologiche, alle problematiche di cui soffrono endemicamente le città.

Una nuova concezione che sappia seguire i presupposti indicati dalla *Green economy*, che sia integrata e multisetoriale, che trovi come punto fondamentale il perseguimento di elevati standard ambientali e l’abbassamento delle emissioni; ma anche un ottimale sistema di circolarità delle

---

<sup>89</sup> Roland Berger, “Die Digitalisierung in der Greentech-Branche”, 25 novembre 2016, <https://www.rolandberger.com/de/Publications/Die-Digitalisierung-in-der-GreenTech-Branche.html>

<sup>90</sup> UNEP, “Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication” <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=126&menu=35>

<sup>91</sup> UN, “The World’s cities 2018” [https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2018\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf)

<sup>92</sup> Eurostat, “Urban Audit 2019” <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/urban-audit>

risorse, creando nel complesso un modello maggiormente sostenibile per il futuro e resiliente di fronte ai cambiamenti climatici.

Alcuni modelli inerenti alle “*green city*” sono stati elaborati negli ultimi anni, all’interno di programmi di sviluppo, fra questi: *l’Economics of Green Cities Programme*<sup>93</sup>, strutturato dalla *London School of Economics*, o il programma promosso dalla Commissione attraverso un sistema di incentivi e riconoscimenti volto a diffondere il modello delle *green city* (*European of Green Cities Programme*<sup>94</sup>). Ma ancora più importante, diventato un vero e proprio modello, il *Global Covenant of Mayors for Climate e Energy*<sup>95</sup>, che ha visto cooperare oltre novemila rappresentanti di città e governi locali.

L’obbiettivo è quello di affrontare la questione del cambiamento climatico attraverso una nuova consapevole visione del ruolo delle città, che ha dato corpo ad un numero consistente di “progetti pilota” verdi, volti ad agevolare l’introduzione di impianti solari ed eolici, veicoli elettrici e autobus alimentati ad idrogeno, programmi di riciclaggio, realizzati all’interno di più ampi progetti di economia circolare e rigenerazione urbana<sup>96</sup>.

La grande criticità di questo progetto risiede nella propria limitatezza, a livello generale resta infatti un’iniziativa isolata e limitata, in assenza di un programma di più ampia portata che coinvolga centri nevralgici altrettanto importanti in tutto il mondo.

## 2.5 Conclusione

Tracciate queste fondamentali premesse che hanno ripercorso gli sforzi a livello internazionale imponendo nell’agenda pubblica globale la questione ambientale e climatica, oltre che la diffusione di un modello diametralmente opposto ed alternativo a quello economico attuale, che sia basato sul concetto di sostenibilità ed ecologia, finalizzato al perseguimento dello sviluppo del benessere umano e naturale, di cui la *green economy* diventa una tappa forzata per la piena applicazione.

---

<sup>93</sup> London School of Economics, “The Economics of Green Cities” <https://lsecities.net/objects/research-projects/the-economics-of-green-cities>

<sup>94</sup> “European of Green Cities Programme” <https://epale.ec.europa.eu/en/blog/ebrds-green-cities-programme>

<sup>95</sup> The Global Covenant of Mayor for Climate & Energy: <https://www.globalcovenantofmayors.org/>

<sup>96</sup> E. Ronchi, *La transizione alla Green Economy*, Edizioni ambiente, Milano, 2018, pp. 189-193

Questo quadro diventerà fondamentale per fornire gli strumenti adeguati ad esaminare la sfida che l'Unione Europea si sta accingendo ad affrontare attraverso la messa in opera dell'imponente programma dell'*European Green Deal*.

Una sfida di una complessità epocale se paragonata alle difficoltà incorse alle varie iniziative in precedenza analizzate, che per essere perseguita dovrà arginare le resistenze generate dagli egoismi nazionali, e per la cui piena attuazione dovranno essere considerate consapevolmente le diversità presenti fra le varie regioni. I diversi bisogni e problemi necessiteranno infatti di interventi mirati e puntuali, in grado di eliminare qualsiasi tipo di ostacolo che penalizzerebbe i paesi posti in condizioni peggiori.

Un impegno che quindi diventerà ancora più oneroso e che per questo avrà bisogno di una più stretta cooperazione e di un sostegno ancora più significativo, soprattutto dal punto di vista finanziario, che garantisca la piena attuazione di una delle sfide più importanti affrontate dall'Unione Europea nella sua storia.

## Capitolo III

### European Green Deal: la grande svolta verde europea nel segno della neutralità climatica

#### *Premessa*

Dopo aver presentato delle premesse necessarie, in grado di fornire un quadro di carattere giuridico-economico che delineasse in maniera chiara i progressi a livello internazionale sulla questione ambientale e gli sviluppi verso modelli più sostenibili; è giunto adesso il momento di approfondire le posizioni introdotte dalla nuova Commissione guidata da Ursula von der Leyen, insediatasi il 1° dicembre 2019, e fondamentali per monitorare gli sviluppi epocali che ne potrebbero seguire.

Alla base degli sforzi promossi vi è un lavoro intrapreso ormai da alcuni anni; un impulso determinante infatti è arrivato dal “*Documento di riflessione verso un’Europa più sostenibile entro il 2030*” promosso il 30 gennaio 2019, nell’ultimo periodo di mandato dalla Commissione Junker.

Alla base del documento vi è la volontà di monitorare e ridefinire, soprattutto in chiave futura, il rapporto fra le politiche dell’Unione Europea e l’*Agenda 2030* adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

La proposta infatti si compone di un’analisi sulle politiche attuate dall’Unione ed i rispettivi impatti di carattere sociopolitico, sottolineando l’importanza di continuare ad attuare strategia che rispettino gli orientamenti forniti dagli *SDGs*; a cui infine fa seguito la formulazione di alcuni suggerimenti e scenari sulle future politiche che le istituzioni europee mirano ad attuare<sup>97</sup>.

Molto importante è la proposta della Commissione per quanto riguarda una più stretta integrazione con gli obiettivi dell’*Agenda 2030*, ed in particolare l’influenza giocata sull’elaborazione dell’*Agenda strategica 2019-2024*.

I tre possibili scenari avanzati all’interno del Documento a questo proposito sono:

- promuovere una strategia generale dell’UE, in cui l’*Agenda 2030* e gli *SDGs* costituiscano una bussola e la mappa per determinare il quadro strategico per l’Unione ed i suoi Stati

---

<sup>97</sup> Commissione Europea, Documento di riflessione: “Verso un’Europa più sostenibile entro il 2030”, COM(2019) 22 final, 30 febbraio 2019, pp. 10-14 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/IT/COM-2019-22-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

membri, a cui dovrà seguire la creazione di un “*processo europeo di coordinamento della strategia per gli SDGs*”;

- favorire un’integrazione continua degli SDGs da parte della Commissione attraverso l’attuazione in tutte le pertinenti politiche dell’UE, ma evitando di imporre misure agli Stati membri, eliminando qualsiasi vincolo nei confronti degli Stati stessi;
- valorizzare di più l’azione esterne, considerandola prioritaria, consolidando al contempo il principio della sostenibilità a livello europeo.

Nei mesi successivi alla stesura del documento tutte le istituzioni ne hanno accolto i contenuti, pronunciandosi a sostegno del primo scenario<sup>98</sup>.

Questa decisione ha avuto così un ruolo estremamente rilevante nell’adozione della *Nuova agenda strategica 2019-2024*, da parte del Consiglio europeo nella seduta del 20 giugno 2019, ed incentrata su quattro priorità:

- protezione dei cittadini e delle loro libertà;
- sviluppo economico del contesto europeo;
- costruzione di un’Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero;
- promozione degli interessi e dei valori europei sulla scena mondiale.

L’aspetto interessante del documento è il particolare il rapporto che viene istaurato con l’*Agenda 2030*, poiché di fatto recepita, così come i propri obiettivi e le priorità; ma allo stesso tempo non assunta dichiaratamente come riferimento fondamentale, come delineato nei mesi precedenti dai nuovi orientamenti delle istituzioni europee<sup>99</sup>.

Queste tendenze divergenti fra l’orientamento teorico dell’Unione e l’azione concrete, hanno trovato però una solida risposta proprio nell’insediamento della nuova Commissione.

La nuova presidente Ursula von der Leyen attraverso la presentazione delle linee guida politiche per il mandato 2019-2024 (*Un’Unione più ambiziosa- Il mio programma per l’Europa*), presentato il 16 luglio 2019, ha tracciato i presupposti che avrebbero caratterizzato l’interno mandato<sup>100</sup>.

La svolta che avrebbe coinvolto l’intero sistema sarebbe passata da 6 importanti obiettivi:

- Green New Deal europeo;
- un’Europa pronta per l’era digitale;

---

<sup>98</sup> Asvis, “Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee: Da Green Deal al Next Generation EU”, pp.21-24, [https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Quaderno\\_Obiettivi\\_di\\_sviluppo\\_sostenibile\\_e\\_politiche\\_europee.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Quaderno_Obiettivi_di_sviluppo_sostenibile_e_politiche_europee.pdf)

<sup>99</sup> Consiglio europeo, “Nuova agenda strategica 2019-2024”, <https://www.consilium.europa.eu/media/39951/20-21-euco-final-conclusions-it.pdf>

<sup>100</sup> Ursula von der Leyen, “My agenda for Europe: political guidelines for the next European Commission 2019-2024”, 16 luglio 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>

- valorizzazione della democrazia europea;
- un'Europa forte a livello globale;
- un'economia al servizio delle persone;
- promuovere lo stile di vita europeo.<sup>101</sup>

Tutte prerogative che sono state recepite nei mesi successivi nel *Commission Work Programme 2020*, documento programmatico contenente impegni e linee guida che ispireranno l'operato della Commissione durante il rispettivo mandato, delineando una vera e propria *roadmap*. Questa conterrà i 6 ambiziosi obiettivi che diventeranno architrave per il futuro dell'Unione, con la priorità strategica di programmare una virtuosa transizione verso un'Europa più equa, verde e digitale.

La grande novità portata dalle scelte della Commissione risiederà nell'attuazione di un ripensamento dell'intero sistema: dalle politiche economiche a livello industriali alla produzione ed il consumo, dalle infrastrutture dei trasporti all'alimentazione e all'agricoltura; tutto finalizzato a conciliare elevati livelli di benessere, con pratiche più sostenibili.

La forza trainante di tale progetto risiederà nel renderlo totalmente inclusivo, tenendo conto delle differenze interne presenti nel contesto europeo<sup>102</sup>.

La grande sfida europea, soprattutto in un momento come quello attuale, risiederà nella spinta innovatrice che dovrà coinvolgere il sistema; solo così infatti l'Unione europea riuscirà a diventare realmente faro ed esempio valoriale, in un mondo che si trova ad affrontare scelte epocali.

L'urgenza di affrontare l'importante questione climatica sarà a tutti gli effetti quindi la grande sfida del futuro, ed una importantissima opportunità, nonché la più grande ammissione di responsabilità che l'Ue abbia mai affrontato dalla sua creazione.

L'ambizioso programma trova a tal proposito riferimento nell'*Agenda 2030 delle Nazioni Unite* (vedi cap. 1.3), e negli *Accordi di Parigi* (vedi cap. 1.2), i cui parametri giocheranno un ruolo determinante all'interno dei nuovi impegni.

L'aumento delle temperature, il problema dell'esaurimento delle risorse naturali, il delicato tema della perdita della biodiversità, senza dimenticare i problemi e le crisi ambientali che hanno colpito molti paesi negli ultimi anni sono tutti elementi che dovranno essere coinvolti in una nuova azione volta a ripensare il sistema, di cui l'*European Green Deal* diventerà chiave per la svolta<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Orientamenti politici della Commissione, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_it)

<sup>102</sup> Comunicazione della Commissione, "*Commission work programme 2020*", COM(2020) 37 final, 29 gennaio 2020, pp.2-3.

<sup>103</sup> J. Rifkin, *Un Green new Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Mondadori, Milano, p.10

Tracciando brevemente i punti sostanziale del progetto è possibile notare come obiettivo fondamentale, in primo luogo, sarà quello di perseguire, attraverso gli obiettivi fissati dalla prima legge europea sul clima (*European Climate Law*), la completa neutralità climatica entro il 2050. Contestualmente a questo, verranno sostanziate anche una serie di obiettivi di breve-medio termine altrettanto virtuosi, con la possibilità di un taglio diretto alle emissioni di gas serra entro il 2030. Un importante impegno che l'Unione cercherà di far valere anche in sede internazionale, in particolare durante la prossima Conferenza sui cambiamenti climatici che si terrà a Glasgow. La forza con cui questa proposta troverà attuazione sarà determinata anche dall'*European Climate Pact*, l'iniziativa che garantirà un completo coinvolgimento del contesto territoriale, anche ai livelli inferiori rispetto a quello statale, con regioni, comunità locali (es. è il coinvolgimento del *Patto dei sindaci per il clima e l'energia*, vedi cap.2.4), ma soprattutto società civile, mondo dell'educazione e della formazione, e settore produttivo.

A questo primo intervento si sommano anche una serie di iniziative collaterali concepiti in ambiti diversi come: la strategia *Smart Sector Integration*<sup>104</sup>, oppure l'importante iniziativa *Renovation Wave*<sup>105</sup>, a cui si accompagnano anche interventi sul piano energetico, fra cui le interessanti iniziative finalizzate a favorire una crescente modernizzazione verde nel settore dei trasporti (*Strategy for Sustainable and Smart Mobility*).

In strettissima relazione con questi primi interventi è stato varato anche un nuovo piano sull'Economia circolare, non limitato solamente al sistema produttivo, ma destinato a coinvolgere anche i consumi (*Circular Economy Action Plan*); e l'intervento rivolto alla tutela della biodiversità e del mantenimento dell'intero ecosistema (*EU Biodiversity Strategy for 2030*), in grado di accompagnare la futura azione di supporto alla produzione agricola e alla catena alimentare, mirando al raggiungimento di elevati standard di qualità, convenienza, distribuzione e sicurezza alimentare in un'ottica più sostenibile (*Farm to Fork*)<sup>106</sup>.

Alle iniziative correlate al Green Deal si accompagna l'organizzazione degli strumenti finanziari volti a promuovere gli obiettivi verdi.

In questo caso perno insieme all'*European Climate Law*, e meritevole di particolare attenzione, è *European Green Deal Investment Plan*.

---

<sup>104</sup> La strategia *Smart Sector integration*, la cui elaborazione risulterà centrale nell'affrontare la relazione fra maggior integrazione settoriale e questione ambientale.

<sup>105</sup> L'iniziativa *Renovation Wave* viene integrata nel Green new Deal, con la prospettiva di una programmazione da completare alla fine del 2020, la finalità è quella di intervenire sull'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra attraverso un intervento più incisivo sull'edilizia europea.

<sup>106</sup> Comunicazione della Commissione: "*Commission work programme 2020*", COM(2020) 37 final, 29 gennaio 2020, pp.3-4.

Varato per sostenere dal punto di vista finanziario i programmi della Commissione, che saranno realizzati attraverso il contributo fornito da strumenti già presenti nell'ordinamento europeo, che dovranno assumere un ruolo più incisivo e contribuire in maniera più puntuale alle nuove sfide. Fra queste infatti vanno annoverati la *BEI*, *InvestEU*, oppure la *Renewed Sustainable Finance Strategy*, la cui duplice finalità è di agevolare gli investimenti privati in opere verdi, esaltando l'etica della sostenibilità nella *corporate governance*.

Sempre all'interno dello strumento principale (*European Green Deal Investment Plan*), sono stati programmate anche nuove iniziative per affrontare le sfide, fra queste: un ulteriore strumento il *Just Transition Mechanism*, che rileva al suo interno il *Just Transition Fund*.

L'importanza di questo innovativo strumento risiede nella propria finalità, e cioè nel perseguimento di interventi in regioni o settori che hanno bisogno di un processo di transizione più incisivo, le cui conseguenze e costi potrebbero essere rilevanti non solo sul piano economico, ma anche sociale. Garantendo in questo modo il raggiungendo di obiettivi strategici con equità e giustizia<sup>107</sup>.

Poste queste prime premesse necessarie, che disegnano schematicamente ed in maniera sintetica il Progetto dell'*European Green Deal* e delle articolazioni che assumerà (Fig.108)<sup>108</sup>; spetta adesso entrare maggiormente nel dettaglio analizzandone le parti e gli aspetti salienti, rendendo maggiormente esaustiva l'analisi.

Figura 5 - L'articolata strutturazione dell'European Green Deal



<sup>107</sup> Comunicazione della Commissione: “*Commission work programme 2020*”, COM(2020) 37 final, 29 gennaio 2020, pp.3-5

<sup>108</sup> Grafico *Green New Deal* [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

### 3.1. Ambiziosi propositi nella mitigazione ai cambiamenti climatici

Come anticipato uno dei punti cardine su cui ruota l'intero progetto del *Green New Deal* è il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

La Commissione nella stesura della nuova strategia ha ripreso il progetto *Clean Planet for All*, con cui la Commissione Junker nel novembre 2018 aveva delineato la propria visione in merito al perseguimento della neutralità climatica, cercando di promuovere una strategia complessiva efficace, in grado di investire tutte le politiche europee, seguendo e rispettando gli obiettivi sanciti dall'*Accordo di Parigi*.

Le premesse poste hanno avuto un notevole impatto soprattutto a livello nazionale, attraverso il contributo fornito dallo sviluppo di strategie nazionali a lungo termine.<sup>109</sup>

Questo impegno ed il quadro generale dove è stato inserito (*2050 Long-term strategy*), assumeranno ancora più rilevanza diventando parte del rapporto su obiettivi e risultati che l'UE presenterà alla *United Nation Framework Convention on Climate Change* organizzato a Glasgow alla fine del 2020. Come brevemente anticipato quindi, la prima mossa che è stata concepita dalla Commissione, una volta strutturato l'*European Green Deal*, è stata quella di dotarsi di una normativa interna che garantisca obiettivi e standard ambientali, in grado di fornire un quadro normativo che ne regolasse l'azione, attraverso l'introduzione di finalità e limiti.

Nel Marzo 2020 è stato così promulgato l'*European Climate Law*.

La presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha dichiarato a proposito: *“Stiamo agendo per rendere l'UE il primo continente a clima neutro al mondo entro il 2050. La legge sul clima è la traduzione giuridica del nostro impegno politico e ci pone irreversibilmente sulla via di un futuro più sostenibile. È il cuore del Green New Deal. Offre prevedibilità e trasparenza per l'industria e gli investitori europei. E dà direzione alla nostra strategia di crescita verde, garantendo che la transizione sia graduale ed equa”*<sup>110</sup>.

Gli obiettivi centrali alla base di tale documento sono 4:

- l'impegno di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 attraverso politiche che siano socialmente eque e perseguite in maniera conveniente in termini di costi;
- la creazione di un sistema che consenta di monitorare i progressi ed attuare ulteriori azioni in caso di necessità;

---

<sup>109</sup> Comunicazione della Commissione: *“Clean planet for all”*, COM (2018) 733 final, 28 novembre 2018, pp.3-4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773>

<sup>110</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_335](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_335)

- fornire certezze previsionali per investitori ed altri attori economici;
- garantire che il progetto verso la neutralità climatica sia perseguito con serietà, e soprattutto diventi irreversibile, elemento imprescindibile per garantirne la piena realizzazione degli obiettivi.

Va inoltre considerato che il piano di medio-lungo periodo che le istituzioni europee e gli Stati membri si stanno impegnando ad accettare, con l'obiettivo di porre in essere impegni giuridici vincolanti nel perseguimento della neutralità climatica, viene accompagnato da due importanti attribuzioni: equità e solidarietà.

Gli obiettivi ed i programmi contenuti nell' *European Climate Law*, trovano raccordo inoltre con quanto regolamentato all'interno dei *National Energy and Climate Plans*<sup>111</sup>, così come stilato dall'*European Environment Agency*; ma anche con gli obiettivi sanciti da *United Nations Sustainable Development Goals*, dagli *Accordi di Parigi del 2015*, e dalle evidenze scientifiche e dagli impatti dei cambiamenti climatici, seguendo quindi le indicazioni dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*.

È di nuovo necessario sottolineare l'importanza che ha ricoperto il *Rapporto Speciale sul riscaldamento globale*, con gli indici introdotti, che fissavano a 1.5 °C sopra i livelli preindustriali il limite massimo, divenuto punto di riferimento delle politiche in materia<sup>112</sup>.

L'aspetto più saliente risiede nel fatto che le regole e gli standard agiranno direttamente nel contesto economico, con la finalità di condizionare le prerogative produttive dei prossimi anni; a cui si sommeranno maggiori garanzie per innovazione tecnologica, ricerca e sviluppo; con un impatto destinato a crescere della digitalizzazione, anch'esso uno dei pilastri fondamentali del programma della Commissione, oltre che requisito fondamentali per la piena realizzazione del progetto.

Sono inoltre annesse al progetto originale 4 iniziative parallele molto significative:

- Consultazione sul *Patto europeo per il clima*<sup>113</sup>, la cui finalità è il pieno coinvolgimento della società;

---

<sup>111</sup> Meglio noti come NECPs; i Piani nazionali per l'energia ed il clima, sono stati introdotti dal "Regolamento sulla governance dell'Unione per l'energia e l'azione per il clima", orientando l'azione degli Stati su alcune questioni di rilevante importanza come efficienza energetica, energie rinnovabili, gas effetto serra, riduzione delle emissioni ecc. La finalità è proprio quella di fornire strumenti di coordinamento alle varie *governance* nazionali per raggiungere gli obiettivi e facilitare gli investimenti pubblici e privati.

Il periodo d'azione preso in esame dal piano è 2021-2030, in questo caso gli Stati si sono dovuti impegnare a presentare piani d'azioni in concerto con la Commissione, ed a questo si somma l'impegno del pieno rispetto di tali obiettivi, che sono di fatto suscettibili a controllo attraverso reportistica biennale.

L'utilizzo di questo strumento è stato ulteriormente integrato con il tempo anche alla *Long-term strategy*.

<sup>112</sup> IPCC, "Special Report- Global Warming 1.5 °C" <https://www.ipcc.ch/sr15/>

<sup>113</sup> La discussione sull'*European climate Pact* si è aperta parallelamente alla discussione sulla "Legge europea sul clima", con il proposito di non limitare le iniziative alla sfera nazionale, ma cercando allo stesso tempo un pieno

- inizio della valutazione di impatto del meccanismo della *Border carbon tax*;<sup>114</sup>
- avvio processo di revisione per una nuova direttiva sulla tassazione dell'energia;
- nuova proposta da parte della Commissione<sup>115</sup> alle altre istituzioni per dichiarare il 2021 "anno europeo delle ferrovie"<sup>116</sup>.

A dimostrazione della volontà di promuovere un intervento più incisivo, l'introduzione entro settembre 2023, e successivamente ogni 5 anni di una revisione obbligatoria, in linea con gli impegni contenuti nell'*Accordo di Parigi*, per il perseguimento della neutralità climatica al 2050 e di un'adeguata azione di adattamento ai cambiamenti climatici.

Tale meccanismo è volto a coinvolgere ed integrare le attività e le scelte promosse a livello nazionale. Sarà facoltà della Commissione quella di poter promuovere raccomandazioni, rivolte agli Stati membri le cui azioni sono in qualche maniera in contrasto o non perfettamente rispettose nei confronti degli impegni sottoscritti.

Gli Stati in questo modo dovranno tenere in debita considerazione le raccomandazioni fornite dalla Commissione, oltre che a giustificare le proprie posizioni ed il loro operato<sup>117</sup>.

Ovviamente l'impegno e le strategie così come precisato all'art. 3 dell'*European Climate Law*, oltre ovviamente agli impegni internazionali su clima ed ambiente e evidenza scientifica, si baseranno anche su alcuni parametri prettamente socio-economici come: redditività ed efficienza economica, competitività dell'Unione Europea, miglior risorse tecnologiche disponibili, efficienza energetica ed accessibilità energetica, equità e solidarietà fra Stati membri, la necessità di garantire alla questione

---

coinvolgimento della società civile e del mondo economico, attraverso consultazioni pubbliche. Le soluzioni, le iniziative e la condivisione delle informazioni sarà alla base del Patto che verrà presentato alla Conferenza delle nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici di Glasgow.

<sup>114</sup> La cosiddetta *Border carbon tax*, attualmente in discussione presso le istituzioni europee, sarà uno degli argomenti centrali che coinvolgerà le politiche UE, sia dal punto di vista climatico, che economico. L'iniziativa avrà la finalità di creare uno strumento che protegga le industrie europee dal *dumping* climatico e scongiuri la rilocalizzazione delle emissioni, consentendo alle industrie europee di competere su un piano di parità con le industrie soprattutto cinesi, che non regolano le emissioni di CO2 del settore industriale.

<sup>115</sup> L. Di Marco, "Commissione UE presenta la legge europea per la neutralità delle emissioni al 2050", *Asvis*, <https://asvis.it/home/46-5219/commissione-ue-presenta-la-legge-europea-per-neutralita-delle-emissioni-al-2050-.XpcN-VMzY1I> consultato 29/04/2020

<sup>116</sup> Come deciso dalla Commissione l'iniziativa ha l'obiettivo di valorizzare il sistema ferroviario europeo, unico mezzo di trasporto che dal 1990 ha ridotto progressivamente ed in maniera rilevante le emissioni di CO2, con un ruolo decisivo nel processo verso la neutralità climatica. L'occasione fornirà importanti incentivi per lo sviluppo, in un piano di più ampio respiro di riduzione delle emissioni dei trasporti del 90%, e con la finalità di sostenere un trasferimento di una parte sostanziale del 75% dei trasporti interni di merci che attualmente avviene su strada, verso le ferrovie.

<sup>117</sup> Sulla base della proposta della Commissione del 04 aprile 2020 COM(2020) 80 final, è stata emanata la proposta di regolamento n.2018/1999 (*European Climate Law*), pp.9-12: [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/law_en)

ambientale progressivamente maggior attenzione, il bisogno di perseguire una transizione giusta e socialmente equa a livello europeo<sup>118</sup>.

Questa prima proposta, nonostante porti in dote un'intrinseca novità, ha dato anche seguito a numerose critiche, soprattutto sulla debolezza e la poca incisività nel dar seguito a quanto annunciato all'interno *Green New Deal*.

L'impegno della legge ha infatti sostanzialmente una proiezione di lungo periodo, dimostrando una fragilità programmatica nell'intervenire invece nel breve-medio periodo, attraverso l'impegno a ridurre le emissioni di gas serra entro il 2030; una scelta che dovrebbe riguardare una diminuzione attestata fra il 50 ed il 55%, rispetto ai livelli del 1990<sup>119</sup>.

La problematica scelta di non inserire tali impegni all'interno di un documento di suddetta portata, decidendo di procrastinare tale decisione alla fine del 2020, è legata alla scelta di subordinarlo ad una valutazione d'impatto globale, a cui farà seguita nel 2021 un ulteriore intervento della Commissione, che se necessario proporrà di rivedere gli strumenti politici pertinenti in base ai nuovi obiettivi.

Presupposti che non fanno ben sperare nel perseguimento dell'intero progetto, ma soprattutto sulla solidità e la credibilità del documento.

La centralità della questione, il cui impatto potrebbe essere fortemente negativo, interessa le dinamiche che potrebbero delinearsi a causa della crisi attuale dell'intera Unione Europea; la mancata incisività nella prima fase infatti potrebbe risultare un'occasione persa con potenziali ricadute sulla *roadmap* e sugli obiettivi futuri<sup>120</sup>.

Una nota negativa a cui si sommano le critiche di Greta Thunberg, che ha dichiarato che tale proposta "...È una dichiarazione di resa".

La figura di riferimento dell'ecologismo, ha di fatto bocciato l'intero impianto del progetto, in quanto gli obiettivi prefissati non sarebbero in linea con le più recenti evidenze scientifiche che testimonierebbero al contrario che gli attuali sforzi frutto dell'Accordo di Parigi, anche se rispettati da tutti i paesi, non consentirebbero il rallentamento dell'aumento delle temperature di circa 3 gradi entro la fine del secolo<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Regolamento "European Climate Law", n.2018/1999, del 04 aprile 2020 COM(2020) 80 final, è stata emanata la proposta di regolamento n.2018/1999, art.3.

<sup>119</sup> Legambiente "La Legge sul Clima europea", <http://www.legambiente.it/legge-sul-clima-europea/> consultato 12 maggio 2020.

<sup>120</sup> L. Di Marco, "Commissione UE presenta la legge europea per neutralità delle emissioni al 2050", *Asvis* <https://asvis.it/home/46-5219/commissione-ue-presenta-la-legge-europea-per-neutralita-delle-emissioni-al-2050-.XpcwIFMzY11> consultato 15 aprile 2020.

<sup>121</sup> UNEP, "Emission Gap Report 2019" <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>

Proprio per questo il movimento *Friday for Future*, insieme ad altre organizzazioni ambientaliste, hanno fortemente criticato questo primo approccio promosso dalla Commissione, indicando come soluzione quella di avanzare una proposta più ambiziosa che fosse in grado di fissare l'obiettivo delle riduzioni fra il 60 e 65%, oltre che denunciando la mancanza di vincoli nazionali e certezze dei tempi, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi<sup>122</sup>.

### 3.2 L'intervento nel segmento industriale e lo sviluppo dell'economia circolare

Per il perseguimento di una transizione verde, indispensabile diviene il pieno coinvolgimento del segmento industriale che consenta la programmazione di un piano di riconversione ad un sistema produttivo sostenibile, oltre che la promozione di un progetto efficace in grado di valorizzare l'economia circolare.

Secondo le valutazioni della Commissione stessa per promuovere una trasformazione ed una riconversione di tale portata nel tessuto economico europeo servono almeno 25 anni; se quindi tale stima si rapporta all'obiettivo di piena neutralità stimato per il 2050, emerge che una tale decisione debba concretizzarsi non più distante nel tempo di 5 anni<sup>123</sup>.

I dati raccolti all'interno del *Global Resource Outlook 2019* sono chiari e drammatici allo stesso tempo dal 1970 fino al 2017 i livelli di estrazione di risorse a livello globale annualmente sono triplicati, con dati che testimoniano come si verificherà una ulteriore crescita per coprire i fabbisogni futuri, generando importanti conseguenze.

I dati testimoniano infatti come la metà delle emissioni di gas serra e il crescente problema legato alla perdita della biodiversità siano state causati, almeno per la metà, dall'estrazione e dalla lavorazione di risorse naturali, compreso l'impatto prodotto dalla filiera alimentare<sup>124</sup>.

---

G. Crescente, "Gli impegni sui gas serra non bastano a rispettare gli accordi di Parigi", *Internazionale* <https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2019/11/27/gas-serra-accordi-parigi>, consultato il 7 giugno 2020.

<sup>122</sup> Redazione, "Greta Thunberg a Bruxelles: "Con questa legge l'Ue ammette la resa", *Ansa* [https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/clima/2020/03/04/greenpeace-la-legge-ue-sul-clima-prepara-il-fallimento\\_649717f6-628c-47d7-be64-562197120213.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/clima/2020/03/04/greenpeace-la-legge-ue-sul-clima-prepara-il-fallimento_649717f6-628c-47d7-be64-562197120213.html) consultato il 7 giugno 2020

<sup>123</sup> Comunicazione Commissione "The European Green Deal", COM (2019) 640, 11 aprile 2019, p.7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>

<sup>124</sup> UNEP- International Resource Panel, "Global Resources Outlook 2019: Natural resources for the Future we want" <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27517>

Nonostante gli sforzi promossi negli ultimi anni dall'UE, l'industria conta ancora per almeno il 20% sulle emissioni, e ancora più allarmante, solo 12% dei materiali usati proviene dal riciclo<sup>125</sup>.

I vantaggi di una transizione di questo tipo risiedono quindi nella duplice finalità di incrementare la sostenibilità, ed allo stesso tempo creare nuove opportunità produttive ed occupazionali.

In questo modo nel Marzo 2020 la Commissione si è impegnata ad adottare due importanti documenti per perseguire uno sviluppo economico sostenibile in linea con i presupposti del *Green New Deal*; questi due documenti sono *EU industrial Strategy* ed il secondo il *New Circular economy Action Plan*.

### 3.2.1 Una nuova strategia industriale per l'Europa

Il primo provvedimento (*EU Industrial Strategy*) ha come finalità quello di predisporre il sistema industriale di fronte ad una duplice sfida che contempli: uno sviluppo sostenibile ed in linea con i presupposti per una piena transizione ad un'economia verde, ed una crescita trainata dall'innovazione e dalla digitalizzazione.

Due aspetti che devono essere letti come una medesima sfida da perseguire. La finalità infatti, è quella di creare nuove filiere produttive, nuovi servizi e nuovi mercati.

Una nuova configurazione del sistema che ha come obiettivo quello di rendere l'Unione Europea come un vero e proprio modello, non che unica risposta per la sopravvivenza europea di fronte alle sfide globali.

Un progetto che trova raccordo con *Shaping Europe's digital future*<sup>126</sup>, il programma avanzato dalla Commissione per perseguire uno sviluppo sui *data* e Intelligenza artificiale.

Di notevole importanza è il ruolo che infatti giocherà nel nuovo assetto la digitalizzazione, sia sul piano sociale, che economico, trovando importanti ambiti di intervento su: intelligenza artificiale, tecnologia 5G, *data* e *metadata*; ma soprattutto, il raggiungimento di elevati livelli di sviluppo e di cooperazione che garantisca di rispondere alle sfide tecnologiche che stanno trovando in Europa solo un terreno di scontro fra Usa e Cina, e non un effettivo competitor<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Eurostat, "Circular material use rate"

[https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei\\_srm030&plugin=1](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1)

<sup>126</sup> Shaping Europe's digital future, 2020,

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_it)

<sup>127</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_it)

La grande sfida per quanto riguarda la transizione industriale non risiede altro che nello sforzo, anche in questo caso duplice, di coinvolgere un intero sistema, costellato da diversità strutturali, nonché caratterizzato da prerogative nazionali ancora fortemente divisive, garantendo allo stesso tempo il rispetto delle prospettive di crescita e degli obiettivi climatici.

Le evidenze statistiche sottolineano come l'industria costituisca più del 20% del Pil dell'Ue, contando circa 35 milioni di persone impiegate in essa direttamente, a cui si aggiungono milioni di lavoratori il cui impiego è direttamente o indirettamente collegato al comparto industriale. Dati che vengono rafforzati ulteriormente dalle cifre dell'export di beni che si aggira intorno all'80%<sup>128</sup>.

Un tessuto industriale che però è composto prevalentemente da piccole e medie imprese (*SMEs*) la cui rilevanza numerica è stimata intorno al 99% del totale delle imprese Europee, che, come nel caso italiano, sono aziende in prevalenza a conduzione familiare<sup>129</sup>.

Le stime testimoniano anche in questo caso che la quasi totalità (circa il 92,8%) sono comunemente definibili microimprese, che impiegano un numero inferiore di 10 persone, mentre per contro solo lo 0,2% sono grandi imprese con più di 250 lavoratori attivi al loro interno<sup>130</sup>.

Questo diventerà sicuramente un importante argomento di riflessione, che dovrà essere affrontato in maniera lucida, tenendo in considerazione l'importanza di suddette dinamiche, in relazione al perseguendo di obiettivi di sviluppo sostenibile. Sarà obbligatorio quindi puntare ad una valorizzazione, che non schiacci questa realtà e non ne pregiudichi le prestazioni.

L'obiettivo quindi centrale dell'*EU industrial Strategy* è quello di affrontare la sfida della riduzione delle emissioni di carbonio, delineando come punti cardine: il perseguimento di una transizione industriale attraverso prezzi accessibili, investimenti in tecnologie pulite e di nuovi modelli di sviluppo, tenendo in considerazione le catene di valore, ed i settori ad alta intensità energetica.

Un piano virtuoso, che per essere perseguito ha bisogno di approvvigionamenti energetici sicuri e sostenibili e di materie prime; motivo per cui diventerà pressoché imprescindibile garantire elevati investimenti nel campo dell'innovazione energetica.

Uno sviluppo che avrà importanti ripercussioni in ambito economico ed occupazionale, oltre che orientata alla promozione ed alla realizzazione di un mercato unico a livello europeo delle tecnologie pulite, in grado di valorizzare la cooperazione ed integrazione di tutte le industrie

---

<sup>128</sup> Comunicazione della Commissione, "A New Industrial Strategy for Europe", 10 aprile 2020, COM(2020) 102 final, p.2 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf)

<sup>129</sup> Parlamento Europeo, "Piccole e medie imprese in Europa"  
[https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU\\_2.4.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.4.2.pdf)

<sup>130</sup> Eurostat, "Small and medium- sized enterprises: an overview", 18 novembre 2019  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20181119-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>

europee, comprese le *SMEs*, le cui dimensioni in altre circostanze potrebbero causarne l'esclusione<sup>131</sup>.

Prima dell'analisi sulle riforme che investiranno direttamente il comparto industriale, diventa necessario sottolineare come tali interventi abbiano bisogno di una serie di politiche che siano in grado di garantire la piena attuazione dei programmi.

Fra queste iniziative volte al pieno perseguimento degli obiettivi vi è l'attuazione, come già ribadito nelle righe precedenti, delle direttive del *Single Market Enforcement Action Plan* creato con la finalità di operare una maggiore integrazione a livello tecnologico, grazie anche all'aiuto della *Single Market Enforcement Task Force*<sup>132</sup>.

Altrettanto essenziale sembra essere l'adozione dello "*SME to SME approach*"<sup>133</sup>, che garantisca una maggior valorizzazione delle nuove realtà industriali e di quelle di dimensione relativamente contenute.

L'iniziativa è finalizzata a favorire una maggior integrazione a livello Europe, tutelandone la posizione, attraverso ad esempio l'attuazione di maggior garanzie riguardanti ad esempio le proprietà intellettuali, e riuscendo a sostenere questi soggetti, consentendo loro di competere alla pari all'interno del contesto europeo, e promuovendo così una piena attuabilità della politica di concorrenza<sup>134</sup>.

Per quanto riguardano gli sforzi rivolti al settore industriale europeo il punto focale non è altro che il perseguimento prioritario di un piano di decarbonizzazione e di riduzione delle emissioni, che coinvolga in primo luogo le industrie ad alta intensità energetica, come quelle impegnate nella produzione di acciaio, cemento e chimiche.

Per creare un sistema ad emissioni zero entro il 2050, diventa necessario saper promuovere un importante sviluppo sul piano energetico, che risponda al principio "*Energy efficiency first*"<sup>135</sup> e che sia in grado di soddisfare pienamente il fabbisogno energetico ad un prezzo competitivo, ma soprattutto attraverso energia proveniente da fonti rinnovabili che producano basse emissioni.

---

<sup>131</sup> Comunicazione della Commissione, "A New Industrial Strategy for Europe", COM(2020) 102 final, 10 aprile 2020, p.3-4 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf)

<sup>132</sup> Comunicazione della Commissione, "Long term action plan for better implementation and enforcement of single market rules", COM(2020) 94 final, 10 aprile 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf)

<sup>133</sup> Comunicazione COM(2020) 102 final, *supra* nota 122, p.5.

<sup>134</sup> Comunicazione della Commissione, "An SME Strategy for sustainable and digital Europe", COM(2020), 103 final, 10 aprile 2020, pp.3-8.

<sup>135</sup> [https://ec.europa.eu/info/news/energy-efficiency-first-accelerating-towards-2030-objective-2019-sep-25\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/energy-efficiency-first-accelerating-towards-2030-objective-2019-sep-25_en)

Il punto centrale e parallelo sarà quello di promuovere consistenti incentivi per la diffusione di energie rinnovabili, in cui un ruolo sempre più importante sarà giocato dall'idrogeno, soprattutto in futuro nel settore dei trasporti<sup>136</sup>.

Un aspetto analogo e di primaria importanza, determinante nel piano industriale, è il ruolo e lo sviluppo dell'economia circolare, diventata ormai necessaria per il perseguimento di elevati livelli di sostenibilità in un numero sempre crescente di settori strategici, come quello tessile, quello elettronico, quello delle costruzioni e della lavorazione delle plastiche. Tutti settori determinanti, in cui l'applicazione di strategie mirate, come trattato nei capitoli successivi, originerà maggiori livelli di competitività ed una riduzione dei costi.

Come accennato anche precedentemente, uno dei settori strategici a livello europeo che ricoprirà un ruolo importante per il futuro sarà quello automobilistico e dei trasporti, comprendente anche il settore aerospaziale, ferroviario e navale, inseriti nella *Comprehensive Strategy on Sustainable e Smart Mobility*.

Il tema dei trasporti rivestirà un ruolo fondamentale, poiché il suo impatto sarebbe duplice: gli stimoli ad innovazione e ricerca permetterebbero di mantenere la leadership tecnologica a livello globale nell'industria dei trasporti, oltre che intervenire in uno dei settori con un maggior impatto ambientale<sup>137</sup>.

Va inoltre ricordato come l'urgenza di una riconversione è dettata anche dall'inasprimento delle sanzioni imposte dall'Ue nei confronti delle case automobilistiche europee, con la finalità di promuovere una riduzione delle emissioni di CO2 entro il 2021<sup>138</sup>.

In conclusione, è facile notare come la Commissione con suddetto documento abbia cercato di gettare solide basi per una nuova strategia industriale che fosse conforme a quanto redatto nell'*European Climate Law*.

Il tentativo mira a perseguire la sfida per una transizione verde del comparto industriale in tutte proprie differenti dinamiche, oltre ad un maggior sviluppo in ambito digitale.

Tutte prerogative essenziali per rendere l'Unione molto più competitiva a livello globale, oltre che simbolo di una nuova concezione; un impegno questo che per essere perseguito dovrà tenere in

---

<sup>136</sup> Comunicazione della Commissione, "A New Industrial Strategy for Europe", COM(2020) 102 final, 10 aprile 2020, p.7-11 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf)

<sup>137</sup> The Comprehensive Strategy on Sustainable and Smart Mobility [https://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/news/2020-02-03-commissioner-valeans-speech-eu-strategy-mobility-and-transport\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/news/2020-02-03-commissioner-valeans-speech-eu-strategy-mobility-and-transport_en)

<sup>138</sup> Redazione, "Auto ed emissioni di CO2, multe ai costruttori fino a 24 miliardi di euro", *Il Sole 24 Ore*, consultato 2 maggio 2020 <https://www.ilsole24ore.com/art/auto-ed-emissioni-co2-multe-costruttori-fino-24-miliardi-euro-ACwPPZo>

considerazione le complessità e le criticità attuali del tessuto industriale europeo, garantendo un pieno adempimento degli obiettivi.

### 3.2.2 Circular Economy Action Plan

Un ulteriore passo avanti è stato compiuto anche attraverso la proposta del *Circular Economy Action Plan*, iniziativa volta a promuovere un impegno più incisivo nello sviluppo dell'economia circolare. Sforzo doveroso per il pieno compimento nel processo di transizione ad un'economia verde.

I dati testimoniano come da adesso al 2050 si verificherà una costante crescita dei consumi che causerà un'intensificazione dell'utilizzo di metalli, risorse fossili, minerali e biomasse, che avrà come conseguenza a sua volta un aumento di rifiuti stimato circa nel 70% (rispetto al dato odierno) entro il 2050<sup>139</sup>.

Oltretutto nel periodo che seguirà la crisi da Covid, uno sviluppo coerente dell'economia circolare non diventerà solamente una necessità inderogabile, ma anche un'importante opportunità in grado di giocare un ruolo fondamentale nella crescita economica.

Per il perseguimento di questa strategia le istituzioni europee stanno pianificando modelli economici che si basino sulla crescita rigenerativa, in grado di ridurre l'esploiazione di risorse dal pianeta, ed allo stesso tempo limitare i rifiuti attraverso l'incremento di strategie di riciclo e riutilizzo di materiali di scarto.

Sforzi che mirano a far diventare l'Unione punto di riferimento a livello globale, seguendo ed implementando quanto tracciato dall'*Agenda 2030*.

Alla luce di quanto detto, l'evidenza statistica testimonia anche l'importanza generata dallo sviluppo dell'economia circolare. Le ricadute positive nell'area europea potrebbero riguardare un probabile aumento intorno all'0,5% dell'EU GDP entro il 2030; a cui si somma la possibilità di creare un incremento occupazionale di circa 700 mila nuovi posti di lavoro<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> World Bank, "What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050", 2018, pp.96-98.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>

<sup>140</sup> Cambridge Econometrics, Trinomics, Icf, "Impact of Circular economy policies in the labour market", (2018), p.6  
[https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ec\\_2018\\_-\\_impacts\\_of\\_circular\\_economy\\_policies\\_on\\_the\\_labour\\_market.pdf](https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ec_2018_-_impacts_of_circular_economy_policies_on_the_labour_market.pdf)

Un'importantissima opportunità che potrebbe svilupparsi solamente attraverso robusti incentivi tecnologici e crescente sviluppo nel settore digitale, motivo che spinge a leggere tale iniziativa in stretto rapporto con l'*EU Industrial Strategy*, trattato nel capitolo precedente.

Esonerando il piano strettamente economico, realizzare un'iniziativa del genere è in grado di generare ragguardevoli benefici anche a livello sociale, garantendo elevati livelli di qualità ai prodotti, con ottime attribuzioni di funzionalità, di efficienza e di convenienza. Tutti elementi imprescindibili in grado di garantire elevati livelli di benessere.

Questo nuovo Piano predisposto all'interno del *Green new Deal* sarà determinante non solo nel settore produttivo, ma anche in quello dei servizi.

La finalità anche in questo caso sarà quella di ridurre i rifiuti e le emissioni e garantire la nascita all'interno dell'UE di un mercato funzionale ed integrato, che risponda al fabbisogno di materie prime secondarie<sup>141</sup>.

Per quanto riguarda l'intervento proposto all'interno del Piano, questo si articola nei seguenti punti:

- migliorare la durata del prodotto, la riutilizzabilità, la riqualificazione e la riparabilità, affrontando il problema della presenza di agenti chimici contenute nei prodotti, aumentando inoltre l'efficienza energetica e delle risorse;
- aumentare il contenuto riciclato dei prodotti, garantendo nel contempo elevati livelli di prestazione e sicurezza;
- consentire processi di rigenerazione e riciclaggio di alta qualità;
- ridurre le emissioni di carbonio e dell'impronta ambientale;
- incentivare modelli di fornitura di prodotti in cui i produttori mantengono la proprietà del prodotto e la responsabilità delle sue prestazioni per tutto il ciclo di vita;
- mobilitare il potenziale tecnologico della digitalizzazione per garantire maggiori informazioni sui prodotti;
- premiare i prodotti in base alle loro diverse prestazioni di sostenibilità, anche collegando livelli di rendimento agli incentivi<sup>142</sup>.

Analizzando in maniera più dettagliata, i settori strategici che saranno coinvolti in questo virtuoso progetto e che avranno bisogno di un intervento maggiormente incisivo ed articolato saranno: il settore dell'**Elettronica e dell'ICT**, che risulta essere centrale per la continua crescita promossa

---

<sup>141</sup> Comunicazione della Commissione, "A new Circular Economy Action Plan", COM(2020) 98 final, 11 marzo 2020, pp.10-12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>

<sup>142</sup> Comunicazione della Commissione COM(2020) 98 final, *supra* nota 131, pp.6-9.

negli ultimi anni, che viene accompagnata parallelamente da un progressivo tasso di crescita dei rifiuti stimata intorno al 2%.

A queste tendenze si accompagna un dato altrettanto allarmante: solamente una cifra inferiore al 40% dei rifiuti elettronici viene riciclata attualmente in Europa<sup>143</sup>.

La risposta a questo problema dovrebbe essere la creazione di una “*Circular Electronics initiative*”, volta a consentire un impegno più puntuale, che coinvolga l’intera produzione elettronica, e che tenga in considerazione modelli di progettazione ecocompatibile. La finalità è di predisporre una produzione di dispositivi che siano progettati per garantire efficienza energetica, durata, riparabilità, manutenzione, riutilizzo e riciclaggio.

Inoltre, maggiore attenzione dovrà essere posta sulla raccolta e il trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>144</sup>.

Sullo stesso piano vi è anche il problema delle *Batterie e dei veicoli elettrici*, in particolare in relazione agli impegni futuri di produrre una transizione nel settore della mobilità, migliorandola e innalzando i livelli di sostenibilità.

Di fronte a questa prospettiva diventa centrale la questione delle batterie soprattutto a causa della crescita di produzione dei mezzi elettrici. Lo sforzo si dovrà concentrare con maggiore intensità nella gestione ed il riciclo di esse, così come sui veicoli elettrici, destinati ad un’ampia diffusione. In questa ottica l’impegno punterà alla promozione di pratiche di riciclo e rigenerazione delle componenti dei mezzi fuori uso, e quindi il loro riutilizzo.

Di centrale importanza è inoltre la questione della gestione degli *imballaggi* e della proliferazione dei *rifiuti plastici*.

Un problema in costante crescita negli ultimi anni, con dati che stimano come nel 2017 il problema degli imballaggi abbia raggiunto la cifra record di 173 kg per abitante, una situazione analoga anche per i rifiuti plastici, per cui anche in questo caso, senza radicali interventi, il problema nei prossimi anni sarebbe in costante crescita<sup>145</sup>.

L’intervento dovrà essere vincolante ed incisivo per consentire maggior incidenza nel riciclo, e una sostanziale riduzione dei rifiuti.

Un obiettivo perseguibile attraverso strumenti come l’etichettatura dei prodotti, la creazione di *standard* più stringenti, e certificazioni di qualità.

---

<sup>143</sup> Eurostat, “Recycling rate of e-waste”, 2018

[https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020\\_rt130&plugin=1](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_rt130&plugin=1)

<sup>144</sup> Comunicazione della Commissione, “A new Circular Economy Action Plan”, COM(2020) 98 final, 11 marzo 2020, pp.10 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>

<sup>145</sup> Comunicazione della Commissione COM(2020) 98 final, *supra* nota 134, pp 11 e 12.

Ovviamente a questa tipologia di interventi se ne devono sommare degli altri basati su un ruolo attivo delle istituzioni come ad esempio incentivi all'innovazione e su R&S, che consentano la predisposizione di nuove strategie finalizzate al pieno recupero dei materiali ed alla creazione di prodotti biodegradabili e compostabili.

Un ulteriore contributo deve derivare anche dagli interventi mirati sul *settore tessile*, e quello delle *costruzioni*.

Per quanto riguarda il primo risulta essere molto importante per l'impatto prodotto; viene annoverato infatti fra i settori industriali con un più alto utilizzo di materie prime ed acqua, quarto per l'esattezza, e quinto per emissioni GHG<sup>146</sup>.

A questi dati, se ne aggiungono altri altrettanto allarmanti: solamente una cifra inferiore all'1% di tutta la produzione tessile a livello globale viene riciclata<sup>147</sup>.

Alla luce di queste percentuali la Commissione sarà chiamata a predisporre una strategia complessiva che mirerà a rafforzare la competitività industriale e l'innovazione del settore, incentivando il mercato circolare e sostenibile, per favorire la riutilizzazione dei materiali tessili scartati.

Sarà prerogativa principale quella di promuovere norme ed iniziative volte a garantire la piena circolarità di materie prime secondarie, eliminando anche le sostanze chimiche più dannose dai processi produttivi. A cui si dovranno accompagnare incentivi per favorire il consumo di quei prodotti che rispettano gli standard più virtuosi e sostenibili, attraverso l'erogazione di sussidi e supporto economico.

Problematiche molto simili rispetto a quelle del settore delle costruzioni, il cui impatto sul consumo di risorse è molto elevato, con un'incidenza sulla produzione di rifiuti stimato intorno al 35% del totale europeo, senza dimenticare i livelli di emissione GHG che ammontano fra il 5 ed il 12% a livello nazionale; attraverso una maggior efficienza e un più rigoroso controllo viene inoltre stimato che potrebbe essere evitato circa l'80% di tali emissioni<sup>148</sup>.

Anche in questo caso sarà necessaria la predisposizione di un piano strategico, che investa gli aspetti critici di questo settore, in particolare l'efficienza delle risorse, la gestione dei rifiuti delle

---

<sup>146</sup> European Environment Agency, Briefing report "Textiles in Europe's circular economy", 19 novembre 2019 <https://www.eea.europa.eu/publications/textiles-in-europes-circular-economy>

<sup>147</sup> Ellen McArthur Foundation (2017), "A new Textiles Economy: Redesigning fashion's future", <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/a-new-textiles-economy-redesigning-fashion-future>

<sup>148</sup> N. Heeren, E. Hertwich, R., Lifset, S. Pauliuk, "Resource Efficiency and Climate Change: Material Efficiency Strategies for a Low-Carbon Future", UNEP, IRP, (2020).

costruzioni e delle demolizioni, promuovendo principi di circolarità per l'intero ciclo di vita degli edifici.

Una breve analisi spetta anche ad un altrettanto importante elemento che verrà trattato con maggior accuratezza nei capitoli successivi, gli impatti negativi prodotti da un uso sconsiderato dell'ambiente, a cui si accompagna la necessità di intervenire contribuendo al ripristino della biodiversità e del capitale naturale europeo.

A questo proposito devono essere studiate nuove strategie sostenibili da applicare alla *filiere produttiva alimentare* e alla gestione dell'*acqua*.

Viene stimato che il 20% della produzione totale di cibo è persa o sprecata, tendenza che deve subire un importante intervento correttivo, come vedremo in seguito attraverso l'*EU Farm to Fork Strategy*, garantendo nuove soluzioni più sostenibili per quanto riguarda la distribuzione ed il consumo.

Discorso analogo anche per l'ambizioso progetto *Water Reuse Regulation*, per attuare un approccio circolare al riuso dell'acqua nell'agricoltura, eliminando gli sprechi.

A questi sforzi mirati a livello settoriale se ne dovranno sommare altrettanti a livello normativo rendendo necessari strumenti sia di carattere obbligatorio, che volontario, per il pieno perseguimento degli obiettivi.

In conclusione, come già ampiamente analizzato nei capitoli precedenti, l'impegno verso una economia circolare è un passaggio fondamentale per pianificare una piena transizione verde; il coinvolgimento a tal proposito di tutti i livelli territoriali e degli *Stakeholders* diventa così decisivo per il perseguimento degli obiettivi generali.

In questo caso, non secondario diventerà creare le condizioni adatte che ne consentano la piena attuazione, sia come analizzato precedentemente attraverso il potenziamento di un quadro legislativo comprensivo e vincolante, sia attraverso il concepimento di strumenti di monitoraggio ed incentivazione.

Fra questi ad esempio il *Semestre europeo*, ma anche l'utilizzo di tecnologie e nuovi database per controllare il consumo di materiali, gli impatti ambientali e lo sviluppo di iniziative circolari, che rendano tale Piano in linea con gli altri impegni del *Green New Deal*, evitando degenerazioni ulteriori del sistema.

### 3.2.3 Il Problema del “Greenwashing”

Uno dei fenomeni collaterali di cui si dovrà occupare l’Unione Europea durante il perseguimento dei suoi obiettivi sarà quello del “Greenwashing”.

Fenomeno destinato ad aumentare esponenzialmente seguendo la tendenza odierna che vede un accresciuto impegno in materia ambientale da parte delle aziende, arginabile solamente attraverso un quadro normative più stringente e controlli rigorosi.

La crescente sensibilizzazione in tema di sostenibilità ha infatti coinvolto progressivamente la figura del cittadino-consumatore, diventato in questo modo riferimento per delineare una nuova proposta verde. Citando l’analisi condotta da McKinsey emerge come circa il 70% dei consumatori è disposta a scegliere un prodotto a ridotto impatto ambientale, pur avendo un prezzo in media maggiore del 5-10%<sup>149</sup>.

Questa forte propensione ha portato dalla parte dell’offerta lo sviluppo di importanti strategie di “Green marketing”, finalizzate a puntare l’attenzione del consumatore, con la conseguenza di creare fenomeni degenerativi come il cosiddetto “Greenwashing”; fenomeno che vide la nascita negli anni ’80 con il caso Chevron<sup>150</sup>, controverso e molto discusso da parte dell’opinione pubblica.

Attualmente questo problema si concretizza nella costruzione di diciture di valenza ambientale su prodotti, imballaggi o materiali pubblicitari che si rivelano essere ingannevoli, poiché spesso poco chiari o non verificabili. Un esempio nel caso italiano fu quello che portò alla condanna di Fonti di Vinadio S.P.A, proprietari del marchio *Sant’Anna*, che incorse nel pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria per aver enfatizzato in modo eccessivo, attraverso la pubblicità, l’effettiva biodegradabilità delle plastiche della propria bottiglia, rispetto alle reali portate del prodotto stesso<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> McKinsey, “Sustainable matters, but does it sell?”

<https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/the-business-of-sustainability-mckinsey-global-survey-results>

<sup>150</sup> Il caso Chevron scoppiò nella metà degli anni ’80, la questione ebbe una fortissima risonanza a livello mediatico, proprio perché la compagnia nei periodi precedenti aveva lanciato una massiccia campagna pubblicitaria intitolata “People Do”, mostrando la sensibilità della società nei confronti delle specie animali più a rischio, e presentandosi come custode dell’ambiente.

Le inesattezze contenute nei messaggi pubblicitari ed il vero comportamento tenuto da Chevron furono smascherate dagli ambientalisti diventando così il primo caso di *greenwashing*.

B. Watson, “The troubling evolution of corporate greenwashing”, *The Guardian*, consultato 15 aprile 2020

<https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/aug/20/greenwashing-environmentalism-lies-companies>

<sup>151</sup> M. Riedo, “Greenwashing: quando l’eco-friendly diventa un problema”, *Ius itinere*, consultato 15 aprile 2020.

<https://www.iusinitinere.it/greenwashing-quando-leco-friendly-diventa-un-problema-19533>

Di fronte ad un fenomeno in crescente aumento, l'intervento promosso a livello europeo dovrebbe essere incrementato.

In primo luogo, attraverso una crescente sensibilizzazione condotta a livello europeo e nazionale, ma questa diventerebbe superflua se non fosse accompagnata da adeguati dispositivi normativi.

L'Unione negli ultimi anni si è spesa molto nell'adozione di strumenti di marcatura ed etichettatura, volti ad evidenziare nelle aziende più virtuose l'adozione di determinati standard, come ad esempio *EMAS* e *ISO 14001 (14044)*, ma anche *Ecodesign directive* e *EU Green Public Procurement*, le cui peculiarità risiedono nella volontarietà all'adesione.

Il primo creato all'interno del quadro europeo, gestito dal *Comitato Ecolabel-ecoaudit*, con la finalità di fornire una "dichiarazione ambientale" in grado di indicare i consumi, le emissioni, la produzione di rifiuti e scarichi industriali.

Il secondo è uno standard pubblicato dall'*International Standardisation organisation*, anch'esso si sostanzia con le medesime prerogative del primo, attraverso la realizzazione di un'analisi ambientale, garantendo la definizione di una Politica aziendale sostenibile<sup>152</sup>.

A questa si aggiunge infine l'*Ecolabel*, anch'essa etichetta volontaria a livello europeo, volta a fornire indicazioni sull'intero ciclo produttivo, attribuita in base a criteri ecologici che rispettano i principi generali in materia ambientale<sup>153</sup>.

Anche dal punto di vista normativo a livello europeo sono stati predisposti strumenti di valutazione sulle attività economiche che seguono i principi introdotti dopo Maastricht, come ad esempio la *Valutazione d'impatto ambientale (VIA)*, la *Valutazione ambientale strategica (VAS)* e le *Autorizzazioni integrate ambientali (AIA)*, senza dimenticare come tuttora nel contesto europeo, ogni qualvolta in presenza di timori non infondati e di sufficienti indizi tecnici e scientifici, venga applicato il "principio di precauzione", ricorrendo comunque alle migliori tecniche e tecnologie disponibili (*Best Available Technique – BAT*)<sup>154</sup>.

Punto focale anche in questa analisi, risulta essere il perseguimento di uno sforzo condiviso attraverso maggiore responsabilità in materia, sia per quanto riguardano le istituzioni, sia per quanto riguardano l'intera società civile.

Diventerà necessario per tali soggetti approfondire con attenzione il tema della sostenibilità, grazie agli strumenti forniti a livello europeo, che dovranno essere dotati di maggior influenza e rigidità. Solo così potranno diventare chiare le sinergie e le complesse interazioni multidimensionali nelle

---

<sup>152</sup> ISO 14001 <https://www.iso.org/iso-14001-environmental-management.html>

<sup>153</sup> E. Sciso, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp.242-247.

<sup>154</sup> E. Ronchi, *La transizione alla Green Economy*, Edizioni ambiente, Roma, 2018, pp.63-64.

filieri produttive, ma anche nel contesto finanziario, con le ripercussioni e gli impatti profondi che queste potrebbero avere sull'ambiente<sup>155</sup>.

### **3.3 Analizzare la questione alimentare in chiave sostenibile**

Un importantissimo aspetto entrato sotto la lente di ingrandimento del programma *European Green Deal* riguarda la questione alimentare ed il ruolo che essa detiene nel perseguimento dello sviluppo sostenibile.

In relazione anche a quanto detto nei paragrafi precedenti, la questione alimentare è di primaria importanza per gli effetti diretti ed indiretti da essa prodotti.

Prendendo come esempio la produzione del cibo, questa ha importantissime ripercussioni sul suolo, sull'aria, sull'acqua, contribuendo in maniera sostanziale alla perdita della biodiversità e al problema dei cambiamenti climatici; senza dimenticare lo spreco generato lungo la filiera alimentare.

Uno dei presupposti più importanti è quello di elaborare una strategia che contribuisca al perseguimento della piena sostenibilità in ambito alimentare, in relazione con i progetti inerenti all'Economia circolare. L'obiettivo è di garantire una riduzione dell'impatto ambientale all'interno dei processi di produzione alimentari e di vendita, agendo in questo modo sull'intera filiera produttiva, compreso trasporti, stoccaggio, imballaggi e rifiuti.

In questa circostanza la Commissione all'interno dell'*European Green Deal*, si è espressa in una duplice direzione: in primo luogo, attraverso una strategia che coinvolgesse la filiera alimentare, ed in secondo luogo, un progetto che favorisse invece un intervento risolutivo sul problema della perdita di biodiversità, attraverso nuove strategie e normative più stringenti in materia.

---

<sup>155</sup> C. Minichella, "Tra nostalgia e trappole del greenwashing", *Asvis*, consultato 15 aprile 2020 <https://asvis.it/home/46-3732/questa-settimana-tra-nostalgia-e-trappole-del-greenwashing>

### 3.3.1 Farm-to-Fork e le nuove iniziative a tutela della biodiversità

La prima iniziativa prende il nome “*Farm to Fork*”. Questa è stata concepita per creare nuove opportunità per gli operatori impegnati nella filiera alimentare attraverso sviluppo scientifico e tecnologico, che consenta il perseguimento di una produzione alimentare sostenibile.

Obiettivi questi, che devono essere raggiunti attraverso l'utilizzo di pratiche come l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agro-ecologia e le politiche agroforestali; tutte soluzioni finalizzate a garantire elevati livelli di benessere, non solo per l'essere umano, ma anche per la flora e la fauna. L'attenzione è infatti rivolta all'eliminazione di pesticidi chimici così come di fertilizzanti ed antibiotici, utilizzati massicciamente nell'agricoltura e nell'allevamento intensivo, con pesantissime ripercussioni sulla salute.

Gli sforzi si concentrano inoltre sulla figura del consumatore, impegnandosi a garantire cibo salutare per tutti, a prezzi contenuti; oltre che a favorire una maggior sensibilizzazione, attraverso strumenti per promuovere trasparenza ed informazione, che consentano una valutazione completa. Tutti *target* perseguibili attraverso un maggior contributo tecnologico e digitale.

Tuttavia, questi due sforzi devono essere sviluppati in parallelo, poiché uno dei problemi che ha coinvolto ad esempio il concetto di agricoltura sostenibile, riguardava l'utilizzo illecito di tale denominazione per ottenere contributi pubblici all'interno della PAC<sup>156</sup>.

Gli obiettivi investono inoltre la pesca, garantendo protezioni all'ecosistema, specialmente nelle aree sensibili, e nelle aree marine protette<sup>157</sup>.

Uno degli aspetti che nella prima schematica bozza ha subito maggiori critiche riguarda le indicazioni sul budget, in questo caso circa il 40% dei finanziamenti destinati all'allevamento ed almeno il 30% di quelli destinati alla pesca dovrebbero contribuire ad obiettivi in materia climatica.

Da queste prime informazioni sono sorte alcune conclusioni preliminari: prima della stesura del documento definitivo alcune organizzazioni ambientaliste hanno stigmatizzato un intervento del genere come pericoloso. Secondo questi soggetti infatti concentrando l'intervento sulla portata dell'impatto ambientale, ad esempio sull'inquinamento dei motori marini, sarebbero state drenate risorse ad interventi altrettanto importanti, come ad esempio la salvaguardia della fauna ittica<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Direttiva UE 2019/633 del Parlamento e Consiglio, in “materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola”, 17 aprile 2019,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633&from=EN>

<sup>157</sup> Comunicazione della Commissione, “The Europe Green Deal”, COM(2019) final, 11 dicembre 2019, pp.11-12

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

<sup>158</sup> D. Dongo, “Farm to Fork, la strategia annunciata a Bruxelles”, *Green Italy food trade*,

<https://www.greatitalianfoodtrade.it/idee/farm-to-fork-la-strategia-annunciata-a-bruxelles>, consultato 16 giugno 2020

Come anticipato nella parte introduttiva, la portata dell'azione non si arresta solo alla questione alimentare, ma in relazione a questa andrà ad investire anche i problemi dell'ecosistema (*Biodiversity Strategy*), programmando interventi e politiche per il futuro; come ad esempio intervenendo nell'ecosistema delle foreste.

Problema che è andato ad ampliarsi nel corso del tempo con gravissime ripercussioni sulla questione climatica, assumendo una rilevanza non indifferente sulle decisioni della Commissione. Saranno programmati interventi nelle aree forestali europee, con un progetto di riforestazione e ripristino di quelle che versano in condizioni peggiori, unico strumento per garantire una piena funzione di assorbimento di CO<sub>2</sub><sup>159</sup>.

Di notevole interesse è inoltre l'attenzione posta nell'analizzare il ruolo che potrebbe svolgere la *Blue economy*<sup>160</sup> come ulteriore strumento per il perseguimento della sostenibilità, testimoniando l'importanza che intercorre fra il ruolo che giocano i mari e gli oceani e la questione ambientale. La questione di una gestione più prudente e sostenibile degli spazi marittimi si basa anche sulle valutazioni scientifiche contenute nel *Report sugli oceani promosso dall'IPCC*<sup>161</sup>.

In questo caso la finalità è quella di programmare un uso della gestione marittima più sostenibile, con particolare attenzione al contributo che esso può fornire per quanto riguardano le energie rinnovabili offshore<sup>162</sup>.

In conclusione, emerge quindi come per promuovere una solida strategia per una transizione all'economia verde si renda necessario promuovere interventi, non solo in ambito strettamente economico, ma anche diretti alla tutela dell'ecosistema e di ripristino della biodiversità.

---

<sup>159</sup> Comunicato della Commissione, "The European Green Deal", COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019, pp.12-13 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

<sup>160</sup> "Blue economy" è un termine coniato dall'economista belga Gunter Pauli, che trae ispirazione dalla biomimesi, che analizza il funzionamento della natura, in cui nulla è realmente sprecato, ma in un ciclo costante tutto viene recuperato, ed i rifiuti sono trasformati in materie prime andando così ad alimentare nuovamente il ciclo naturale.

Applicando questa logica al contesto economico è nata la *Blue economy*, modello di *business* sostenibile, per cui trovando nuove tecniche di produzione o migliorando quelle esistenti, sarà possibile raggiungere una resa superiore consentendo uno sfruttamento pieno delle risorse ed eliminandone gli sprechi.

La finalità è quella di costituire una concezione in grado di generare un impatto positivo di lungo termine, soprattutto per quanto riguarda gli oceani, comprendendo tutte le attività economiche che hanno a che fare con il mare, i fondali marini, la pesca.

La Commissione nei lavori preparatori ha dichiarato di intravedere una importantissima opportunità nella *blue economy*, disponendo nella proposta di bilancio 2021-2027 una somma che si aggira intorno ai 6,14 miliardi, volta alla realizzazione di un Fondo che sia in grado di investire in nuovi mercati, tecnologie e servizi marittimi, con importanti margini economici ed occupazionali, oltre che ovviamente ambientali.

<https://www.eticasgr.com/storie/news-eventi/blue-economy-per-il-pianeta>

<sup>161</sup> IPCC, "Special report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate", 2019,

<https://www.ipcc.ch/srocc/>

<sup>162</sup> Comunicato della Commissione, "The European Green Deal", COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019, p.14 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

### 3.4 Sustainable Europe Investment Plan

Nel perseguimento dei virtuosi piani della Commissione, promossi nell'*European Green Deal*, un punto cruciale sarà l'aspetto prettamente economico. Sostenere questo futuro sforzo di proporzioni epocali, sarà infatti possibile solo attraverso una rilevante mobilitazione finanziaria.

Il punto focale sarà perciò quello di riuscire a garantire al sistema europeo liquidità ed incentivi per gli investimenti che caratterizzeranno i prossimi anni.

Alcune stime sottolineano come ad esempio, per perseguire gli attuali obiettivi in tema energetico e climatico, in programma per il 2030<sup>163</sup>, servano circa 260 miliardi di ulteriori investimenti a livello annuale, in proporzione circa l'1,5% del GDP 2018<sup>164</sup>.

Secondo la Commissione tuttavia, per attuare una strategia a lungo termine volta al raggiungimento della neutralità climatica, serviranno investimenti ancora maggiori che dovranno ammontare ad almeno il 2% del GDP entro il 2040; senza ovviamente escludere la realizzazione di un impegno più virtuoso entro il 2030<sup>165</sup>.

Emerge in questo modo, di fronte a semplici stime, come la portata di tali interventi sia estremamente corposa, motivo per cui servirà un grandissimo impegno per mobilitare sia risorse private che pubbliche.

Un diniego nella fase preparatoria del piano finanziario sarebbe inequivocabilmente il più grande fallimento in cui il progetto potrebbe andare incontro.

La Commissione a tale fine ha articolato un sistema composto da vari strumenti finanziari, coordinati all'interno del *Sustainable Europe Investment Plan* (Figura 6)<sup>166</sup>, vero e proprio pilastro

---

<sup>163</sup> Gli obiettivi chiave per il 2030 (prossimi alla modifica nel 2021) mirano ad una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990) di almeno 40%, accompagnate da un'implementazione che favorisca quote di energie rinnovabili intorno al 32% e miglioramento dell'efficacia energetica di almeno il 32,5%.

<sup>164</sup> Comunicato della Commissione, "United in delivering the Energy Union and Climate Action – Setting the foundations for a successful clean energy transition", COM(2019) 285 final, 18 giugno 2019.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0285>

<sup>165</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", 14 febbraio 2020, COM(2020) 21 final, p.1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>166</sup> Grafico investimenti "Sustainable Europe Investment Plan" <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0021&from=EN>

finanziario del *Green New Deal*, per questo meglio conosciuto come *European Green Deal Investment Plan*.

Lo strumento cardine posto al centro dell'intero progetto ha come finalità quella di fornire un contributo sostanziale in grado di supportare investimenti sostenibili, creando un quadro favorevole che giochi un ruolo preminente, non solo dal punto di vista finanziario, ma anche nel coordinamento dei progetti contenuti nel *Green New Deal*.

Il Piano secondo le stime sarà in grado mobilitare almeno 1.000 miliardi per il prossimo decennio con la finalità di garantire la realizzazione degli obiettivi verdi, trovando una base solida all'interno del futuro bilancio europeo 2021-2027.

L'intenzione è quella di creare uno strumento più articolato rispetto alla costituzione di un semplice Fondo, con la finalità di organizzare un quadro di riferimento in grado di coordinare, assistere ed incentivare progetti di sviluppo, garantendo e promuovendo la piena attuazione del programma per l'intero contesto europeo<sup>167</sup>.

Questo progetto si articola infatti in tre obiettivi:

- assicurare un supporto finanziario diretto in grado di favorire la realizzazione di investimenti sostenibili. In questo caso ruolo di primaria rilevanza spetterà al bilancio europeo (2021-2027) baricentro dal punto di vista finanziario del Piano, che opererà in raccordo con gli strumenti ed istituzioni come *InvestEU* e *BEI*;
- altra funzione preposta è quella di programmare un quadro di riferimento, non solo per coordinare l'azione degli Stati membri e degli investimenti pubblici che seguiranno, ma anche per agevolare investimenti privati mirati.

La funzionalità e la piena riuscita dei piani si baserà sostanzialmente sulla capacità delle istituzioni europee di rendere questi meccanismi pienamente funzionanti e facilmente accessibili. Da qui diventerà fondamentale l'utilizzo della "tassonomia UE", del principio *Energy Efficiency First*; mentre per indirizzare al meglio il settore pubblico sarà necessario

Figura 6 - La concezione dell'European Green Deal Investment Plan



<sup>167</sup> Comunicazione della Commissione, "The European Green Deal", 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

adattare il *Semestre europeo* alle nuove esigenze, oltre che garantire piena attuazione agli *Environmental Implementation Review (EIR)*<sup>168</sup>, ed ai *National Energy and Climate Plans*<sup>169</sup>;

- Ed infine quella di fornire sostegno e consulenza alle amministrazioni pubbliche ed ai promotori di progetti in materia, che si occupano della gestione e della programmazione di iniziative ed investimenti<sup>170</sup>.

Il progetto presentato attraverso il *Green New Deal Investment Plan* verrà realizzato attraverso le strutture e gli strumenti già presenti nell'ordinamento europeo, adattandoli alle nuove finalità.

Questo consentirà la piena fruibilità e coordinamento per il perseguimento dei medesimi obiettivi fra i vari livelli, rendendo sovrapponibili quelli nazionali con quelli sviluppati nel *Green Deal*.

Proprio per questo almeno nella fase preparatoria saranno necessari strumenti come *InvestEU Advisory Hub* (predisposto all'interno del programma *InvestEU*) che avranno un ruolo fondamentale nella fase istruttoria e consultiva, contribuendo ad individuare e ad offrire aiuto e coordinamento per la promozione e realizzazione dei progetti.

Ma un ruolo di primaria importanza è destinato anche ad uno strumento inedito, il cui ruolo all'interno del Piano sarà fondamentale, si tratta del *Just Transition Mechanism*.

In questo caso la Commissione stessa ricoprirà un ruolo prioritario nella fase di coordinamento, assistendo gli Stati e le regioni più sofferenti e danneggiate dal processo di transizione, attraverso la *Just Transition Platform*, che garantirà un pieno raccordo fra le parti, fornendo un intervento straordinario in queste aree.

---

<sup>168</sup> Strumento la cui finalità è quella migliorare l'attuazione delle norme e delle politiche ambientali. Vengono così redatte ogni due anni relazioni nazionali in tema di politica e diritto ambientale, queste sono infine pubblicate insieme a sintesi che illustrano le tendenze comuni, le raccomandazioni e le conclusioni politiche.

[https://ec.europa.eu/environment/eir/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm)

<sup>169</sup> I Piani nazionali per l'energia e il clima sono il quadro normativo volto a garantire una migliore pianificazione a livello europeo fra Stati membri e Commissione, promuovendo un maggior coordinamento per la realizzazione di politiche ed obiettivi in materia di clima ed energia.

[https://ec.europa.eu/environment/eir/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm)

<sup>170</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, pp. 1-2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

### 3.4.1 L'importanza del Budget Ue

Un ruolo essenziale nei progetti della Commissione spetta al *Multiannual Financial Framework 2021-2027* ed ai programmi associati ad esso. Come approfondito successivamente, le divergenze che stanno emergendo durante il processo di negoziazione ed approvazione del bilancio, se non risolti mineranno profondamente l'intero impianto sistemico, ed i presupposti della Commissione andranno in contro ad un increscioso ridimensionamento.

Nel disegno originale infatti circa il 25% del budget europeo dovrebbe essere destinato ai vari programmi europei orientati verso la transizione alla *Green economy*.

Il quadro finanziario pluriennale (MFF), dovrebbe così fornire una cifra intorno ai 503 miliardi di euro, destinati a finalità climatico-ambientali, che saranno integrati dal co-finanziamento posto in essere dagli Stati il cui ammontare dovrebbe aggirarsi intorno ai 114 miliardi<sup>171</sup>.

Il prossimo bilancio quindi, almeno programmaticamente investirà le proprie risorse sulla questione climatica, con un contributo che si sostanzierà attraverso l'utilizzo dei programmi europei, che saranno calibrati rispetto ai nuovi impegni assunti; ma anche attraverso l'ausilio di nuovi strumenti<sup>172</sup>.

Ad esempio, un ruolo molto importante sarà ricoperto dal *Cohesion fund*<sup>173</sup> e dall'*European Regional Development Fund*<sup>174</sup> che dovranno investire secondo quanto stimato una cifra intorno ai 108 miliardi in progetti incentrati su clima ed ambiente per i prossimi 7 anni (2021-2027), una cifra superiore al 30% della dotazione totale, mentre come già accennato (vedi cap.3.3) la *Common Agriculture Policy* dovrebbe concentrare il 40% della propria dotazione a sostegno degli obiettivi climatici.

---

<sup>171</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, p.4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>172</sup> Comunicazione della Commissione, "The European Green Deal", COM(2020) 640 final, 11 dicembre 2019, pp.15-17 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

<sup>173</sup> Il Fondo di Coesione è stato istituito con la finalità di ridurre le disparità economiche e sociali, promuovendo lo sviluppo sostenibile. L'assistenza è rivolta agli Stati membri con un reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione europea, con uno stanziamento complessivo di 63,4 miliardi (durante l'ultimo bilancio), promuovendo la tutela ambientale e lo sviluppo infrastrutturale. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/funding/cohesion-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/cohesion-fund/)

<sup>174</sup> Il Fondo europeo di Sviluppo Regionale è stato costituito con la finalità di promuovere la coesione economica e sociale dall'interno dell'Unione europea, correggendo gli squilibri fra le regioni. Il Fondo concentra il suo operato su investimenti in diversi settori chiave come: innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese, economia a basse emissioni di carbonio.

Anche all'interno del programma *Horizon Europe* sarà previsto un impegno del 35% del budget totale, che ammonterà a circa 35 miliardi, per il sostegno degli obiettivi climatici ed ambientali, attraverso lo sviluppo tecnologico e digitale<sup>175</sup>.

La Commissione inoltre promuoverà un ulteriore intervento, attribuendo uno nuovo stanziamento di circa un miliardo, per l'ultimo anno del progetto *Horizon 2020* (predecessore di *Horizon Europe*), per garantire il perseguimento delle priorità ambientali; fondi che si andranno a sommare alle dotazioni di 1,35 miliardi già presenti nel bilancio 2020.

A queste iniziative inoltre si aggiungono le maggiori dotazioni anche nei confronti del *LIFE Programme*, che riceverà un incremento dei fondi intorno al 72% (5,4 miliardi) rispetto a quanto destinati fra il 2014-2020. Di questi nuovi fondi, più del 60% sarà destinato agli obiettivi climatici, di cui 950 milioni per l'azione per il clima, 1 miliardo per la transizione energetica e 2,15 miliardi per la natura e la tutela della biodiversità così come predisposto nei programmi disposti all'interno del *Green New Deal*<sup>176</sup>.

Stessa dinamica anche per quanto riguarda il *Connecting Europe Facility budget*<sup>177</sup>, che dovrebbe concentrare almeno il 60% del proprio budget al sostegno di obiettivi climatici, e *European Social Fund+*<sup>178</sup> che sarà designato a sostenere progetti di la riqualificazione e sviluppo di competenze di circa 5 milioni lavoratori, che saranno coinvolti nei nuovi progetti di transizione<sup>179</sup>.

Senza infine dimenticare il contributo fondamentale fornito dal *Just Transition Mechanism*, *Eu Emissions trading System Modernisation Fund* ed *Innovation Fund*.

La Commissione fra le proposte preparatorie ha analizzato anche la possibilità di ampliamento del bilancio, riformando il lato delle entrate, e riprendendo in parte anche alcune iniziative discusse dalla precedente Commissione nel 2018.

Per ampliare le risorse (*Own Resource Decision*), è stato infatti studiato un'implementazione delle entrate attraverso il miglioramento e lo sviluppo di politiche mirate nella strategia dei rifiuti,

---

<sup>175</sup> Horizon Europe: [https://www.fch.europa.eu/sites/default/files/Horizon Europe - The next EU Research %26 Innovation Programme - Petrova %28ID 4761634%29.pdf](https://www.fch.europa.eu/sites/default/files/Horizon%20Europe%20-%20The%20next%20EU%20Research%20%26%20Innovation%20Programme%20-%20Petrova%20ID%204761634%29.pdf)

<sup>176</sup> Comunicazione della Commissione, COM(2020) 640 final, 11 dicembre 2019, pp.13-14

<sup>177</sup> Il programma *Connecting Europe Facility* ha la finalità di promuovere lo sviluppo delle reti infrastrutturali trans-europee nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.  
<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

<sup>178</sup> *European Social Fund+* è il nuovo progetto che va a sostituire l'European Social Fund, la cui finalità è quella di promuovere iniziative per rafforzare la dimensione sociale in Europa, attraverso una più stretta attuazione dell'*European Pillar of social Rights*. Le iniziative promosse sono di diversa natura: educazione, giovani e lavoro e riqualificazione ed iniziative contro la disoccupazione.  
<https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en>

<sup>179</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, pp.6-7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

soprattutto non riciclabili (all'interno della *Waste Strategy*), oltre che l'assegnazione al bilancio Ue del 20% delle entrate provenienti dalla messa all'asta delle quote di emissione, all'interno del sistema dell'UE ETS<sup>180</sup>.

### 3.4.2 InvestEU Fund e BEI

Un ruolo di notevole importanza all'interno dell'*European Green Deal Investment Plan* spetta ad *InvestEU*, programma nato dalle ceneri del *Fondo europeo per gli investimenti strategici* (FEIS), pilastro centrale del Piano degli investimenti per l'Europa, meglio noto come *Piano Juncker*.

Sulla scorta delle precedenti esperienze è stato così varato un nuovo programma per sostenere gli investimenti e l'accesso ai finanziamenti nel periodo 2021-2027, garantito dal bilancio UE con lo stanziamento di 40,8 miliardi di euro, in grado di mobilitare oltre 698 miliardi per investimenti in tutta Europa<sup>181</sup>.

Rispetto all'ammontare originale, sarà destinato un contributo finanziario di circa il 30% al perseguimento degli obiettivi del *Green New Deal*, con un impegno economico che dovrebbe ammontare a circa 195 miliardi per investimenti climatici fra il 2021 e 2027, 28 ogni anno, raggiungendo i 280 miliardi se si considera la portata decennale<sup>182</sup>.

Anche in questo frangente di fronte alle indicazioni del Parlamento europeo, la Commissione nell'arco dei prossimi mesi potrebbe ampliarne ulteriormente la portata, passando da un contributo del 30% a circa il 40%, per garantire un più facile perseguimento degli obiettivi climatici<sup>183</sup>.

L'intervento come sottolineato sarà soggetto solamente a progetti mirati che abbiano un impatto effettivo di carattere climatico, ambientale o obiettivi spiccatamente sociali. L'attività sarà volta a fornire particolari garanzie agli Stati membri impegnati in importanti progetti di investimento, rafforzando la cooperazione con banche ed istituzioni a livello nazionale, per la realizzazione di piani di sviluppo sostenibile.

---

<sup>180</sup> Comunicazione della Commissione, COM(2020) 21 final, *supra* nota 167, p.7

<sup>181</sup> InvestEU: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190109IPR23009/investeu-nuovo-programma-per-finanziamenti-relativi-a-crescita-e-occupazione>

<sup>182</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, p.8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>183</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190109IPR23009/investeu-nuovo-programma-per-finanziamenti-relativi-a-crescita-e-occupazione>

L'importanza di *InvestEU* non sarà determinata solo dal ruolo di strumento finanziario, ma anche dalla fondamentale azione di promozione e consolidamento della cooperazione fra pubblico e privato, garantendo la diffusione di pratiche sostenibili, come ad esempio norme per il monitoraggio degli investimenti ritenuti sostenibili ed analisi sull'impatto ambientale e sociale dei progetti.

Il fondamentale ruolo che sarà destinato ad *InvestEU* infatti, ruoterà intorno all'apporto che fornirà per agevolare gli investimenti privati; questi infatti comportano, soprattutto in chiave sostenibile, molti più rischi di quanti normalmente il settore privato possa sostenere da solo.

Diventerà così fondamentale promuovere robuste garanzie per stimolare gli investimenti privati<sup>184</sup>.

Attraverso iniziativa della Commissione, sarà inoltre strutturato *InvestEU Advisory Hub*, sempre all'interno del programma *InvestEU*, dotato di un budget di 500 milioni, la cui finalità sarà di incoraggiare attraverso attività di assistenza e consulenza tecnica, l'identificazione, la preparazione e lo sviluppo di progetti pubblici e privati sostenibili<sup>185</sup>.

Allo stesso tempo *InvestEU Portal* continuerà a fornire un servizio facilmente accessibile e gratuito, in grado di garantire una più ampia visibilità ad iniziative e progetti attraverso attività di networking a livello globale, incentivando e pubblicizzando l'incontro con potenziali investitori interessati<sup>186</sup>.

Senza infine dimenticare il ruolo e le prerogative che giocherà all'interno del *Just Transition Mechanism*, destinato a mobilitare 45 miliardi di investimenti mirati, nelle regioni maggiormente coinvolte nel processo di transizione.

Discorso analogo anche per quanto riguarda la *Bei*; la *Banca europea per gli investimenti* sarà destinata a ricoprire un ruolo più funzionale agli impegni futuri, in questo modo il suo apporto all'interno dell'Unione sarà ricalibrato diventando a tutti gli effetti "*Banca Europea del Clima*", indirizzata alla promozione di interventi mirati ad elevato impatto ambientale<sup>187</sup>.

In questa ottica, la Commissione, all'interno del *European Green Deal Investment Plan*, ha predisposto un rafforzamento degli interventi "green", da parte dell'istituzione, passando dal 25% al 50% entro il 2025. Uno sforzo tutto sommato alla portata considerando come già negli ultimi anni la realizzazione di obiettivi climaticamente virtuosi abbia subito un incremento.

---

<sup>184</sup> Commissione, "The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained", 14 gennaio 2020, p.3 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)

<sup>185</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, p.16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>186</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, *supra* nota 185, p.16

<sup>187</sup> EIB: <https://www.eib.org/en/press/all/2019-313-eu-bank-launches-ambitious-new-climate-strategy-and-energy-lending-policy>

Nel 2018 ad esempio il 30% dei finanziamenti sono stati indirizzati verso interventi in ambito climatico-ambientale, analogamente a quanto stimato per l'anno in corso (2019), con un contributo che dovrebbe aggirarsi fra il 28 ed il 31%.

Il nuovo corso ed i nuovi obiettivi sono stati infatti marcati del nuovo *Energy Lending Policy*, del 2019, la cui finalità era quella di orientare i prestiti della BEI verso iniziative mirate come ad esempio progetti per migliorare l'efficienza energetica, le energie rinnovabili, lo sviluppo di tecnologie verdi e nuove infrastrutture in grado di favorire la piena transizione verso un'economia verde.

Un *trend* positivo, che viene accompagnata anche da una nuova politica volta a scoraggiare l'utilizzo dei combustibili fossili, facendo venire meno il sostegno di progetti energetici che dipendono da essi, entro la fine del 2021<sup>188</sup>.

Per quanto riguarda invece la portata finanziaria, l'istituzione europea dovrebbe riuscire a mobilitare circa 250 miliardi, nell'ambito dei mandati europei e circa 600 se vengono compresi anche investimenti verso gli Stati membri, al di fuori di progetti e mandati europei<sup>189</sup>.

In conclusione, quindi, diventa importante sottolineare come entrambi questi strumenti che negli anni, attraverso forme ed obiettivi differenti, abbiano avuto un ruolo fondamentale, saranno chiamati a giocare un ruolo sempre più importante e attivo.

### 3.4.3 Just Transition Mechanism

Probabilmente l'elemento più interessante ed innovativo dell'*European Green Deal Investment Plan* di uno nuovo strumento è il *Just Transition Mechanism*, nuovo strumento articolato in tre pilastri che garantiranno tre linee di intervento straordinarie.

Questo strumento è stato creato con la finalità di fornire un intervento più mirato e funzionale in determinati contesti, garantendo i principi di equità e giustizia durante il perseguimento della sfida ai cambiamenti climatici<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, p.9, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>189</sup> Commissione, "The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained", 14 gennaio 2020, p.3 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)

<sup>190</sup> Comunicazione della Commissione, "The European Green Deal", COM(2020) 640 final, 11 dicembre 2019, p.16, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

La concezione di fondo è infatti di realizzare uno strumento che si basi su un presupposto imprescindibile: il punto di arrivo comune, nel processo di transizione, non corrisponderà assolutamente ad un medesimo percorso per tutti i paesi.

Questo si mostrerà in maniera più preponderante in quelle regioni maggiormente dipendenti dal punto di vista produttivo ed occupazionale, oltre che energetico, dai combustibili fossili come lignite, torba, carbone, scisti bituminosi, o caratterizzati da processi industriali ad elevata intensità di carbonio, che producono elevate emissioni.

L'intervento in questi contesti sarà fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e di vitale importanza per il futuro del sistema, la cui efficacia potrà essere misurata solo attraverso interventi incisivi, ma virtuosi, che tengano in considerazione parimenti il piano sociale, economico ed ambientale. Se infatti non saranno funzionale per l'intera società questi diventeranno un totale fallimento, con ripercussioni altrettanto gravi<sup>191</sup>.

Dal punto di vista finanziario la portata totale del progetto si aggirerà intorno ai 100 miliardi per investimenti ed interventi previsti nel periodo 2021-2027 (143 miliardi nell'arco di un decennio), che saranno garantiti in primo luogo dal *budget EU*, attraverso l'appoggio di strumenti e Fondi come il *Cohesion fund* e l' *European Regional Development Fund*, ma soprattutto dalla *BEI ed InvestEU*, pilastri del Piano, supportati anch'essi dal nuovo bilancio europeo, e che rivestiranno un ruolo centrale nel *Just Transition Fund*<sup>192</sup>.

Questa tipologia di aiuti sarà concessa solo per programmi di intervento altamente mirati, rivolti allo sviluppo di attività a bassa emissione di carbonio e che contrastino i cambiamenti climatici.

Questi interventi dovranno tenere inoltre in considerazione la protezione dei cittadini e dei lavoratori maggiormente colpiti dal processo di transizione, provvedendo a fornire, attraverso innovazione e sviluppo, programmi di riqualificazione, nuove opportunità di lavoro in nuovi settori economici; oltre che sostentamento energetico.

Analogamente alle direttive da parte della Commissione che hanno portato alla creazione di tre linee di intervento, legate fra loro all'interno del *Just Transition Mechanism*, spetterà un ruolo attivo e partecipato agli Stati membri.

Per valorizzare la cooperazione fra i vari livelli sarà necessario un pieno raccordo istituzionale, perseguibile attraverso le indicazioni che la Commissione si troverà ad esprimere all'interno del nuovo quadro fornito dal *Semestre europeo*, ed attraverso la pianificazione di uno o più "*Territorial*

---

<sup>191</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, pp. 6-7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>192</sup> Comunicazione COM (2020) 21 final, *supra* nota 177, p.4

*Just Transition Plans*” da parte degli Stati, fondamentali per fornire esaustivamente programmi di transizione nazionali fino al 2030, coerentemente predisposti sulla base dei *National Energy and Climate Plans* e *2050 Long-term Strategy*<sup>193</sup>.

Le linee di intervento del JTM saranno inoltre rivolte a tutti gli stati membri dell’Ue, tenendo in considerazione tre requisiti principali:

- la portata dei potenziali interventi in relazione a quelle regioni con molti settori ad elevata intensità di carbonio e con forti emissioni di gas serra;
- gli impatti socioeconomici, con ricadute dal punto di vista occupazionale e pianificazione di interventi di riqualificazione dei posti di lavoro;
- il livello economico dello Stato preso in esame e la relativa capacità di investimento.

I *Territorial Just Transition Plans* aiuteranno ad identificare quei territori in cui l’impatto degli interventi sarà più profondo ed urgente, motivo per cui sarà necessario un sostegno più sostanzioso. All’interno di questi progetti dovranno essere contenuti ed illustrati la portata degli interventi e l’incidenza che essi avranno, non solo sull’ambito economico-ambientale, ma anche sociale; a cui farà seguito l’identificazione di soluzioni mirate che garantiscano la pianificazione di strategie da adottare in futuro.

L’approvazione dei progetti da parte della Commissione consentirà in questo modo un pieno accesso ai fondi disponibili<sup>194</sup>.

Tuttavia, dopo aver introdotto il tema e la tipologia di intervento, oltre che le finalità che lo guideranno, è necessario analizzarne la struttura, costituita da tre pilasti.

Il *Just Transition Fund* creato appositamente all’interno del meccanismo sarà il primo pilastro. Dotato di un proprio budget che ammonterà a circa 7,5 miliardi, predisposto dalla Commissione attraverso il nuovo bilancio Ue ed a cui si sommeranno gli impegni promossi dagli Stati attraverso cofinanziamento in ottemperanza delle norme di politica di coesione, oltre che l’appoggio dell’*European Regional Development Fund* e l’*European Social Fund+*.

Le condizioni di accesso ad ogni singolo euro del *Just Transition Fund* saranno condizionate dallo stanziamento di un minimo di 1,5 ad un massimo di 3 euro attraverso gli strumenti precedentemente citati (*European Regional Development Fund* ed *European Social Fund+*), oltre che attraverso una partecipazione attiva degli Stati attraverso il cofinanziamento.

---

<sup>193</sup> Comunicazione della Commissione, “Sustainable Europe Investment Plan”, COM(2020) 21 final, *supra* nota 191, pp. 20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>194</sup> Commissione, “The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained”, 14 gennaio 2020, p.6 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)

Nel complesso, un intervento così pianificato dovrebbe mobilitare fra i 30 ed i 50 miliardi, nel periodo 2021-2027, con interventi rivolti soprattutto alle regioni in cui il contesto produttivo è concentrato su carbone, lignite, scisti bituminosi e torba o regioni dove in assenza dei requisiti prima sottolineati, siano presenti elevate emissioni di gas a effetto serra.

I fondi in questo caso dovranno essere usufruiti per interventi sul settore produttivo, comprese le PMI, che in un contesto fragile ed investito da profonde trasformazioni, si troveranno inesorabilmente in una posizione di grande fragilità. Di conseguenza saranno predisposti fondi anche per iniziative destinate ai lavoratori più colpiti, in modo da gestire ed implementare le competenze in vista di nuove iniziative e di una maggior integrazione occupazionale.

Sarà necessario creare nuove opportunità economiche innovative che invertano il trend in queste aree, con l'importanza che rivestirà lo sviluppo di energie pulite, risolvendo il problema dell'efficienza energetica una volta ridotte ed eliminate le fonti di energia fossili e più inquinanti<sup>195</sup>. Come precedentemente anticipato la portata del fondo (dai 30 ai 50 miliardi) sarà garantita attraverso una partecipazione diretta degli stati attraverso il cofinanziamento che non si baserà su una forma standard, ma varierà in base alla tipologia di intervento e alla regione in cui l'intervento sarà diretto.

A questo si aggiungerà l'apporto fornito anche da altre iniziative anche queste citate, come *Europe Regional Development Fund* ed *European Social Fund*, attraverso un meccanismo di trasferimento di risorse<sup>196</sup>.

Per favorire una piena realizzazione degli obiettivi prefissati all'interno del **Just Transition Scheme** è stato determinato di integrarli con un altro strumento molto importante **InvestEU**, già designato come fondamento nel perseguimento del programma del Green New Deal, ma che in questo contesto favorirà il supportare ad una tipologia di interventi più mirati<sup>197</sup>.

Il secondo pilastro godrà di un budget iniziale di circa 1,8 miliardi predisposti dal futuro budget Ue, che attraverso la leva finanziaria, dovrebbe raggiungere una portata stimata intorno ai 45 miliardi necessari per programmare investimenti strategici, che si sostanzieranno attraverso il quadro normativo fornito dal Fondo stesso.

---

<sup>195</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, p.19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>196</sup> Commissione, "The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained", 14 gennaio 2020, p.3 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)

<sup>197</sup> Commissione, "The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained", 14 gennaio 2020, pp.4-5

Il presupposto, alla base del secondo pilastro, è di veicolare e fornire garanzie ad investimenti privati proprio in quelle regioni che necessitano di interventi più profondi<sup>198</sup>.

Gli sforzi saranno orientati in molteplici direzioni: ad esempio contribuire alla transizione attraverso il sostegno ad attività a basse emissioni di carbonio, garantendo maggior resilienza ai cambiamenti climatici, attraverso investimenti in energie rinnovabili; oppure attraverso lo sviluppo di programmi per finanziare infrastrutture l'energia e trasporti, ma anche progetti di diversificazione economica a livello regionale e servizi pubblici.

Importante sottolineare come i progetti finanziati da questo strumento non si baseranno solo sui criteri precedentemente elencati, in particolare i piani di transizione nazionali (approvati attraverso la *Just Transition Fund Regulation*, sotto l'analisi della Commissione), ma si concentreranno anche su progetti che creano vantaggi e benefici indiretti a tali regioni.

La platea di interventi diventa quindi più ampia rispetto a quanto sancito dal *Just Transition Fund*, per quanto sempre mirati. Considerando comunque che l'operato di *InvestEU* continuerà ad essere guidato da alcuni criteri come: la centralità e la rilevanza del progetto, le capacità di assorbimento dell'intervento da parte della regione interessata; oltre a basare la propria azione sulla domanda (*demand driven*).

Il terzo pilastro infine predisposto all'interno del *Just Transition Scheme* si avvale dell'intervento diretto della BEI.

Questa iniziativa è destinata a mobilitare fra i 25 ed i 30 miliardi di euro di investimenti, e troverà come base un contributo iniziale 1,5 miliardi di euro da parte del bilancio europeo, che si sommano a circa 10 miliardi resi disponibili dalla BEI stessa.

Il ruolo centrale della Bei verrà esercitato in due modi: in primo luogo, avrà un ruolo centrale come partner finanziario, predisponendo sostegno determinate ad *InvestEU*, e fornendo garanzie fino a circa il 75% sugli interventi promossi.

In secondo luogo, l'attività posta in essere dalla BEI contribuirà a garantire prestiti nei confronti delle autorità nazionali e regionali ad interessi molto bassi per attuare investimenti sostenibili, in energie rinnovabili ed infrastrutture<sup>199</sup>.

Riprendendo quanto sancito anche dal secondo pilastro, gli aiuti predisposti dalla Bei saranno destinati non solo alle regioni in cui i processi di transizione avranno impatti più profondi; la

---

<sup>198</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, pp.4-5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>199</sup> Commissione, "The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained", 14 gennaio 2020, p.6 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)

copertura geografica sarà la medesima del JTM che regola gli interventi di *InvestEU* (in pratica progetti in regioni in cui i piani di transizione sostanzialmente sono stati approvati, ma anche progetti che non intervengono direttamente nella regione, ma che producano benefici ad una o più regioni)<sup>200</sup>.

Uno degli aspetti più interessanti riguarda infine il modo in cui le istituzioni europee promuoveranno il controllo al fine di perseguire la piena realizzazione degli obiettivi prefissati e delle attività programmate nei vari contesti.

In questo caso è prevista la costituzione di un sistema di comunicazione e monitoraggio, che assumerà connotazioni e metodologie specifiche in base ai programmi preposti.

In particolare, a livello generale la Commissione pianificherà vertici straordinari con la finalità di trattare le novità ed i progressi compiuti in tema di investimenti e nuove vie d'azione.

Dall'analisi sul *Just Transition Mechanism* quindi emerge che sia le finalità che contraddistinguono questo strumento, ma anche la struttura, superano la semplice concezione di Fondo finanziario.

La *Just Transition Platform*, centro nevralgico per il coordinamento, consentirà alla Commissione di fornire una piena assistenza tecnica favorendo la finalizzazione delle varie tipologie di intervento, fornendo supporto non solo agli Stati che vi rientreranno, ma anche alle regioni, agli investitori privati, ed ovviamente alla società civile che si troverà pienamente coinvolta.

Un presupposto quest'ultimo, che consentirà ad un modello così concepito di essere predisposta in maniera organica, come un vero e proprio *hub* in grado di fornire attraverso la cooperazione un supporto generale e completo sui futuri interventi<sup>201</sup>.

#### **3.4.4 Innovation Fund e Modernisation Fund**

Un ruolo altrettanto importante in futuro spetterà inoltre a due strumenti, entrambi molto recenti: l'*Innovation Fund* ed il *Modernisation Fund*; nati contestualmente alla riforma della Fase 4 dell'EU ETS (vedi cap.2.3.3), e ben presto inseriti nell'*European Green Deal*, come importanti risorse per il futuro, volte ad incentivare progetti mirati alla neutralità climatica.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, pp.21-22, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>201</sup> Commissione, "The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained", 14 gennaio 2020, p.3 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)

<sup>202</sup> Direttiva (EU) 2018/410 del Parlamento Europeo, 14 marzo 2018

Il primo (*Innovation Fund*) si concentra sull'innovazione, promuovendo progetti industriali volti ad abbattere le emissioni di carbonio; comprese innovazioni sulla gestione, utilizzo e stoccaggio del carbonio, ed ovviamente progetti ed innovazioni che incentivino il pieno sviluppo delle energie rinnovabili.

Questo Fondo, come anticipato, nasce all'interno dello schema dell'EU ETS, che di fatto ne sostiene e fornisce le capacità finanziarie per gli interventi attraverso la vendita all'asta di 450 milioni di quote fra 2020 al 2030.

Il Fondo nel progetto originale dovrebbe essere dotato di un ammontare di circa 10 miliardi di euro; cifra che varierà anche in base al prezzo del carbonio.

L'*Innovation Found* diventerà così a tutti gli effetti un futuro strumento di cui le istituzioni europee si doteranno per il perseguimento degli obiettivi del *Green New Deal*, la cui portata finanziaria per la transizione sarà fondamentale<sup>203</sup>.

Per quanto riguarda il *Modernisation Fund*, questo sarà chiamato a sostenere gli investimenti per favorire la modernizzazione del settore dell'energia e dei sistemi energetici più in generale.

Il progetto in questa prima fase si concentrerà in regioni fortemente dipendenti dal carbonio, situate in 10 Stati membri a basso reddito. Intervenendo anche nell'ambito della riqualificazione dei lavoratori in queste zone.

Per quanto riguarda il lato finanziario, la portata del *Modernisation Fund* sarà determinata dalla vendita all'asta del 2% delle quote totali per il 2021-2030, all'interno dell'ambito del sistema delle quote di emissione dell'EU ETS. Le entrate totali potrebbero ammontare a circa 14 miliardi, che varieranno, anche in questo caso, a seconda della robustezza dei prezzi del carbonio<sup>204</sup>.

Due strumenti fondamentali, la cui azione sarà mirata a favorire progetti di elevata sostenibilità, il cui il punto di forza, e allo stesso tempo di fragilità risiederà proprio nella solidità che l'EU ETS.

---

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&from=EN>

<sup>203</sup> Innovation Fund: [https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en)

<sup>204</sup> Modernisation Fund: [https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/modernisation-fund\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/modernisation-fund_en)

### 3.4.5 Il ruolo fondamentale degli Stati membri e la cooperazione con il settore privato

Nel quadro dell'*European Green Deal Investment Plan* di vitale importanza, rispetto quanto sopra analizzato, è il ruolo che giocheranno gli Stati, soprattutto in vista di una più stretta cooperazione fra settore pubblico e privato finalizzata a promuovere obiettivi sostenibili<sup>205</sup>.

Per il perseguimento di scelte virtuose sarà fondamentale il superamento di politiche miopi, dettate da interessi prettamente nazionali; una condizione questa, favorita dalla costituzione di una forte *leadership* istituzionale europea, in grado di guidare gli Stati membri, unendoli nel perseguimento delle medesime finalità.

Questo garantirà un utilizzo ottimale sia dei budget nazionale, che di quello europeo, fornendo in questo modo consistenti incentivi per gli investimenti privati, anch'essi fondamentali per sostenere lo sforzo verso una transizione verde<sup>206</sup>.

In questo caso è importante sottolineare che per quanto riguardano le garanzie e gli aiuti finanziari, un ruolo chiave sarà comunque destinato al *budget europeo* e ai programmi strutturati e coordinati al suo interno.

Al MFF fanno infatti riferimento 13 strumenti finanziari europei, le cui finalità non si limitano al mero apporto finanziario, ma anche a fornire delle garanzie fondamentali per proteggere ed agevolare gli investimenti privati, i cui rischi sono generalmente superiori rispetto alla norma<sup>207</sup>.

Lo sforzo della Commissione verterà inoltre nei prossimi mesi nella costituzione di una rinnovata strategia in materia di finanza sostenibile, ponendo le basi per una solida *partnership* fra istituzioni europee e nazionali ed investitori privati.

Questa strategia si strutturerà in tre fasi: in primo luogo, punterà ad agevolare finanziamenti diretti e flussi di capitali verso progetti verdi.

In questa prospettiva per agevolare il perseguimento dei nuovi obiettivi diventerà necessario non solo promuovere una più elevata incidenza degli investimenti privati, ma anche rafforzare il rapporto fra sostenibilità e corporate *governance*, che ancora troppo si focalizzano sui risultati finanziari raggiungibili nel breve periodo, rispetto allo sviluppo a lungo termine degli obiettivi climatico-ambientali.

---

<sup>205</sup> Comunicazione della Commissione, "The European Green Deal", COM(2019) 640 final, 11 aprile 2019, pp.17-18. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

<sup>206</sup> Comunicazione della Commissione, "The European Green Deal", COM(2019) 640 final, *supra* nota 205, pp.15-17.

<sup>207</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, p.8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

Per questo è stato promosso una riforma del *Non-financial Reporting Directive*, che contempla una maggior trasparenza su determinate informazioni inerenti alla *governance* delle grandi imprese, in tema ambientale e sociale.

Iniziativa volta ad aiutare gli investitori, i consumatori, i decisori politici ad analizzare le prestazioni non finanziarie delle grandi aziende, incoraggiandone un approccio maggiormente responsabile<sup>208</sup>.

La seconda proposta che inoltre la Commissione sta sviluppando, sempre con la finalità di incentivare interventi mirati, è di garantire una facilitazione nell'individuazione di investimenti sostenibili, fornendo strumenti che ne assicurino rilevanza e credibilità.

Per questo sono emerse alcune proposte come il rafforzamento e la creazione di etichette e certificazioni, oppure l'emissione di *green bond* (vedi cap.2.4) dedicati alla realizzazione dei programmi dell'*European Green Deal*, in grado di facilitare gli investimenti, rendendoli più convenienti e credibili.

In questo frangente una maggior attenzione sarà fondamentale, ed un quadro normativo non solo più stringente, ma soprattutto più convincente, proposto attraverso gli strumenti sopra elencati diventerà determinate anche per contrastare il fenomeno del *Greenwashing* (vedi cap. 3.2.3).

La chiarezza e la trasparenza dovranno essere alla base delle politiche di cui si farà promotrice l'Unione Europea, e requisito fondamentale per la piena attuazione dei programmi.

La terza novità, che la Commissione sta discutendo riguarda infatti la gestione e l'integrazione dei rischi ambientali e climatici all'interno del sistema fiscale europeo.

La finalità è in questo caso duplice: valutare le pratiche di "*green budgeting*", con l'intento di valutare in che misura i bilanci annuali e i piani di bilancio a medio termine tengano in considerazione i rischi ambientali, migliorando la valutazione dell'idoneità dei requisiti patrimoniali per quanto riguardano le attività ed i beni verdi<sup>209</sup>.

Scelta a cui sarà seguita la creazione di nuove strategie per garantire una maggiore resilienza del sistema di fronte a *shock* causati da eventi climatici ed ambientali<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup>Direttiva 2014/95, del 22 ottobre 2014,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting_en)

<sup>209</sup> Comunicazione della Commissione, "The European Green Deal", COM(2019) 640 final, 11 aprile 2019, p.17

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

<sup>210</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, p.8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

Per raggiungere la piena cooperazione fra le istituzioni europee ed i vari livelli nazionali, la Commissione ha proceduto ad analizzare una serie di future riforme che consentano un coordinamento più stringente che garantisca la realizzazione degli obiettivi preposti.

In questo frangente è importante ricordare come successivamente alla presentazione del *Green Deal*, la Commissione abbia presentato la “Strategia annuale di crescita sostenibile 2020”, che si struttura in 4 pilastri: ambiente, produttività, equità e stabilità.

Tutte prerogative che richiamano gli obiettivi generali del *Green Deal*; ma l’aspetto più innovativo della strategia annuale è il conseguimento degli SDGs.

Infatti, per la prima volta oltre alle sfide economiche e sociali, per ciascun paese figurerà anche una sezione dedicata alla sostenibilità ambientale e alle performance relative agli SDGs, che verranno monitorati attraverso una serie di indicatori messi a punto da Eurostat<sup>211</sup>.

Questo nuovo approccio troverà la piena attuazione attraverso il *Semestre europeo*, che sarà finalizzato ad individuare sinergie fra la dimensione ambientale, sociale ed economica, e fondamentale per il perseguimento degli SDGs.

Il *Semestre Europeo*, secondo i presupposti con cui si sta muovendo la Commissione, non dovrà limitarsi a fornire solo un quadro per il coordinamento delle politiche di bilancio, ma dovrà essere in grado di agevolare e facilitare la promozione di interventi sostenibili negli Stati europei, attraverso un più stringente coordinamento con gli Stati<sup>212</sup>.

Dovrebbe così contribuire a fornire ed identificare le proprietà e gli ostacoli degli interventi in ciascuno Stato membro, garantendo una gestione migliore degli investimenti stessi su clima, ambiente e di carattere sociale<sup>213</sup>.

In aggiunta a questo, la Commissione sta sottoponendo a nuove valutazioni la possibilità di favorire una riforma della *governance* economica europea. La finalità è quella di valutare con maggior attenzione l’impatto ambientale sui bilanci annuali e di medio termine, consentendo di elaborare strategie di lungo periodo di carattere economico-ambientale, che favoriscano una piena transizione. Una maggior attenzione e regolamentazione per gli investimenti verdi, in relazione al buon andamento delle finanze pubbliche, diventerà così il tema centrale per il futuro. Al contempo, la

---

<sup>211</sup> Comunicazione della Commissione, “Strategia annuale di crescita sostenibile 2020”, COM(2019) 650 final, 17 dicembre 2019 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650&from=EN>

<sup>212</sup> Semestre europeo <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/>

<sup>213</sup> Comunicazione della Commissione, “Sustainable Europe Investment Plan”, COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, pp.11-12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

relazione fra questione ambientale e sostenibilità del debito pubblico sarà una delle priorità da affrontare per poter promuovere un *Green New Deal* inclusivo e completo<sup>214</sup>.

Oltre alla proposta sul Semestre europeo, altre iniziative sono state affrontate nei medesimi ambiti, tenendo in considerazione che una riforma della fiscalità potrebbe avere importanti ripercussioni nella crescita economica e nella resilienza del sistema, soprattutto di fronte a *shock* causati da crisi climatico-ambientali.

Infatti, solo attraverso equità, giustizia ed incentivi sarà possibile perseguire scelte sostenibili e virtuose, verso produttori, utenti e consumatori<sup>215</sup>.

A livello nazionale sarà ad esempio necessario eliminare qualsiasi tipologia di sussidio e sovvenzioni verso attività legate ai combustibili fossili (come già programmato dalla BEI), spostando gli oneri fiscali dal lavoro all'inquinamento e tenendo inoltre in considerazione la dimensione sociale<sup>216</sup>.

Nello stesso *Green Deal* inoltre la Commissione si è espressa anche per garantire una rapida adozione della proposta riguardante l'imposta sul valore aggiunto (VAT), attualmente sul tavolo del Consiglio, che potrebbe garantire a livello europeo un importante strumento per implementare le sempre più ambizioni politiche ambientali<sup>217</sup>.

Tornando al primo obiettivo che la Commissione si è preposta; nell'ottica di incentivare gli investimenti privati, diventa di centrale importanza analizzare nuovamente il ruolo di *InvestEU*, adesso rispetto agli sforzi esaminati nel capitolo.

Come precedentemente analizzato, il ruolo del Fondo è volto sostenere investimenti nell'ambito del *Green New Deal*, ponendo allo stesso tempo maggior attenzione verso la difesa di pratiche sostenibili fra gli investitori pubblici e privati.

In questo frangente quindi la Commissione si sta impegnando a presentare all'interno di un quadro normativo rafforzato in tema di sostenibilità, nuovi strumenti e metodologie di monitoraggio che garantiscano una misurazione attendibili ed equilibrata, in grado di orientare gli investimenti in maniera mirata.

---

<sup>214</sup> Commissione, "The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained", 14 gennaio 2020, p.8 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)

<sup>215</sup> Gualtieri: "Collegare meglio semestre europeo a Green new Deal", *Il Messaggero* [https://www.ilmessaggero.it/video/invista/gualtieri\\_collegare\\_meglio\\_semestre\\_europeo\\_green\\_new\\_deal-4995706.html](https://www.ilmessaggero.it/video/invista/gualtieri_collegare_meglio_semestre_europeo_green_new_deal-4995706.html) consultata 08 maggio 2020

<sup>216</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, pp.9-10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>217</sup> Comunicazione della Commissione, "The European Green Deal", COM(2019) 640 final, 11 aprile 2019, p.17 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf)

Oltre alla messa appunto di un metodo che garantisca la verifica della sostenibilità<sup>218</sup> (“*sustainability proofing*”), coinvolgendo i promotori dei progetti maggiormente rilevanti, con l’implicazione di valutare l’impatto ambientale, climatico e sociale di questi. Un ruolo centrale sarà inoltre rivestito dal sistema di tassonomia europeo: *Eu-wide classification system for environmentally sustainable economic activities (EU Taxonomy)*.

Questo strumento è destinato in futuro ad assumere un ruolo rilevante per incentivare investimenti privati ecologici e sostenibili, innestandosi in un quadro più ampio promosso dalle istituzioni europee, finalizzato a creare una regolamentazione omogenea per facilitare il processo verso la transizione verde.

Il perfezionamento di questo strumento consentirebbe di produrre maggior chiarezza soprattutto per quanto riguardano potenziali investimenti privati dall’elevato impatto ambientale e climatico; stabilendo allo stesso tempo un sistema di classificazione a livello europeo sugli effettivi livelli della sostenibilità raggiunti dall’attività economica e le implicazioni di carattere ambientale. Attualmente la Commissione sta lavorando alla preparazione del primo modello tassonomico, che dovrebbe comporsi di 6 obiettivi:

- mitigazione dei cambiamenti climatici;
- adattamento ai cambiamenti climatici;
- protezione delle acque e delle risorse marine, oltre un uso sostenibile di esse;
- transizione verso un’economia circolare;
- prevenzione e controllo dell’inquinamento;
- la protezione ed il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità.

Per essere considerati progetti sostenibili inoltre le attività economiche dovranno soddisfare i seguenti requisiti:

- perseguire in maniera seria e sostanziale almeno uno degli obiettivi ambientali sopra elencati;
- non arrecare nessun danno significativo a nemmeno uno degli obiettivi;
- assicurare che le attività economiche siano svolte nel pieno rispetto delle garanzie minime di salvaguardia sul piano sociale;
- essere conforme “ai criteri di vaglio tecnico” posti in essere in futuro dalla Commissione sotto forma di atti delegati, per qualsiasi obiettivo ambientale e settore pertinente.

---

<sup>218</sup><http://www.peoplesbudget.eu/wp/wp-content/uploads/briefing-MFF-sustainability-proofing-national-level.pdf>

Secondo la *roadmap*, la prima stesura approvata nel giugno del 2020, riguarderà solamente i primi due obiettivi, ovvero criteri tassonomici in tema di mitigazione climatica; mentre dovrebbe essere raggiunta una stesura definitiva, comprendente la totalità degli obiettivi, compresi quelli ambientali, entro la fine del 2021.

Il sistema tassonomico sarà destinato a confluire nella metodologia di monitoraggio di *InvestEU Implementing partners*, (*the European Investment Bank Group, National Promotional Banks and Institutions, International Financial Institutions*), con i presupposti di diventare punto di riferimento per investitori ed intermediari finanziari, ed in futuro strumento di riferimento per la totalità delle iniziative promosse a livello europeo.

La creazione quindi di particolari criteri o obiettivi verdi minimi, guideranno in futuro pubblici appalti, investimenti privati, e finanziamenti Ue, che attraverso l'integrazione di *standard green* a livello europeo e strumenti di etichettature garantiranno elevati livelli e trasparenza, su investimenti e prodotti<sup>219</sup>.

Da questa breve analisi quindi diventa facile notare come il perseguimento dei virtuosi programmi contenuti nel Green New Deal dovranno fare inesorabilmente i conti con la questione prettamente finanziaria.

Come ricordato dallo stesso Frans Timmermans, Commissario Ue, responsabile del progetto, in primo luogo, per la fragile tela su cui è tessuto l'*European Green Deal Investment Plan*, ma soprattutto di fronte alla situazione globale che si presenterà negli anni a venire, diventerà necessario tenere in sempre in considerazione che per promuovere compiutamente il progetto, questo dovrà essere perseguito in maniera equa, intervenendo ancora più incisivamente dove sono presenti disparità e problemi<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> Comunicazione della Commissione, "Sustainable Europe Investment Plan", COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, pp.11-12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>

<sup>220</sup> M. Zatterin, "Timmermans: Serve una nuova politica industriale. E aiuti sostenibili", *La Stampa* <https://www.lastampa.it/topnews/primo-piano/2020/05/15/news/timmermans-serve-una-nuova-politica-industriale-e-aiuti-sostenibili-1.38844803> consultato 13 maggio 2020

### 3.5 Conclusione

Ripercorrendo brevemente quanto trattato nei paragrafi precedenti e valutando così nella sua interezza l'iniziativa dell'*European Green Deal*, emergono rilevanze e novità non indifferenti, costellate però da importanti criticità.

Sicuramente citando le parole della Presidente Ursula von der Leyen il percorso tracciato è "*Europe's man on the moon moment*"; espressione che denota l'importanza ed il livello di eccezionalità che questa proposta assumerà in futuro, promuovendo una nuova strategia di crescita che consenta di conciliare l'aspetto economico con il rispetto e la tutela del pianeta, prerogativa necessaria per valorizzare la sostenibile.

Obiettivi coadiuvati all'interno di un piano articolato in 50 diverse azioni, che spaziano dal mercato del carbonio agli investimenti *green*, dall'agricoltura sostenibile all'economia circolare, infine dalla mobilità sostenibile alla politica industriale.

Fra queste iniziative alcune in particolare assumono una rilevanza non indifferente, a causa dell'impatto che potrebbero generare; iniziative, che allo stesso tempo, portano in dote anche importanti criticità, rilevate con attenzione negli ultimi mesi.

In primo luogo, una valutazione completa deve investire l'*European Climate Law*, la famosa legge sul clima promossa come vero e proprio quadro normativo in grado di regolamentare l'azione europea dei prossimi anni, in particolar modo viene fissato come obiettivo prioritario la neutralità climatica entro il 2050.

Un obiettivo senza dubbio importantissimo, ma su cui erano emerse già ben prima della stesura definitiva del progetto forti tensioni, soprattutto da parte dei paesi dell'est Europa, regioni fortemente restie ad intraprendere percorsi di transizione energetica, a causa anche della dipendenza dalle risorse fossili.

A questo primo *step* si sommerà la creazione di obiettivi intermedi come l'introduzione, entro il 2030, di un ulteriore impegno di riduzione del 50-55% delle emissioni, che dovrebbe essere discusso entro la fine del 2020.

Un intervento non sufficiente, secondo le recenti evidenze scientifiche, per cui sarebbe doveroso un intervento più massiccio (riduzione del 60-65%), a cui dovrà far seguito anche una politica di controllo più stringente.

Uno sforzo, che avrà bisogno di un apporto economico cospicuo.

A questa prima criticità se ne somma una seconda: il pericolo determinato dalla scelta di temporeggiare l'introduzione di obiettivi entro il 2030.

Oltre al fatto che almeno momentaneamente una scelta del genere fa perdere concretezza alla Legge sul clima; questa scelta inoltre si verifica in un momento particolare, in concomitanza infatti della crisi da Covid-19, che sta investendo l'Europa. Una condizione che non dovrà in nessun modo incidere negli obiettivi e nei propositi per il futuro, attraverso ripensamenti e limitazioni, ma anzi dovrà essere garantita dalla realizzazione di politiche virtuose, che forniscono un quadro di riferimento di grande impatto.

Un altro aspetto dalla notevole rilevanza riguarda il *Just Transition Mechanism*. In questo caso l'iniziativa, di fatto il proseguimento dal punto di vista prettamente pratico della legge sul clima, testimonia la volontà delle istituzioni europee di affrontare il problema delle elevate emissioni e della decarbonizzazione; intervento dall'enorme rilevanza, ma che implicitamente racchiude anche importanti sacrifici, soprattutto dal punto di vista sociale.

Il Meccanismo, composto da tre pilastri, comprende anche uno strumento nuovo il *Just Transition Fund*, nonché l'unico strumento dotato di capitali freschi (7,5 miliardi); un aspetto non esente da critiche, visto che i fondi sarebbe stati recuperati a discapito di altri programmi europei<sup>221</sup>.

La grande iniziativa dovrebbe riuscire a mobilitare nella sua totalità circa 100 miliardi, fra i 30 ed i 50 grazie al JTF, mentre gli altri forniti da *Bei* ed *InvestEU*, fornendo garanzie agli investimenti.

Un'iniziativa senza dubbio di carattere epocale, che però cela una serie di criticità.

Un primo aspetto determinante riguarda la relazione fra l'effettiva portata economica che almeno a livello teorica l'iniziativa ha, e gli obiettivi da perseguire, che come sottolineato in precedenza non si limitano al mero aspetto ambientale, ma mirano ad un intervento relativamente importante anche dal punto di vista sociale, in particolare l'ambito occupazionale.

L'aspetto allarmante in questo caso è l'effettivo impatto che l'iniziativa riuscirà a generare e di conseguenza le ripercussioni positive, soprattutto nei paesi dell'Est, dove l'intervento è più serio, ed in cui sono presenti importanti resistenze a livello governativo.

In questo caso dal punto di vista relativamente politico, una delle critiche mosse riguarda non solo l'inefficienza dei fondi, ma il significato compensatorio dell'intervento che va oltre il perseguimento della neutralità climatica, ma piuttosto assume il significato di un indebito finanziamento ai governi dell'Est, che hanno appoggiato la nomina della nuova Commissione, ma che allo stesso tempo mantengono posizione critiche nei confronti dell'intero progetto, rischiando di

---

<sup>221</sup> L. Misculin, "Il Green Deal europeo, spiegato bene", *Il Post*, <https://www.ilpost.it/2020/02/02/green-deal-europeo/> Consultato il 7 agosto 2020.

fa naufragare il Piano. Un problema relativamente politico, che si andrebbe a sommare alle già numerose critiche riscontrate nell'erogazione e nella gestione dei fondi europei in questi paesi<sup>222</sup>.

A questo problema se ne somma un'altra altrettanto importante, cioè il parere promosso dalla Corte dei Conti europea che fa emergere delle criticità strutturali sull'iniziativa, sia per quanto riguarda la valutazione degli interventi, che, in relazione a questo, l'efficacia degli interventi e la sufficienza di essi<sup>223</sup>.

Un problema sicuramente serio che mina l'attuazione di uno dei pilastri dell'intero progetto, e di conseguenza l'azione dei prossimi anni.

Un aspetto molto interessante riguarda infine il lato finanziario per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica entro il 2050, ed in relazione a questo, anche gli obiettivi di mitigazione entro il 2030.

In questo caso una premessa è relativamente importante e fa riferimento alla stima dei costi per il perseguimento della neutralità climatica; in questo caso i costi presi in esame non sono costi netti, ma spese per investimenti, in grado di generare effetti positivi sull'economia. Analogamente non vengono generalmente computati i risparmi relativi alla mitigazione dei danni causati dai cambiamenti climatici ad esempio dal punto di vista sociale.

Prendendo come esempio le stime condotte dalla Commissione non solo all'interno del *Green Deal*, ma anche nel *Clean Energy for all European package*<sup>224</sup>, e *2050 Long-term Strategy*, viene stimato che per conseguire un obiettivo di riduzione delle emissioni del 40% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990, servono circa 177 miliardi di euro all'anno. Una spesa per investimenti che comunque dovrebbe generare un aumento dell'1% del Pil nel prossimo decennio e la creazione di circa 900.000 nuovi posti di lavoro.

Questo primo *step* di fatto reso più virtuoso dalla spinta del Parlamento, come recepito nel *2050 Long-Term Strategy*, e che prevede uno sforzo maggiore per raggiungere la neutralità climatica, è necessaria una mobilitazione di circa il doppio delle risorse; in linea con quanto stimato anche dall'IPCC.

---

<sup>222</sup> S. Gebrekidan, M. Apuzzo, B. Novak, "The Money Farmers: How oligarch and Populists Milk the EU for Millions", *The New York Times*, consultato 15 settembre 2020, <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm-subsidy-hungary.html>

<sup>223</sup> Corte dei Conti europea, "EU's green ambitions require a more performance-based Just Transition Fund, advise auditors", Parere, 22 luglio 2020, <http://www.italia-film.gratis/trono-spade-2011-serie-tv-23/>

<sup>224</sup> Commissione europea, Clean energy for all Europeans, 2016 [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc\\_id=Searchresult&WT.ria\\_c=null&WT.ria\\_f=3608&WT.ria\\_ev=search](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=null&WT.ria_f=3608&WT.ria_ev=search)

Un discorso centrale che deve essere messo in relazione al piano finanziario varato dalla Commissione a sostegno dell'intera attività, che vede una mobilitazione di circa 1000 miliardi. Analizzando questo aspetto emergono una serie di implicazioni legate all'effettività di questa cifra di fatto divenuta simbolicamente importante per la promozione dell'iniziativa.

Sul totale stimato, la cifra maggiore è stanziata attraverso il *Multiannual Financial Framework*, con circa 503 miliardi, a cui dovranno aggiungere 114 miliardi frutto del contributo statale, mentre 279 attraverso la partecipazione del settore privato, che dovrebbe essere incoraggiato attraverso la disposizione di importanti garanzie poste in essere da *Bei* ed *InvestEU*.

Prendendo ad esempio gli stanziamenti provenienti dal budget è facile notare come questi, nonostante la dicitura a bilancio come "*green investment*", siano per la maggior parte fondi già presenti nel bilancio, con la rara eccezione dei 7,5 miliardi destinati al *Just Transition Fund*.

I precedenti, in riferimento a scelte di questo tipo, non sono assolutamente positivi, come ad esempio il tentativo fallimentare di rendere più verde la politica agricola comune. In una relazione della Corte dei Conti europea, del 2017, infatti fu evidenziato come molti agricoltori europei furono pagati per perseguire misure ad elevato impatto ambientale, che però di fatto venivano realizzate, o se realizzate, solamente in maniera marginale, nonostante venissero corrisposti importanti sussidi<sup>225</sup>.

Un problema che inoltre si somma anche al timore, determinato anche dalle difficoltà economiche attuali, di non riuscire a coinvolgere investimenti privati per sostenere lo sforzo.

La questione relativamente importante però riguarda i fondi necessari per perseguire la riduzione delle emissioni; anche se mobilitati fondi in maniera sostanzialmente analoga a quanto stimato, 1000 miliardi non sarebbe comunque una cifra sufficiente a garantire ad esempio entro il 2030 una riduzione del 55% delle emissioni, ma ne servirebbe quattro volte tanti, rischiando di penalizzare quelle regioni maggiormente dipendenti dai combustibili fossili (in Europa nel 2015 erano state censite 128 miniere di carbone con oltre 238 mila occupati).

Un problema molto rilevante a cui se ne somma un altro sostanziale e che riguarda la composizione dell'accordo, in particolare l'*European Investment Plan*, che è finalizzato a garantire la partecipazione del settore privato attraverso investimenti sostenibili. In questo caso a porre le garanzie è proprio il bilancio, che di fatto produce un'internalizzazione dei rischi, che non ne garantisce la scomparsa. Una soluzione utile senza dubbio, ma debole allo stesso tempo, a confronto

---

<sup>225</sup> Corte dei Conti Europea, Greening the CAP: income support more complex and not yet environment effective, say EU Auditors, 12 dicembre 2017, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR17\\_21/INSR\\_GREENING\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR17_21/INSR_GREENING_EN.pdf)

con la possibilità di rafforzare in primo luogo gli istituti europei, come ad esempio la possibilità di promuovere un'Unione energetica, che coordini la produzione e la distribuzione di energia in tutta Europa, garantendo in questo modo maggior attrattività per gli investimenti privati.

In conclusione, quindi analizzando in maniera preliminare il piano complessivo, in attesa soprattutto degli sviluppi più recenti, è importante sostenere la rilevanza e l'importanza sia dal punto di vista simbolico, che pratico di questa iniziativa. A questo aspetto, come sopra analizzato, sembra far seguito limiti apparenti; criticità che sembrano sminuire il significato e la rilevanza con cui è stato presentato il progetto.

Sicuramente al livello attuale la valutazione compiuta non può essere matura, dato che la realizzazione di molte proposte legislative troverà piena realizzazione entro i prossimi 2 anni, a cui si sommeranno le valutazioni del Parlamento e del Consiglio, in cui avrà un peso rilevante anche la situazione in cui verterà l'Unione Europea. Ma ciò comunque non nasconde e non sminuisce numerosi aspetti negativi, soprattutto dal punto di vista strettamente economico.

Alla criticità relative allo stanziamento di fondi sufficienti per affrontare il percorso verso la neutralità climatica, se ne sommano altrettanti molto rilevanti come i livelli effettivi di nuovi stanziamenti, la cui cifra ammonta a circa 7,5 miliardi, mentre allo stesso tempo sono stati stanziati 29 miliardi, quasi 4 volte di più, in progetti relativi all'approvvigionamento del gas, definiti da molti studi non necessari<sup>226</sup>.

In tal caso da quello che emerge sembra che il *Green Deal*, preservi gran parte del modello attuale, modificandolo solamente superficialmente, ma senza perseguire quel cambiamento profondo necessario.

Tuttavia, la partita sembra tutt'altro che chiusa, e come analizzato anche nei capitoli successivi, la rilevanza del *Green Deal* assumerà una connotazione politica ancora più preminente, all'interno del percorso che si stanno prefiggendo dalle istituzioni europee di fronte alla crisi da Covid-19, i cui impatti almeno in via teorica potrebbero essere senza precedenti<sup>227</sup>.

Un programma quindi fondamentale per il futuro e proprio per questo da perseguire con forza, garantendone un impatto ancora più determinante, anche in vista delle grosse problematiche che stanno emergendo in materia, come l'intenzione da parte degli Usa di recedere dall'*Accordo di Parigi*.

---

<sup>226</sup> F. Simon, "Billions to be wasted on unnecessary gas project, study says", *Euroactive*, consultato il 15 settembre 2020,

<https://www.euractiv.com/section/energy/news/billions-to-be-wasted-on-unnecessary-gas-projects-study-says/>

<sup>227</sup> L. Misculin, "Il Green Deal europeo, spiegato bene", *Il Post*, <https://www.ilpost.it/2020/02/02/green-deal-europeo/> Consultato il 7 agosto 2020.

In questa ottica promuovere programmi ancora più virtuosi ed incisivi sarà più che necessario, garantendo all'Europa un futuro sostenibile ed un ruolo centrale a livello globale<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> Climate Action Network Europe, “Can Europe calls for an increase of the EU’s 2030 climate target to at least 65” [030-climate-target-to-at-least-65](#)

## CAPITOLO IV

### Next Generation Eu: una risposta verde alla crisi europea

#### *Premessa*

L'avvento della pandemia da Covid-19, diffusasi in Europa nei primi mesi del 2020, ha portato ad una delle più profonde crisi mai vissute nel contesto europeo, sia dal punto di vista sanitario, con migliaia di morti, che dal punto di vista economico.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la situazione che si sta prospettando, ancora non in maniera nitida, sembra palesare una delle peggiori crisi che l'Unione Europea si sia trovata ad affrontare, se non la peggiore come definito dall'ultimo *Report* fornito dalla *World Bank*, "*Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis*".

In questa analisi emerge come su ben 183 paesi presi in esame, il 90% di essi subirà un calo considerevole del Pil, questa tendenza si sta delineando attraverso una riduzione media del Pil del 5,2% a livello globale; che risulta essere più del doppio rispetto a quanto emerse dopo la profonda crisi finanziaria del 2008.

Ripercussioni che oltremodo avranno un impatto più grave nei paesi in via di sviluppo e nelle economie emergenti.

Nel *Report* inoltre viene identificata come conseguenza della crisi una contrazione del reddito pro-capite, destinato a diminuire del 3,6%, con peggioramento delle condizioni di vita di milioni di persone che potrebbero trovarsi a vivere in condizioni di estrema povertà.

Una cifra che lo scorso maggio veniva quantificata intorno ai 60 milioni, dato che sarà sicuramente destinato ad aumentare<sup>229</sup>.

Le stime in questione sono state ulteriormente corrette a fine giugno dalle analisi condotte dall'*International Monetary Fund*, che hanno delineato un quadro ancora peggiore, se non catastrofico, che dovrebbe contemplare una recessione ancora peggiore di quanto prefigurato in

---

<sup>229</sup>World Bank, "Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis", 2020  
<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

precedenza, ed ancora più allarmante, una ripresa più lenta di quella pronosticata in precedenza, con un'incidenza gravissima sui conti pubblici, sull'economia e di conseguenza sull'occupazione.

La contrazione del Pil infatti dovrebbe raggiungere il meno 4,9%, superando ampiamente le stime negative pubblicate lo scorso aprile che vedevano una contrazione del 3%. Un danno ingente che dovrebbe coinvolgere la quasi totalità dei paesi.

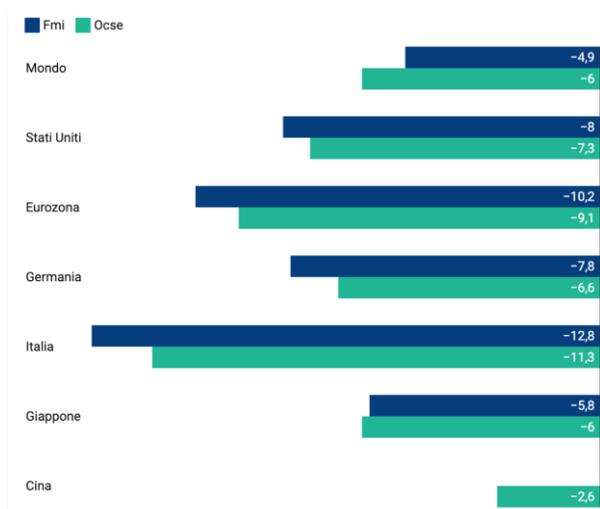
Una crisi Covid che il FMI ha ribattezzato “*Great Lockdown*”, e che nel giro di pochi mesi ha ribaltato totalmente le aspettative di crescita stimate intorno al 3,3%, per il 2020, con una perdita globale stimata intorno a 12.500 miliardi.

Il “*World Economic Outlook*” (Weo) analizza anche la potenziale ripresa, ritoccando le stime al ribasso, con il Pil globale che crescerà del 5,4% (invece che del 5,8% stimato ad aprile).

Questo andamento testimonierebbe quindi come il Pil del 2021 rimarrebbe così di circa il 6,5% più basso rispetto alle proiezioni di gennaio 2020, precedenti alla pandemia. Tenore simile anche per il commercio mondiale che andrà in contro ad una contrazione di quasi il 12%<sup>230</sup>.

Le tendenze registrate dai paesi sono piuttosto simili, unico caso singolare è proprio la Cina, che nonostante le conseguenze della pandemia, non dovrebbe andare incontro ad un indice negativo del Pil, che si dovrebbe attestare intorno al 1% (tasso più basso registrato dagli anni '70), ovviamente al

Figura 7 - Variazione % del Pil primo semestre, comparazione Fmi e Ocse, Datawrapper



netto di nuovi picchi di contagio e dell'avvento di una seconda ondata.

Dati che in parte si discostano invece dalle analisi potenziali condotte dall'OCSE, che al contrario prevede una contrazione del Pil del 2,6%<sup>231</sup>.

Per quanto riguarda l'Eurozona, sempre secondo l'OCSE (Figura 7)<sup>232</sup>, la contrazione prevista sarà intorno al 10,2%, a cui farà seguito un rimbalzo dell'economia del 6% nel 2021.

Alle stime negative sull'andamento economico seguono valutazioni altrettanto pessimistiche anche per quanto riguarda il comparto occupazionale.

<sup>230</sup> G. Di Donfrancesco, “Fmi: Pil globale in calo del 4,9%, Italia -12,8. Impatto “catastrofico” sull'occupazione e povertà in aumento.” *Il Sole 24ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-pil-globale-calo-49percento-impatto-catastrofico-sull-occupazione-e-poverta-aumento-ADzSs4Z>, consultato il 15 agosto 2020

<sup>231</sup> OCSE, “2020 Project change in GDP” [https://oecd.github.io/EO-Outlook\\_chart\\_3/](https://oecd.github.io/EO-Outlook_chart_3/)

<sup>232</sup> Datawrapper, Pil variazione percentuale <https://www.datawrapper.de/ /2gcM7/>

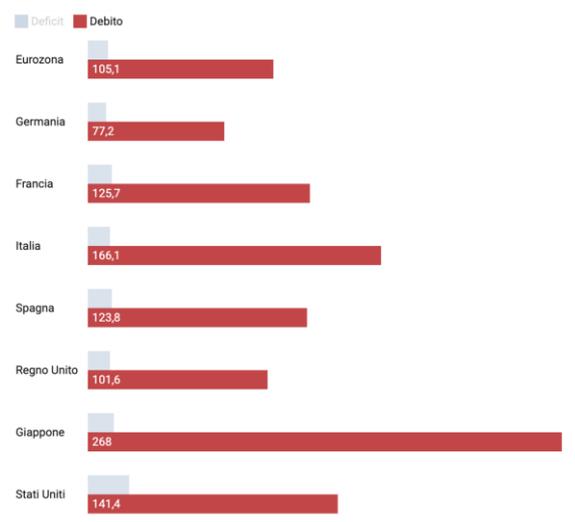
Il calo delle ore lavorate nel primo trimestre del 2020, rispetto al quarto del 2019, equivale a circa 130 milioni di posti a tempo pieno, raggiungendo nel secondo trimestre 195 milioni di posti di lavoro a tempo pieno, con una perdita ipotizzata per il secondo semestre 2021, di 300 milioni di posti equivalenti; con una riduzione delle ore di lavoro che si attesterà fra il 6,7% ed il 10%. L’ILO (*International Labour Organisation*) inoltre ha stimato come la disoccupazione globale potrebbe crescere di quasi 25 milioni di nuovi soggetti, rispetto al 2019; una cifra che si andrebbero a sommare ai 188 milioni di disoccupati già presenti nel mondo, con l’incognita di andare a danneggiare in maniera più incisiva alcuni gruppi di lavoratori e lavoratrici, soprattutto quei soggetti che svolgono lavori meno protetti, con qualifiche inferiori ed a bassa retribuzione, come ad esempio giovani, donne e lavoratori e lavoratrici migranti. Un problema molto serio che potrebbe causare un aumento delle diseguaglianze già al momento presenti<sup>233</sup>.

A questa analisi deve aggiungersi inoltre la posizione debitoria degli Stati. L’avvento della crisi ha infatti obbligato Governi e Banche Centrali ad attuare politiche straordinarie per contrastare la crisi. A tal proposito il *Fmi* calcola che sono stati attuati interventi per circa 11 mila miliardi di dollari a livello globale, con una duplice azione: da un lato maggior spesa pubblica e riduzione delle entrate fiscali (circa 5.400 miliardi), mentre dall’altro sono state attuate misure a sostegno della liquidità. Interventi che nei paesi del G20 hanno raggiunto circa il 6% del Pil, di media, contro il 3% di aprile 2020.

La conseguenza dell’attuazione di misure straordinarie ha portato ad un aumento esponenziale del deficit, stimato intorno al 11,7% nell’Eurozona, a cui ha fatto seguito un aumento poderoso del debito pubblico che ha raggiunto un picco storico posizionandosi intorno al 101%, ben superiore ai livelli dell’83% del 2019, e raggiungendo il 105,1% nell’Eurozona (Figura 8)<sup>234</sup>.

Una condizione che ha di fatto interessato tutti i paesi, innalzando l’allarme ulteriormente in quei contesti che soffrivano endemicamente di problemi di elevato debito pubblico, come ad esempio

*Figura 8 - Fmi: Debito pubblico e Deficit in % sul Pil nel 2020- Datawapper*



<sup>233</sup> Osservatorio OIL, “COVID-19 e mondo del lavoro”

[https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS\\_739996/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_739996/lang--it/index.htm)

<sup>234</sup> Grafico Datawapper sulle previsioni del Pil secondo FMI <https://www.datawapper.de/ /4t485/>

l'Italia, dove il debito pubblico sembra galoppare verso il 166% del Pil (rispetto al 135% del 2019), in maniera abbastanza allarmante<sup>235</sup>.

La situazione risulta estremamente delicata, poiché giunge a breve distanza di tempo da una serie di importanti crisi che hanno coinvolto l'economia mondiale ed europeo, con conseguenze molto importanti, causando negli ultimi anni la crescita di profonde diseguaglianze tra fasce della popolazione e differenti aree geografiche.

Da questa crisi sono comunque emerse importanti evidenze di fronte ad un tipico *shock esogeno*, a cui hanno fatto seguito però impatti asimmetrici nei diversi Stati.

Una tendenza che si riscontra con forza nel contesto europeo, dove ha assunto impatti differenti in base alle diverse strutture industriali ed ai settori esposti in maniera più diversificata agli effetti della pandemia; ma anche a causa di importanti problemi di carattere macroeconomico, che preesistevano allo scoppio della pandemia, caratterizzandone capacità fiscale limitata, causata soprattutto da condizioni di elevato indebitamento pubblico.

A queste dinamiche se ne aggiunge un'altra non meno importante: lo *shock* pandemico è stato temporalmente sfasato, colpendo con tempi e con durata differenti i vari Stati; motivo che ha portato, in una prima fase, ad una diversificazione degli interventi, per quanto marginale, nonché dell'intensità di essi.

Proprio per questo l'obiettivo centrale, che ha guidato le scelte delle istituzioni europee, è finalizzato a fornire delle soluzioni che garantiscano il sostegno per la ripartenza e la ripresa, andando a sostenere l'intervento iniziale promosso dagli Stati durante la pandemia.

Una scelta fondamentale se la si legge in ottica futura, indirizzata a scongiurare il rischio che le differenti posizioni degli Stati e le fragilità interne portino all'inasprirsi di diseguaglianze all'interno dell'Unione Europea, passando dalla "*Grande Recessione*" del 2008, alla "*Grande Frammentazione*" del 2020.

Lo scenario negativo che si delineerà nei prossimi mesi, costellato da stime negative, ha portato alla consapevolezza che l'unica soluzione è quella di assicurare una maggior resilienza al sistema, tutelando i soggetti più vulnerabili; un intervento che dovrà scongiurare l'emergere di nuove diseguaglianze, promuovendo allo stesso tempo una transizione verso un modello più sostenibile<sup>236</sup>.

---

<sup>235</sup> Fmi, "A crisis outlook Update", World Economic outlook Update, June 2020

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

<sup>236</sup> M. Buti, M. Messori, "Next Generation EU: una guida ragionata", policy Brief 29/2020, pp.2-4

<https://sep.luiss.it/brief/2020/06/15/m-buti-and-m-messori-next-generation-eu-interpretative-guide>

In questa ottica dopo crescenti difficoltà all'interno dell'Unione Europea, la Commissione ha proposto un piano ambizioso e rivoluzionario in grado di rilanciare il contesto europeo, seguendo la tendenza lanciata dall'*European Green Deal*; si tratta del Programma *Next Generation Eu*, che sarà coadiuvato dal nuovo bilancio europeo (*Multiannual Financial Framework*) 2021-2027.

Come sarà ampiamente sviluppato nei capitoli successivi, virtuosi propositi della Commissione però sono andati brutalmente in contro alle posizioni divergenti assunte dai paesi europei, che nei lunghi negoziati di luglio, hanno sancito l'entrata in vigore del programma di rilancio europeo, ma intervenendo nella sua struttura e nelle prerogative originali.

La struttura della *governance* europea ed il peso decisionale del Consiglio hanno così dimostrato, ancora una volta, delle falle nel processo di crescita del sistema, indebolendo in parte gli ambiziosi piani per il futuro, ma garantendo comunque una soluzione epocale per rilanciare l'Unione, che scongiurasse gli stessi errori del 2008.

Dopo una tremenda pandemia che ha colpito milioni di persone, adesso per l'Europa si presenta una *chance* per ripartire e migliorarsi; sarà quindi importante per le istituzioni europee e per gli stati nazionali dimostrarsi all'altezza della sfida<sup>237</sup>.

#### **4.1 Scelte ambiziose per la ripresa europea**

La Commissione europea con l'avvento della pandemia e successivamente con la crisi economica che ne ha fatto seguito, ha deciso di aggiornare il *Commission Work Programme 2020*, in cui erano delineate le linee guida dell'azione della nuova Commissione, presentata lo scorso 29 gennaio 2020. L'avvento di nuovi scenari negativi ha quindi spinto la Commissione ridisegnare i propri programmi, finalizzando i propri sforzi sulla predisposizione di nuove strategie per la ripresa sul consolidamento dei presidi sanitari.

Il contesto di crescente frammentazione che si è venuto a creare ha fatto rilevare l'emersione di crescenti disegualianze, dimostrando che la crisi simmetrica che ha colpito l'intera Europa, ha avuto impatti molto differenti su paesi e persone

---

<sup>237</sup> C. De Cesare, "Aiuti UE, battaglia al Consiglio UE sul Recovery Fund", *Corriere della Sera*, [https://www.corriere.it/economia/aziende/20\\_luglio\\_17/vertice-europeo-recovery-fund-von-der-leyen-tutto-mondo-ci-sta-guardando-93f667b8-c805-11ea-bf32-7283d3827aa6.shtml](https://www.corriere.it/economia/aziende/20_luglio_17/vertice-europeo-recovery-fund-von-der-leyen-tutto-mondo-ci-sta-guardando-93f667b8-c805-11ea-bf32-7283d3827aa6.shtml) consultato il 15 agosto 2020

In risposta ad una situazione emergenziale è maturata la proposta della Commissione (27 maggio 2020), riprendendo il progetto lanciato alcuni giorni prima (18 maggio) in maniera congiunta da Macron e Merkel, rispettivamente Presidente e Cancelliera, di Francia e Germania, dopo lo stallo in cui versavano i negoziati a causa della divergenza fra le varie posizioni degli Stati membri<sup>238</sup>.

I presupposti in cui si innesta la proposta della Commissione sono molto positivi, basti pensare alle scelte intraprese dalla BCE che attraverso il canale di trasmissione monetario immetterà circa 1.700 miliardi di liquidità fino al 2021 (all'interno del *Pandemic Emergency Purchase Programme*, programma di acquisto titoli per l'emergenza pandemica), e 3.000 miliardi attraverso il canale bancario entro la fine del 2021<sup>239</sup>.

A cui si sommano le iniziative predisposte dall'Eurogruppo volte ad assicurare strumenti suppletivi come il *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risk in a Emergency*)<sup>240</sup>, *MES* (*European Stability Mechanism*) e ed i prestiti *BEI*, che dovrebbero mobilitare circa 540 miliardi (rispettivamente 100 miliardi *SURE*, 240 il *MES* e 200 la *BEI*), dall'estate 2020, per sostenere gli sforzi promossi dagli Stati.

*Figura 9 - Le misure messe in atto dalle istituzioni europee per contrastare la crisi da Covid-19*

Dopo una lunga e travagliata discussione è così emersa la proposta denominata *Next Generation Eu*, strumento eccezionale, che si pone come iniziativa *una tantum*, coinvolgendo i soli flussi di spese europee fra il 2021 e il 2026; gli aiuti predisposti saranno erogati sulla base di una ripartizione che terrà conto delle fragilità interne e

SURE / sostegno per la gestione della crisi pandemica nell'ambito del MES / Fondo di garanzia della BEI per i lavoratori e le imprese	540 miliardi di €
Next Generation EU	Rinforzo temporaneo 750 miliardi di €
Quadro finanziario pluriennale	1 100 miliardi di €

dell'intensità asimmetrica e temporale, con cui le economie sono state colpite dal coronavirus.

Le risorse saranno in questo modo recepite attraverso l'emissione di titoli, il cui debito connesso verrà maturato nel lungo periodo, (le prime scadenze matureranno nel 2028, le ultime nel 2058), e troverà importanti garanzie nel prossimo *Multiannual Financial Framework* (MFF) (Figura 9)<sup>241</sup>.

<sup>238</sup> French-German initiative (2020) "A French-German initiative for the European Recovery from the coronavirus crisis" Presse-und Informationsamt der Bundesregierung, 18 May, pp.1-5

<sup>239</sup> R. Sorrentino, "La Bce non delude: potenza il Qe pandemico con altri 600 miliardi e lo proroga di almeno 6 mesi", *Il Sole 24 ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/bce-rilancia-qe-pandemico-altri-600-miliardi-ADxkrTV> consultato il 20 agosto 2020

<sup>240</sup> Accademia Politica, "Tutta la verità sul Sure, la cassa integrazione Ue (che è un prestito)", *Il Sole 24 Ore*, [ps://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/05/10/coronavirus-sure-lavoratori/](https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/05/10/coronavirus-sure-lavoratori/) consultato il 20 agosto 2020

<sup>241</sup> Immagine Commissione europea [https://ec.europa.eu/info/publications/mff-2021-2027-sectoral-acts\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/mff-2021-2027-sectoral-acts_it)

Il debito in questo caso verrà ripagato da parte degli Stati mediante incrementi delle entrate nei MFF, anche attraverso l'introduzione di nuove risorse proprie, mentre per quanto riguarda la parte relativa ai prestiti, spetterà agli Stati beneficiari il pagamento degli oneri finanziari.

La finalità che ha guidato l'operato delle istituzioni europee è di dar vita ad un processo di ripresa e ricostruzione, ponendo le basi per un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa.

In linea con questi sforzi la Commissione procederà ad attuare nuove politiche di implementazione presentando nei prossimi mesi la *Communication on Better Regulation*, che garantirà anche in futuro il rispetto dei *Better Regulation Principles*, e la loro piena efficacia; dando inoltre origine alla Piattaforma *Fit-for-Future*, che avrà la finalità di coinvolgere le parti sociali e tutti i livelli di governo nella semplificazione e modernizzazione della legislazione UE, in vista del percorso di ripresa<sup>242</sup>.

Nel primo *Annual Strategic Foresight Report* sarà monitorato l'impatto della crisi sanitaria, oltre che ovviamente le risposte politiche messe in atto; lo scopo sarà ovviamente quella di avere uno strumento in più per garantire un maggior controllo di fronte a nuovi e futuri shock sistemici<sup>243</sup>.

Sono quindi numerosi gli sforzi che spettano alla nuova Commissione, e lo si evince già dalla nuova pianificazione del *Commission Work Programme 2020*, che delinea la sfida epocale che dovrà essere affrontata, in cui il percorso di ripresa dovrà fare i conti anche con la sfida climatica ed ambientale, i cui impatti saranno altrettanto determinanti per il futuro<sup>244</sup>.

Le prospettive delineate quindi sono chiare e la Commissione si è esposta in maniera forte sul futuro; le parole della Presidente Ursula von der Leyen a tal proposito non potevano essere più precise: “ *Con il piano per la ripresa trasformiamo l'immane sfida di oggi in possibilità, non soltanto aiutando l'economia a ripartire, ma anche investendo nel nostro futuro: il Green Deal europeo e la digitalizzazione stimoleranno l'occupazione e la crescita, la resilienza delle nostre società e salubrità dell'ambiente che ci circonda.... Next Generation EU ci permette di dare una risposta ambiziosa* ”<sup>245</sup>.

---

<sup>242</sup> Fit for future Platform (F4F) [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_en)

<sup>243</sup> Future-proofing the EU: 2020 strategic foresight report <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/7567589-2020-Strategic-Foresight-Report>

<sup>244</sup> Comunicazione della Commissione, “Adjustment Commission Work Programme 2020”, COM (2020) 440 final, 27 maggio 2020, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Af1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Af1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>245</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_940)

## 4.2 La proposta della Commissione: nuovo bilancio 2021-2027 e Next Generation EU

L'avvento della più importante crisi sistemica che si è trovata ad affrontare l'Unione Europea ha portato alla ribalta una serie di proposte intorno al tema degli aiuti e del ruolo del bilancio europeo 2021-2027, che hanno scaturito un fortissimo confronto fra visioni differenti, che più volte hanno messo a dura prova la proposta originale della Commissione ed in seguito i lavori del Consiglio. La contrapposizione che si è andata infatti ad esasperare non è altro che il radicamento di un posizionamento che negli ultimi anni ha caratterizzato il dibattito a livello europeo.

Una contrapposizione che ha visto da una parte i paesi maggiormente propensi ad una più ampia condivisione dei rischi (fronte in gran parte composto dai Paesi più colpiti), prospettare la possibilità di emettere *Eurobond*, attraverso la condivisione del debito; mentre dall'altra parte i cosiddetti "*paesi frugali*" (Olanda, Austria, Danimarca e Svezia), poco propensi alla condivisione del debito, soprattutto nei confronti di paesi con forti squilibri di carattere macro-economico, proporre a loro volta soluzioni in linea con le politiche europee più rigoriste, con aiuti erogati attraverso prestiti, e strette condizionalità <sup>246</sup>.

Il fortissimo scontro che ne è scaturito, esacerbato dalla crisi sanitaria che imperversava e dalla propaganda populista, non ha impedito nel momento storico più buio dall'avvento della guerra di condurre nuovi e difficili negoziati, finalizzati al raggiungimento di soluzioni concrete.

Un ruolo centrale e preminente è stato in questo contesto giocato dalla Commissione, che nel momento di massima frattura ha assunto una posizione di riferimento; sono state infatti circa 291 fra decisioni e atti promossi durante la crisi, fra cui spiccano le importanti iniziative di *MES*, *BEI* e *SURE*.

La soluzione allo stallo negoziale è infatti stata trovata grazie alla proposta della Commissione, che in una situazione di estrema difficoltà ha saputo promuovere un'ipotesi di compromesso che trovasse un punto in comune attraverso l'approvazione di un bilancio rafforzato dalla costituzione di uno strumento straordinario il *Recovery Fund*, che erogherà gli aiuti attraverso prestiti e sovvenzioni.

La crisi ha mostrato a tutti gli effetti la necessità di un intervento coordinato da parte dell'Unione, rapido e flessibile allo stesso tempo, e che garantisca adeguato aiuto per compensare le varie criticità che i paesi si trovano ad affrontare in maniera differente.

---

<sup>246</sup> M. Pignatelli, "Frugali, il gioco di squadra che frena l'Europa", *Il sole24ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/frugali-gioco-squadra-che-frena-l-europa-ADIJU8e> consultato il 22 agosto 2020.

Un ruolo estremamente rilevante sarà quindi destinato al nuovo bilancio europeo 2021-2027 (MFF). Nei programmi originali promossi dall'insediamento della nuova Commissione, questo avrebbe dovuto già ricoprire posizione determinante nei prossimi anni, sostenendo le iniziative promosse dall'*European Green Deal*.

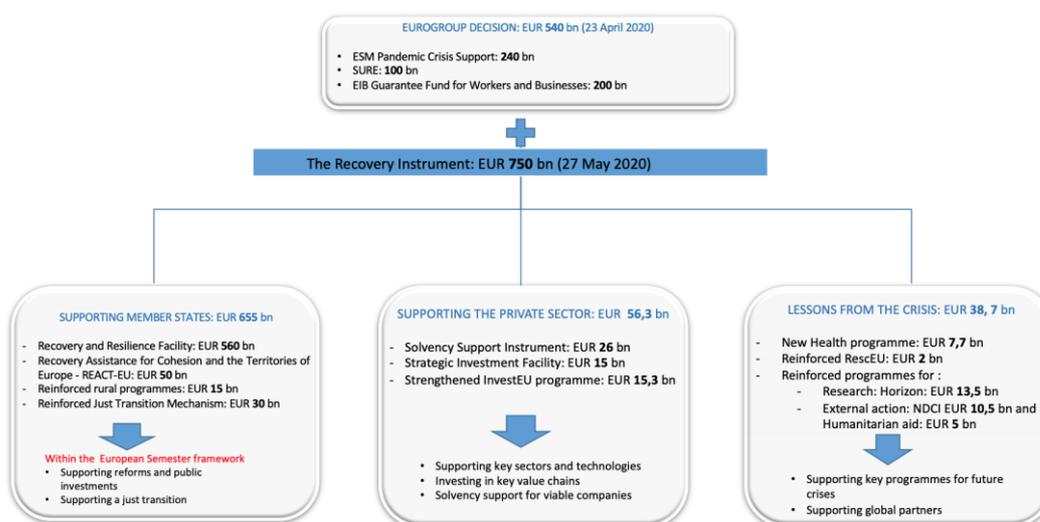
Uno spazio d'azione che con l'avvento della crisi è stato ulteriormente ampliato, delineando una conduzione più coraggiosa, figlia del nuovo corso europeo, che non terrà più conto dei veti della Gran Bretagna, storicamente in contrasto con la scelta dell'implementazione del bilancio europeo. In maniera complessiva quindi la Commissione propone una duplice iniziativa:

- *Next Generation EU*, in cui gli aiuti saranno erogati attraverso prestiti e sussidi, raccolti sui mercati finanziari nel periodo 2021-2024;
- Rafforzamento del *Multiannual Financial Framework* a lungo termine per il periodo 2021-2027;

La proposta originale formulata dalla Commissione avrebbe dovuto sommarsi ai 540 miliardi stanziati attraverso le iniziative *SURE*, *MES* e *BEI*, approvate dall'Eurogruppo, con una portata totale di circa 1850 miliardi di euro, di cui 750 miliardi nel programma *Next Generation EU* e 1100 miliardi garantiti dalla nuova portata del bilancio pluriennale.

*Next generation Eu* che come detto accorderà aiuti per 750 miliardi, lo farà attraverso trasferimenti (500 miliardi) e prestiti a lungo termine (250 miliardi).

Figura 10 - Strutturazione in tre pilastri del Recovery Fund- Commissione



L'iniziativa si articolerà inoltre in tre pilastri (Figura 10)<sup>247</sup>, che dovranno garantire una ripresa dell'Europa, ed un futuro più resiliente, *green* e digitale.

In questa ottica la prima finalità sarà quella di sostenere la ripresa degli Stati membri, attraverso investimenti pubblici e riforme volte a garantire una ripresa equilibrata del sistema, oltre che elevati livelli di sostenibilità.

Il primo pilastro, denominato “*Supporting Member States*” rappresenta la parte più consistente dell'iniziativa in quanto la sua dotazione ammonta a circa 655 miliardi, cifra che corrisponde a circa l'87% del totale di NG-EU.

Questa prima iniziativa sarà pertanto destinata a sostenere investimenti pubblici e riforme strutturali negli Stati membri, e sarà costituito da una parte da trasferimento a fondo perduto, che andranno ad aggiungersi alla voce dei trasferimenti presenti da tempo nei MFF, come ad esempio il *Cohesion Fund* ed *Structural Funds*; mentre la parte restante verrà erogata sotto forma di prestiti a lunghissimo termine con tassi di interesse molto bassi.

L'elemento centrale è costituito dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF), a cui spetta una dotazione pari a 560 miliardi di euro, equivalenti ad oltre l'85% dei fondi predisposti per il primo pilastro (il 75% dell'intero piano).

Come anticipato nelle righe precedenti, l'iniziativa sarà predisposta per promuovere una serie di interventi di ampio spettro a livello nazionale; questi verranno predisposti seguendo quanto stipulato dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Plan*), e l'erogazione di tali fondi avverrà attraverso sussidi e prestiti (rispettivamente il 56% ed il 44%).

Fondi che saranno finalizzati quindi ad investimenti mirati per la ripresa economica e la realizzazione di obiettivi di innovazione in campo digitale e del *Green New Deal*, in grado di favorire una progressiva transizione verde e la riduzione delle emissioni.

In questo frangente, centrale sarà la creazione di una seconda componente *REACT-EU* (Dispositivo per la ripresa e la resilienza), che mira al sostegno degli investimenti verdi ed all'innovazione digitale<sup>248</sup>.

La capacità di questo strumento sarà di circa 50 miliardi di euro, che saranno erogati principalmente verso gli Stati più colpiti dallo shock, ed andranno a promuovere innovazioni digitali, con particolare attenzione nei confronti delle PMI, ed alle attività legate al turismo e alla cultura.

---

<sup>247</sup> Immagine Commissione europea [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_it)

<sup>248</sup> Commissione europea, “The EU Budget Powering: the Recovery Plan for Europe”, pp.3-4  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_en.pdf)

Il primo pilastro viene completato dallo stanziamento di ulteriori 45 miliardi di fondi addizionali, che saranno orientati per sostenere le iniziative del *Just Transition Mechanism* (30 miliardi), il cui ruolo designato all'interno del *Green Deal* sarà essenzialmente quello di garantire uno strumento di un intervento a favore della transizione nei contesti più dipendenti dai combustibili fossili.

Ed inoltre sarà notevole anche l'apporto fornito alla *Common Agricultural policy* e *European Maritime and Fisheries Fund* (15 miliardi), volti ad assicurare una maggior resilienza nel settore agroalimentare e della pesca.

Per quanto riguarda invece il secondo pilastro "*Supporting the Private Sector*" (SPP), questo avrà l'obiettivo di rilanciare l'economia e mobilitare gli investimenti privati.

In questo caso la dotazione di 56 miliardi sarà finalizzata a rilanciare settori strategici, centrali per promuovere la transizione verde e lo sviluppo digitale dell'Unione Europea, come ad esempio: il 5G, l'intelligenza artificiale, le fonti di energia ad idrogeno pulito, oltre che le energie rinnovabile offshore<sup>249</sup>.

A questo proposito gli stanziamenti andranno a potenziare il programma *InvestEU*, seguendo quanto era stato fatto con il Piano Juncker, a cui si affiancherà un nuovo strumento ("*Solvency Support Instrument*"), la cui finalità sarà quella di fornire un supporto alle imprese localizzate nei paesi più colpiti dalla pandemia, fornendo uno strumento di ricapitalizzazione.

In questo frangente quindi, i tre principali strumenti sono funzionalmente costituiti per fornire base finanziari pubblica per la leva di *InvestEU* (fissata a 10, un multiplo inferiore rispetto al Piano Juncker, tenendo conto la minore disponibilità degli investitori privati nel momento attuale), finalizzata a mobilitare risorse private, e predisponendo così un aiuto per le imprese efficienti, ma che al momento attuale si trovano in difficoltà per problemi legati alla patrimonializzazione.

Nonostante quindi la limitata portata dell'iniziativa, secondo le stime della Commissione questa in maniera diretta o indiretta dovrebbe consentire l'attivazione di finanziamenti e garanzie sostanziose per le imprese europee<sup>250</sup>.

Infine, per quanto riguarda il terzo pilastro ("*Lesson from the Crisis*"), questo avrà una dotazione di 36 miliardi stanziati per l'implementazione e la tutela dei "beni pubblici europei" considerati estremamente importanti per aumentare la resilienza del sistema, soprattutto a livello sanitario; un aspetto non secondario per essere in grado di affrontare nuove sfide e reagire ai futuri *shock*.

---

<sup>249</sup> M. Buti, M. Messori, "Next Generation EU: una guida ragionata", policy Brief 29/2020, pp.2-4

<https://sep.luiss.it/brief/2020/06/15/m-buti-and-m-messori-next-generation-eu-interpretative-guide>

<sup>250</sup> C. Bastasin, "Recovery Instrument: Un cambio d'epoca nella politica economica", Policy Bief 30/2020, 15 giugno, pp. 2-5 [https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Recovery Instrument - italiano.pdf](https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Recovery%20Instrument%20-%20italiano.pdf)

A questo proposito verrà lanciato un nuovo programma sanitario a livello comunitario (*New Health Programme*), con uno stanziamento di 7,7 miliardi, a cui si affiancherà la riforma di *RescEu*, il meccanismo di protezione civile interno all'area euro, che sarà ampliato e potenziato (2 miliardi) per affrontare future crisi.

Inoltre, come terzo obiettivo, focalizzerà gli sforzi nei rapporti fra l'UE ed i *partner* economici europei; una scelta molto rilevante considerando il contesto nuovo che si sta presentando in cui gli equilibri saranno destinati a mutare molto rapidamente, e che dal punto di vista strettamente economico vedrà un processo di *ri-internalizzazione*, soprattutto di settori legati all'ambito tecnologico.

L'azione esterna, compresi gli aiuti umanitari, vedrà uno stanziamento di 16,5 miliardi.

Infine, nella proposta originale della Commissione un ruolo di primissimo livello, sempre all'interno del terzo pilastro, è ricoperto dal programma *Horizon Europe*, che avrebbe dovuto essere sottoposto ad un importante potenziamento, rendendolo in questo caso non solo perno in materia di innovazioni tecnologiche, ma anche in campo medico.<sup>251</sup>

Infine per fronteggiare la crisi tre strumenti eccezionali saranno rafforzati (Figura 11)<sup>252</sup>:

*Figura 11 - Rafforzamento di speciali strumenti di emergenziali*

<p><b>RISERVA DI SOLIDARIETÀ E PER GLI AIUTI D'URGENZA</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilità di un sostegno rapido attraverso trasferimenti di bilancio agli strumenti dell'UE in caso di bisogno</li> <li>• Aumento fino a un importo massimo annuo di 3 miliardi di €</li> </ul>
<p><b>FONDO DI SOLIDARIETÀ</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostegno agli Stati membri per la risposta e la ripresa immediata dopo catastrofi naturali, quali inondazioni, incendi boschivi, eventi sismici, tempeste e siccità</li> <li>• Ampliamento per intervenire anche in caso di gravi crisi sanitarie e aumento fino a un importo massimo annuale di 1 miliardo di €</li> </ul>
<p><b>FONDO EUROPEO DI ADEGUAMENTO ALLA GLOBALIZZAZIONE</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostegno per il reinserimento nel mercato del lavoro di persone che perdono il loro impiego a seguito di eventi di ristrutturazione importanti e inattesi, quali crisi finanziarie o economiche</li> <li>• Abbassamento della soglia per l'attivazione del fondo a 250 licenziamenti e aumento dell'importo massimo annuale a 0,368 miliardi di €</li> </ul>

*Emergency Aid Reserve*, che garantirebbe la possibilità di attivare un sostegno di carattere emergenziale in tempi rapidi in caso di nuove crisi sanitaria; *European Union Solidarity Fund*, in grado di rassicurare aiuti in caso di catastrofi naturali, ulteriormente riformato

per fronteggiare nuovi picchi pandemici, ed infine *European Globalisation Adjustment Fund*, che favorirebbe il reinserimento di soggetti disoccupati nel mercato del lavoro. Queste misure fornirebbero quindi uno strumento di emergenza supplementare con una dotazione di 21 miliardi di euro all'anno, durante il periodo 2021-2027<sup>253</sup>.

<sup>251</sup> Commissione europea, The EU BUDGET POWERING the Recovery plan for Europe, pp.4-5 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_en.pdf)

<sup>252</sup> Immagine Commissione europea [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136\\_it\\_02.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136_it_02.pdf)

<sup>253</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136\\_it\\_02.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136_it_02.pdf)

### 4.3 Una risposta proporzionata ai fabbisogni europei

La logica che ha portato la Commissione a proporre una soluzione compromissoria che fornisse una risposta alle esigenze ed alle istanze degli Stati membri, era guidato dalla volontà di superare l'impasse creato dalle posizioni divergenti dei vari Paesi, ed allo stesso tempo di proporre soluzioni alla crisi economica e sanitaria in tempi brevi.

Le finalità allo stesso tempo sono duplici: innescare una ripresa collettiva del sistema europeo, attuando una transizione verde e digitale, seguendo il percorso tracciato nei mesi scorsi dell'*European Green Deal*.

Proprio per questo lo sforzo dovrà essere congiunto e condiviso fra i vari paesi, consentendo una ripresa dell'Unione Europea; un diniego in tal caso sarebbe un'ammissione di fallimento.

Alla prima serie di risposte fornite attraverso *MES*, *SURE*, *BEI*, che hanno portato alla mobilitazione di circa 540 miliardi, si è accompagnato l'intervento poderoso messo in atto dalla Bce attraverso un massiccio acquisto di titoli di stato. Una risposta forte a cui ha fatto seguito l'iniziativa della Commissione finalizzata a garantire un pieno rilancio del contesto europeo, che di fronte ad una crisi di fatto simmetrica, ha subito danni differenti da regione a regione.

Le restrizioni imposte per contenere la diffusione del virus hanno rallentato l'attività economica, causando uno stop totale di alcune filiere produttive, coinvolgendo di conseguenza scambi di beni e servizi.

La contrazione dell'economia europea, con il Pil sceso di circa il 15% nel secondo semestre del 2020, a cui dovrebbe far seguito nel secondo semestre del 2020, una timida ripresa, mantenendo comunque il segno negativo (-7%), testimonia tutta la gravità della crisi e quanto dovrebbero essere incisivi gli interventi, con la possibilità più che ipotetica di andare in contro a nuovi picchi pandemici, che porterebbero ad una contrazione stimata intorno al 16%<sup>254</sup>.

Le conseguenze di una situazione del genere sono una probabile aumento della disoccupazione, che sarà destinato a salire al 9%, andando a danneggiare le fasce della società più deboli, come ad esempio i giovani, i lavori poco qualificati ed i titolari di contratti di lavoro a garanzie ridotte<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> G. Di Donfrancesco, "Fmi: recessione globale nel 2020 (-3%) e per l'Italia Pil in calo del 9%", *Il Sole 24ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-recessione-globale-2020-3percento-e-l-italia-pil-calo-9percento-ADWExyJ> consultato il 18 agosto 2020

<sup>255</sup> D. Mancino, "Dove si concentra il peso della crisi? I numeri della disoccupazione e il nodo degli inattivi", *Il sole24ore*, <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2020/06/12/45205/> consultato il 18 agosto 2020 (Nel caso italiano vedi dati Istat giugno 2020: <https://www.istat.it/it/archivio/243674>)

Per quanto riguarda il comparto industriale, va in primo luogo considerato la struttura che caratterizza l'Unione, con un'attività economica che promuove soprattutto l'export, a questo poi si somma un ulteriore motivo di fragilità rappresentato dalla struttura economica di ciascun paese.

I paesi ad essere più colpiti saranno quelli in cui il tessuto industriale è composto prevalente da piccole e medie imprese (PMI), impegnate all'interno di catene di valore transnazionale.

Questa specificità del sistema ne determina importantissime fragilità, che sono emerse con forza durante la crisi.

In questa prima fase inoltre i settori più colpiti sono il tessile, i trasporti, le industrie ad alta intensità energetica, con importanti ripercussioni anche sul settore energetico.

I dati pubblicati dall'*International Energy Agency* hanno sottolineato una flessione consistente del comparto energetico, che però sarà seguita da una crescita più che robusta per quanto riguardano le energie rinnovabili, stimato intorno al 6%, e trainata dal solare (+86%)<sup>256</sup>.

Una tendenza delineata anche dal *Bloomberg New Energy Finance*, che mette in evidenza che il crollo del 16% ad esempio della domanda di energia solare è causata soprattutto dalla crisi incorsa in Cina (il primo mercato globale), ma che vedrà ben presto un miglioramento. Nonostante ciò potrebbero persistere aspetti negativi, la riduzione della dipendenza da parte di catene di valore a livello globale potrebbe infatti portare ad un aumento dei costi del settore<sup>257</sup>.

Un discorso analogo riguarda anche la domanda dei veicoli elettrici, con il duplice contraccolpo subito con la crisi dal settore automobilistico e della produzione di batterie; un comparto industriale che però sarà destinato a crescere esponenzialmente in futuro, anche grazie agli incentivi destinati alla mobilità sostenibile<sup>258</sup>.

Dati che trovano una ulteriore conferma nell'indagine condotta dal *think tank* indipendente sul clima *Ember*, che spiega come nel primo semestre 2020 le energie rinnovabili abbiano prodotto il 40% dell'energia elettrica dell'Ue, superando per la prima volta la produzione da combustibili fossili, che si fermano al 34%. Un *trend* che porta con sé due importanti novità: in primo luogo una

---

<sup>256</sup> A. Belladonna, "Rinnovabili: l'energia verde resiste al virus", *ISPI*,

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/rinnovabili-lenergia-verde-resiste-al-virus-26569> consultato il 18 agosto 2020

<sup>257</sup> S. Enkhardt, "BNEF lower 2020 global PV outlook due to coronavirus concerns", *PV magazine*, <https://www.pv-magazine.com/2020/03/13/bnef-lowers-2020-global-pv-outlook-due-to-coronavirus-concerns/> consultato 5 agosto 2020

<sup>258</sup> L. Franza, "La pandemia può davvero far bene al pianeta?", *AffarInternazionali*,

<https://www.affarinternazionali.it/2020/04/1a-pandemia-puo-davvero-far-bene-al-pianeta/?fbclid=IwAR2pEO1uqvOQkKNfVHkzY-sK0ecPXv0SbitEoYSIRpGdrfERfefIAvqV1vU> consultato il 5 agosto 2020.

riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 23%; ed in secondo luogo aspettative di crescita del settore delle energie rinnovabili nel secondo semestre, trainate dal NG-EU<sup>259</sup>.

Le ripercussioni saranno molto profonde anche per quanto riguardano le attività turistiche, un imponente calo di fatturato è infatti atteso, con conseguenze serie su un settore che rappresenta il 10-11% del Pil europeo, e composto da quasi 3 milioni di imprese, di cui il 90% sono piccole e medie che forniscono il 12 % dell'occupazione europea.

Una situazione molto allarmante letta alla luce del calo stimato a maggio nel settore (intorno al 70%), un dato che grazie al miglioramento della condizione sanitaria è stato rivisto (-50% circa), e che segue la medesima tendenza delle attività sociali e culturali<sup>260</sup>.

La crisi che si presenta assume contorni anomali e del tutto nuovi, costringendo a programmare un piano anticrisi imponente, ma allo stesso tempo di flessibilità.

Tutti importanti aspetti che compongono il mosaico europeo, dove a causa anche dei vari interventi messi in atto dagli Stati a seguito dello *shock* pandemico, si sono esacerbate diseguaglianze anche nel dispiegamento della crisi stessa, come dimostrano i dati sulla recessione con picchi diversi che oscillano fra il 10% nei contesti più colpiti e del 6/7,5% negli altri<sup>261</sup>.

Di fronte ad una situazione emergenziale sia dal punto di vista sanitario, che economico, diventa necessario attuare politiche che dovranno intervenire in tempi rapidi, con la consapevolezza che il processo di ripresa che si innescherà sarà di lunga durata.

L'obiettivo principale è quello di attuare politiche che dovranno intervenire in tempi rapidi visto il grave deterioramento in cui attualmente versa il sistema, con la consapevolezza che il processo di ripresa che si innescherà sarà un processo di lunga durata.

Le stime che hanno accompagnato le analisi condotte dalle istituzioni europee mostrano come al fine di programmare un intervento eccezionale per consentire una ripresa dell'Europa, sarà necessario compiere uno sforzo straordinario quantificabile in una spesa pubblica e privata di almeno 2.000 miliardi in uno scenario di base, e superiore ai 2.500 in uno scenario avverso (Figura 12)<sup>262</sup>.

---

<sup>259</sup>D. Jones, C. Moore, "Renewables Beat Fossil Fuels: A Half-yearly analysis of Europe's electricity transition", *Ember*, 22 luglio 2020 <https://ember-climate.org/wp-content/uploads/2020/07/2020-Europe-Half-Year-report.pdf>

<sup>260</sup> Osservatorio Geoeconomico, "Coronavirus e Turismo: ripartenza in ordine sparso", *Ispi*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/coronavirus-e-turismo-ripartenza-ordine-sparso-26414> consultato il 5 agosto 2020

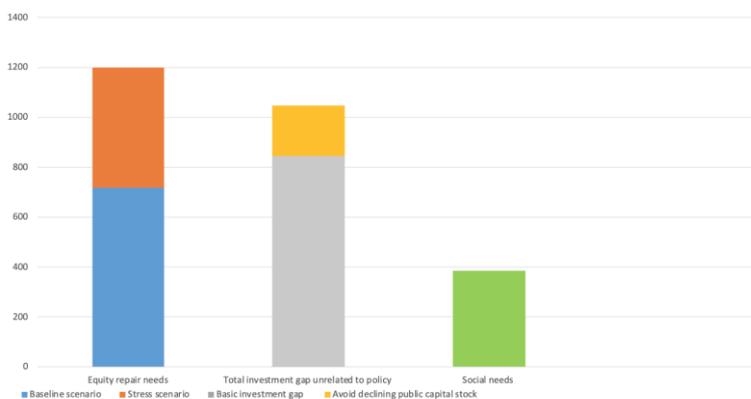
<sup>261</sup> Comunicazione della Commissione, "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020 pag.3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

<sup>262</sup> M. Buti, "A tale of two crises: Lessons from the financial crisis to prevent the Great Fragmentation", *VoxEU* <https://voxeu.org/article/lessons-financial-crisis-prevent-great-fragmentation> consultato il 25 luglio 2020

L'ingente sforzo va così collocato nelle tre fasi della crisi: la fase iniziale determinata dall'emergenza pandemica, la fase di transizione, subito successiva allo *shock* pandemico e la terza fase, quella appunto della ripresa.

Le esigenze sono in questo modo differenziate, con una maggiore incidenza dei fabbisogni sociali soprattutto nelle prime due fasi, dove sono stati rilevanti gli interventi attuati dagli Stati per sopperire all'emergenza sanitaria e sostenere l'economia durante il blocco; il fabbisogno finanziario stimato per sostenere questa prima fase è di circa 800 miliardi, ed è stato ampiamente colmato dall'azione, per quanto differenziata, promossa degli Stati membri.

*Figura 12 - Fabbisogno finanziario 2020-21, in miliardi di EURO*



A cui farà seguito l'esigenza di attuare ricapitalizzazioni produttive, volte a garantire la sopravvivenza e la ripresa, oltre che l'espansione, del contesto economico, condotte durante la seconda e terza fase. A tal proposito per la fase di transizione saranno predisposti

gli strumenti promossi dall'Eurogruppo (*SURE, MES, BEI*), con una portata di 540 miliardi, colmando così almeno a livello teorico il fabbisogno richiesto per questo periodo che si aggira intorno ai 500 miliardi.

A quanti si sommeranno infine i 1.850 miliardi forniti dal nuovo bilancio europeo e dal *Next Generation EU*, a fronte dei 1200 miliardi stimati per sostenere la fase di ripresa.

Programmare uno sforzo congiunto ha quindi la finalità di far crescere ed attivare un processo di ripresa che, non solo dal punto di vista concreto, ma anche valoriale, mostri la solidità dell'Europa. Uno sforzo che verrà sostenuto dal bilancio europeo (*MFF*) da una parte, e dal nuovo strumento *Next Generation EU* dall'altra, entrambi fondamentali, poichè dall'apporto dell'iniziativa dipenderanno infatti le sorti dell'Unione Europea e del processo di convergenza e di ripresa per il futuro, caratterizzato dal rispetto dei principi di equità e sostenibilità.

#### 4.4 Le risorse del bilancio: la nuova modulazione finanziaria

Per quanto riguarda la mobilitazione delle risorse, nei presupposti che hanno guidato la Commissione, le garanzie per il nuovo strumento *Next Generation Eu* saranno poste grazie al bilancio Europeo. In questo caso il primo sforzo che dovranno compiere gli Stati dovrebbe essere quello di impegnare maggiori risorse, da mobilitare nel bilancio, con un aumento del massimale al fino al 2% del PNL<sup>263</sup>.

Il solido baricentro fornito dal budget consentirà alle istituzioni europee di poter accedere ai mercati finanziari grazie al *rating* positivo di credito. L'emissione di titoli così programmata avrà una cadenza temporale molto lunga, con le prime scadenze che matureranno nel 2028, e le ultime nel 2058 e verranno ripagati dagli Stati mediante incrementi nelle entrate dei prossimi MFF, oltre che attraverso l'introduzione di nuove risorse proprie<sup>264</sup>.

Fra le proposte avanzate in via provvisoria vi è una riforma sullo scambio delle quote di emissione (*EU ETS*), che si andrebbe a sommare, completando allo stesso tempo l'attuazione di un meccanismo di adeguamento del CO2 alle frontiere (*Carbon Tax*).

Questa proposta ha assunto una crescente importanza soprattutto quando lo scorso maggio è stato lanciato un appello da parte di 27 premi Nobel a cui ha fatto seguito un'iniziativa popolare "*StopGlobalWarming*"<sup>265</sup>.

In particolare, la proposta ha come finalità quella di intervenire sul prezzo del carbonio, fissandolo a 50 euro a tonnellata; prezzo che dovrà aumentare a 100 euro a tonnellata entro il 2025, garantendo un guadagno stimato di 180 miliardi all'anno.

L'intento alla base della proposta è di imporre un prezzo uniforme a livello globale per ridurre le emissioni, contrastando le pratiche di *dumping* da parte di paesi che non hanno fissato un prezzo al carbonio; una pratica che verrebbe così osteggiata attraverso l'introduzione di una tassa alle frontiere europee.

---

<sup>263</sup> È molto importante ricordare come negli ultimi anni la soglia del 2% percento del PNL fosse diventata un vero e proprio tabù da parte degli Stati; in questo caso un ruolo non indifferente è da sempre stato giocato dalla Gran Bretagna. Dall'entrata nell'Unione infatti storicamente la posizione del paese è stato estremamente oltranzista nei confronti di un ampliamento del bilancio, con le storiche battaglie condotte dalla Thatcher per ridurre i contributi al bilancio europeo; una battaglia che è stata portata avanti anche successivamente dai conservatori britannici.

M. Cataldo, "Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol.82, No.3, luglio-settembre 2015, pp.359-372 <https://www.jstor.org/stable/44397774?seq=1>

<sup>264</sup> Comunicazione della Commissione, "Europe's moment: Repair and Prepare for the Newt Generation", COM (2020) 456, pag.4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

<sup>265</sup> <https://www.stopglobalwarming.eu/?lang=it>

Per l'attuazione di questa articolata proposta è necessaria una forte convergenza interna a livello UE, che dovrà accompagnare due azioni: da una parte le istituzioni europee dovranno farsi carico di un rafforzamento del *EU ETS*, estendendolo ai settori per ora esclusi come ad esempio quelli degli allevamenti intensivi e quello dei trasporti aerei e marittimi, con un aumento dei prezzi delle emissioni. A cui dovrà far seguito la creazione di una *Carbon Tax* europea.

Una proposta molto suggestiva che potrebbe risultare molto importante per il futuro dell'Unione Europea, proprio perché garantirebbe importantissime risorse per la promozione di una “crescita giusta, verde e digitale”, favorendo l'attuazione dell'*European Green Deal*, in particolare l'abbattimento delle emissioni di carbonio, come regolamentato dalla *European Climate Law*<sup>266</sup>. La Commissione ha avanzato anche l'ipotesi di introdurre una nuova tassa rivolta alle attività delle multinazionali che operano in Europa; un'ipotesi ben poco chiara, ma che mirerebbe a favorire entrate per circa 10 miliardi di euro all'anno.

A livello teorico si tratterebbe di un'imposta a livello centrale, che supererebbe i vincoli imposti dalle differenti politiche fiscali attuate dagli Stati; un'ipotesi che segue la proposta di alcuni anni fa avanzata dal Parlamento europeo volta ad introdurre una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (*Common Consolidated Corporate Tax Base* o CCCTB), e che trova importanti riferimenti anche nell'intervento programmato dall'OCSE nei confronti delle multinazionali<sup>267</sup>.

A fianco di questa proposta va annoverata anche l'iniziativa volta ad introdurre la cosiddetta *Web Tax* che dovrebbe garantire una nuova tassazione per i colossi digitali che tutt'ora godono di benefici dal punto di vista fiscale.

Ormai da alcuni anni questo tema è centrale nel dibattito europeo, con la Francia che ne è diventata vero e proprio promotore sia a livello nazionale, che europeo; un posizionamento molto forte che nell'ultimo anno aveva causato anche una forte contrapposizione con gli Usa, paese di origini dei più grandi colossi digitali che operano nel Vecchio continente<sup>268</sup>.

L'avvento della nuova Commissione ha, già prima della crisi, messo al centro la questione, seguendo l'importante lavoro svolto dall'OCSE, che poneva le basi per una soluzione a livello internazionale.

---

<sup>266</sup> M. Cappato, “Meno debito più risorse: perché all'unione europea serve una Carbon tax”, *Linkiesta*.  
<https://www.linkiesta.it/2020/05/recovery-fund-carbon-tax/> consultato 15 agosto 2020

<sup>267</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20180308STO99329/elusione-fiscale-le-multinazionali-paghino-le-tasse-dove-realizzano-i-profitti>

<sup>268</sup> T. Sini, “Il complesso percorso verso una Web Tax: suggestioni e problemi”, *Mondo Internazionale*  
<https://mondointernazionale.com/hub/il-complesso-percorso-verso-una-web-tax-suggestioni-e-problemi> consultato il 15 agosto 2020

L'iniziativa dell'OCSE mira all'intera platea delle multinazionali (non solo al settore digitale) e viene strutturata su due pilastri: la tassazione viene applicata dove le aziende raggiungono un profitto, invece che dove l'azienda ha la propria sede legale (“*nexus*”); oltre al fatto che i ricavi trasferiti all'estero dovranno essere in parte riallocati sui mercati dove si svolge l'attività (“*profit allocation*”, seguendo il modello Iva)<sup>269</sup>.

Nonostante le difficoltà dal punto di vista negoziale e l'avvento dell'epidemia, è tutt'ora presupposto della Commissione sostenere la proposta guidata dall'OCSE, attendendo l'appuntamento del G20 per trovare una soluzione definitiva e di compromesso, dimostrando allo stesso tempo determinazione nella risoluzione del problema, testimoniata dalla volontà di procedere anche unilateralmente<sup>270</sup>, proteggendo gli Stati dal fenomeno definito “*Base Erosion and Profit Shifting*” (BEPS)<sup>271</sup>.

L'iniziativa andrebbe così a completare quanto già discusso dalla Commissione Junker, che già nel 2018 aveva presentato una prima bozza di progetto per una *Digital Service Tax europea*, che introduceva un'aliquota del 3% che le aziende digitali avrebbero dovuto pagare sul proprio fatturato<sup>272</sup>.

Le due proposte sopra citate sono destinate a causare fortissime tensioni interne alla stessa UE, dimostrando una certa fragilità sistemica nel riuscire ad affrontare un tema centrale come quello della fiscalità. A paesi come Francia ed Italia, che si trovano in una posizione favorevole, anche se per certi aspetti attendista sul tema, ne sono presenti altrettanti come Olanda, Lussemburgo ed Irlanda, che attraverso politiche fiscali particolarmente aggressive ricavano importanti vantaggi economici<sup>273</sup>.

Infine, sempre per quanto riguarda le nuove proposte in tema di entrate, si andranno ad aggiungere la novità sull'IVA che verrà sottoposta a semplificazione, attraverso la nuova regolamentazione introdotta dalla Commissione nel 2019, con l'imposizione di un'aliquota uniforme dello 0,3% che

---

<sup>269</sup> Web tax <https://www.oecd.org/tax/oecd-leading-multilateral-efforts-to-address-tax-challenges-from-digitalisation-of-the-economy.htm>

<sup>270</sup> A. Danielli, “Si fa presto a dire Web Tax”, *Formiche* <https://formiche.net/2019/12/web-tax-italia-europa/>

<sup>271</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/nuova-web-tax-via-portera-ogni-anno-108-milioni-piu-ACesBi8> consultato 13 agosto 2020

<sup>272</sup> Commissione europea, Digital Taxation <http://www.giuliapastorella.eu/wp-content/uploads/2019/07/IP-Digital-taxation-EN1.pdf>

<sup>273</sup> L. Veronese, “Gualtieri: Web tax, serve un accordo globale ma l'Italia non si ferma”. *Il Sole24ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/gualtieri-web-tax-serve-accordo-globale-ma-l-italia-non-si-ferma-ACebPoDB> consultato il 26 agosto 2020

verrà applicata alle basi imponibili IVA di tutti gli Stati; ed infine ad una nuova imposta sulle transazioni finanziarie ed una sugli imballaggi plastici non riciclati<sup>274</sup>.

La cosiddetta *Plastic Tax*, era anche in questo caso già stata ideata dalla Commissione Juncker all'interno della prima proposta di bilancio 2021-2027, e secondo i piani originali, avrebbe dovuto prevedere l'introduzione di un contributo in base alla quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica.

La nuova imposta che segue quanto proposto dalla vecchia Commissione, fisserà un importo di 0,80 euro al Kg sugli imballaggi in plastica non riciclati, entrando in vigore a partire dal 1° gennaio 2021.

Un'iniziativa che ha sollevato notevoli perplessità in molti settori dell'economia a causa dell'impatto negativo che potrebbe generare, mentre è stato elogiato dalle associazioni ambientaliste poiché in grado di ridurre i rifiuti plastici e di incentivare strategie di riciclo più efficienti seguendo quanto introdotto dal *Circular Economy Action Plan*<sup>275</sup>.

Vengono delineate in questo modo importanti prospettive per il sostegno del prossimo quadro finanziario pluriennale, che allo stesso tempo perseguono quanto delineato dal *Green New Deal*. Sarà in questo caso determinante vedere come suddetti presupposti verranno attuati in pratiche efficienti o se rimarranno semplici proposte.

#### **4.5 Una ripresa europea fortemente sostenibile**

Le istituzioni europee che si presentano ad affrontare la crisi in corso dovranno operare con grandissima lungimiranza, cercando di superare le criticità in maniera differente rispetto quanto fatto dopo la crisi finanziaria del 2008.

Sarà infatti necessario sostenere il piano economico, tenendo in considerazione la dimensione sociale e favorendo così una ripresa che garantisca anche ai segmenti della società più fragili aiuti concreti. L'inasprimento delle disparità potrebbe creare delle spaccature sociali difficilmente sanabili in futuro, analogamente alle "prospettive di frammentazione" del contesto europeo fra paesi forti e quelli più fragili, usciti più danneggiati dalla crisi.

---

<sup>274</sup> [https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index\\_it.htm](https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_it.htm)

<sup>275</sup> Consiglio Europeo <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>

L'oculatezza dell'atteggiamento delle istituzioni europee si misurerà proprio dalle difficili scelte relative alla programmazione di una ripresa di lungo periodo.

Diventerà quindi ancora più importante mettere al centro dei progetti la sostenibilità, l'innovazione e l'equità, e come riferimento gli obiettivi dell'*Agenda 2030*<sup>276</sup>.

#### **4.5.1 Il *Green Deal* come chiave per la ripresa**

Per perseguire i virtuosi obiettivi per il futuro, programmati all'interno del *Next Generation Eu*, finalizzati a garantire la ripresa del sistema, ed allo stesso tempo l'attuazione di una transizione verde nei prossimi anni, di primaria importanza sarà rispettare il percorso tracciato nei mesi scorsi dalla Commissione con il *Green New Deal*.

In questo caso i nuovi strumenti come il *Solvency Support Instrument*, ed il *Recovery and Resilience Facility*, finalizzati ad attuare interventi per la ripresa, saranno orientati attraverso i *Recovery and Resilience Plan* (Piani nazionali per la ripresa e la resilienza) che saranno sottoposti all'approvazione delle istituzioni europee nell'ambito del Semestre europeo, ed in linea con i *National Energy e Climate Plans* ed i *Territorial Just Transition Plans*.

Rilevante sarà quindi l'apporto fornito dal *Recovery and Resilience Facility*, corrispondente alla parte più consistente del piano di aiuto, la cui attuazione dovrà assicurare il rispetto degli obiettivi sostenibili.

Saranno in questo modo valorizzati investimenti verdi attraverso anche l'apporto fornito dal bilancio 2021-2027 che destinerà il 25% delle risorse per il clima e l'ambiente.

Di vitale importanza sarà il ruolo affidato all'iniziativa *Horizon Europe* che valorizzerà l'innovazione nel nuovo corso Europeo, ed imprescindibile nel processo di transizione verde; questo strumento inoltre giocherà un ruolo rilevante per quanto riguarda lo sviluppo di un'economia circolare, perseguendo elevati livelli di competitività<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> Onu, "Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19", Marzo 2020, pp.8-12 [https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/sg\\_report\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_covid19.pdf](https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf)

<sup>277</sup> Comunicazione della Commissione, "The EU budget powering the recovery plan for Europe", COM(2020) 442 final, 27 maggio 2020, pp.4-10, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)

L'intera iniziativa sarà fondamentale per perseguire un triplice percorso legato all'innovazione sul piano sanitario, in ambito tecnologico e digitale e infine climatico ambientale.

Per rendere tangibile questo sforzo saranno garantiti finanziamenti aggiuntivi (13,5) fondamentali per la realizzazione della transizione verso le energie pulite e la neutralità climatica, ma anche per lo sviluppo concreto delle energie rinnovabili e delle infrastrutture energetiche sostenibili, in cui rientrerà anche il nuovo piano per la promozione delle energie rinnovabili *offshore*.

Nello sviluppo del sistema energetico europeo rientrerà anche lo sviluppo dell'idrogeno, come futura fonte energetica, soprattutto nella mobilità. Nel medesimo settore si accompagnerà inoltre l'implementazione di nuove strategie per la gestione ed il trattamento delle batterie (*European Battery Alliance*); ed infine maggiore attenzione anche per lo sviluppo di tecnologie per favorire la cattura e lo stoccaggio del carbonio.

Tutti importanti progetti che la Commissione ha posto in posizione prioritaria per rendere l'Europa sostenibile, resiliente e all'avanguardia<sup>278</sup>.

Sarà fondamentale però mantenere sempre una prospettiva di lungo periodo, negli interventi sia privati, che pubblici. L'assenza di lungimiranza e l'attrazione verso soluzioni di breve temine potrebbero costituire un diniego per gli ambiziosi obiettivi per il futuro, rivolti alla progressiva riduzione delle emissioni entro il 2030 ed alla neutralità climatica da raggiungere entro il 2050.

Secondo le stime della Commissione il perseguimento degli obiettivi in materia di clima ed energia potrebbe garantire un impatto positivo anche dal punto di vista economico-occupazionale; il rispetto infatti degli obiettivi potrebbe portare ad un incremento dell'1% del PIL, con la possibilità di creare quasi 1 milione di nuovi posti di lavoro *green*.

Favorendo la piena applicazione del *Circular economy Action Plan* invece viene stimato che potrebbero essere generati quasi 700.000 nuovi posti di lavoro entro il 2030, favorendo allo stesso tempo resilienza ambientale, minor inquinamento e soprattutto un più costante approvvigionamento<sup>279</sup>.

A livello occupazionale ed economico saranno centrali anche gli interventi legati alle riqualificazioni e ristrutturazioni, che dovrebbero garantire un buon impatto a livello locale.

A questo proposito sarà fondamentale non solo l'apporto fornito dal *Circular Economy Action Plan*, in tema di interventi riqualificativi, ma anche del potenziamento del programma relativo alle

---

<sup>278</sup> Commissione, "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020 pp. 7-8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

<sup>279</sup> Ivi, p.7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>

infrastrutture sostenibili di *InvestEU*, che promuoverà almeno un raddoppio del numero di ristrutturazioni a livello annuale del parco immobiliare attualmente esistente.

Dati altrettanto importanti riguardano anche i trasporti, l'avvento della crisi ha infatti consentito di aprire un'importante riflessione; lo stop ha prodotto importantissime ripercussioni nel sistema economico, consentendo così la maturazione di valutazioni sul futuro del settore.

Ne è un esempio la proposta di riformare in futuro il meccanismo ETS, per garantire maggiori controlli sulle emissioni causate dai traffici aerei e marittimi.

L'intento sarà in questo modo quello di favorire una ripresa del settore dei trasporti, programmando però nuove soluzioni che rispettino gli obiettivi di abbattimento delle emissioni; un progetto che potrà essere perseguito solo con l'apporto sostanziale del settore privato.

Dovrà essere incentivato l'utilizzo di mezzi meno inquinanti, come mezzi elettrici e a idrogeno, a cui dovranno fare fronte anche importanti investimenti in campo infrastrutturale che ne incoraggino ed agevolino l'utilizzo.

Un esempio sono i progetti promossi dal *Connecting Europe Facility*<sup>280</sup> (finalizzato a migliorare i collegamenti in Europa) ed *InvesEU*, che promuoveranno la creazione di un milione di punti di ricarica per mezzi elettrici, favorendo la transizione ad una mobilità urbana elettrica e pulita<sup>281</sup>.

Un altro ambito di intervento predisposto dalla Commissione riguarderà l'implementazione delle strategie per il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi naturali, centrale per consentire una maggior resilienza<sup>282</sup>.

Un percorso già delineato dal *Green New Deal*, ma che ha assunto una notevole importanza alla luce di quanto accaduto con la diffusione del COVID-19, e per questo diventato tema di discussione della "Giornata dell'ambiente 2020"<sup>283</sup>.

Un ruolo centrale sarà giocato a proposito dalla *EU Biodiversity Strategy 2030*<sup>284</sup>, così come dalla nuova *EU Forest Strategy*<sup>285</sup>; a cui sarà affiancato l'intervento di *InvestEU* teso a favorire una

---

<sup>280</sup> CEF Transport <https://ec.europa.eu/inea/connecting-europe-facility/cef-transport>

<sup>281</sup> Commissione europea, "Q&A on the MFF and Next Generation EU", 27 maggio 2020, [file:///Users/tizianosini/Downloads/Questions\\_and\\_Answers\\_on\\_the\\_MFF\\_and\\_Next\\_Generation\\_EU.pdf](file:///Users/tizianosini/Downloads/Questions_and_Answers_on_the_MFF_and_Next_Generation_EU.pdf)

<sup>282</sup> Commissione, Key instruments: supporting the Recovery Fund for Europe, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_2_en.pdf)

<sup>283</sup> L. La Posta, "L'Onu: legame diretto tra pandemie, inquinamento e perdita di biodiversità", *Il Sole24ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/1-onu-legame-diretto-pandemie-inquinamento-e-perdita-biodiversita-ADV0CMV> consultato il 10 agosto 2020

<sup>284</sup> EU Biodiversity Strategy 2030 [https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm) - :~:text=EU Biodiversity Strategy for 2030&text=It aims to put Europe's,the climate and the planet.&text=A core part of the,green recovery following the pandemic.

<sup>285</sup> European Environment Agency, "A new EU Forest Strategy" <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/the-eu-forest-strategy-com>

nuova iniziativa finalizzata alla tutela del capitale naturale (che andrà a rinnovare l'impegno del programma *LIFE*), mobilitando circa 10 miliardi per i prossimi 10 anni<sup>286</sup>.

Sul medesimo ambito si sommerà un altro intervento rilevante che riguarderà l'adozione di nuove strategie in ambito agricolo ed alimentare, indispensabili per garantire resilienza al sistema e tutela del capitale naturale.

A favorire questo processo sarà l'iniziativa *Farm-to-Fork*, che insieme al *European Agricultural Fund for Rural Development* godranno di una forte implementazione (EAFRD avrà nuovi stanziamenti per 15 miliardi), garantendo così prodotti economicamente accessibili e di elevata qualità, valorizzando la filiera produttiva ed il patrimonio naturale, ed allo stesso tempo approvvigionamento anche nei momenti di crisi, come quello attuale.

Infine, una crescente rilevanza sarà attribuita al *Just Transition Fund*, che secondo quanto proposto dalla Commissione dovrà essere dotato di un importo supplementare di 32,5 (il JTF originariamente avrebbe dovuto mobilitare fra i 30 ed i 50 miliardi).

Il Fondo avrà un ruolo importante perché avrà la duplice finalità di favorire una ripresa sia a livello economico, che sociale, perseguendo obiettivi virtuosi finalizzati alla riqualificazione ed alla neutralità climatica, indispensabili per assicurare il perseguimento di un processo di transizione verde soprattutto in quelle aree che necessitano di interventi più profondi.

All'interno sempre del *Just Transition Mechanism*, il terzo pilastro retto dalla Bei e finalizzato ad erogare finanziamenti per interventi di carattere ambientali, riceverà nuove dotazioni di 1,5 miliardi proveniente dai nuovi stanziamenti del bilancio europeo, a cui si sommeranno 10 miliardi già predisposti dalla Bei<sup>287</sup>.

#### **4.5.2 Verso un'Unione più digitale**

Uno dei presupposti che hanno guidato l'insediamento della nuova Commissione era lo sviluppo di un'Europa più digitale.

---

<sup>286</sup> Life Program 2021-2027 <https://www.minambiente.it/pagina/programma-l-ambiente-e-l-azione-il-clima-life-2021-2027>

<sup>287</sup> Comunicazione della Commissione, "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020, pp.7-9 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

L'avvento della pandemia ha dimostrato come in futuro muteranno le abitudini della società, ed un esempio determinante è quello della diffusione del telelavoro e dallo *smart working*, così come dei nuovi strumenti di didattica online e dallo sviluppo dell'e-commerce, arrivando a rivoluzionare anche i processi di *governance*, sempre più legati alla digitalizzazione e agli strumenti telematici. La Commissione ha posto l'accento su quattro elementi fondamentali, per garantire un futuro radioso al contesto europeo.

Fra gli obiettivi è inserito il programma per una maggiore connettività europea, determinante per la diffusione del 5G, oltre che per lo sviluppo di infrastrutture digitali innovative, soprattutto attraverso il programma *Horizon Europe*.

Sarà per questo centrale assicurare un sostanziale miglioramento per quanto riguardano i servizi forniti da sanità, istruzione, trasporti e logistica, oltre che ovviamente mezzi d'informazione.

Il secondo obiettivo da seguire con perseveranza riguarda invece lo sviluppo di comparti strategici a livello industriale e tecnologico, che consentano uno sviluppo autonomo interno all'Unione Europea.

Al centro di tali progetti ci sarà lo sviluppo di infrastrutture e strumenti digitali strategici, come intelligenza artificiale, 6G, *cybersercurity*, le infrastrutture dati e *cloud*, ma anche l'informatica quantistica e le *blockchain*.

Gli investimenti digitali e la loro promozione saranno assolutamente centrali per la ripartenza, per questo interventi di carattere prioritario saranno promossi da *InvestEU*, e dal nuovo *Solvency Support Instrument* varato all'interno del *Recovery Fund*, che punterà ad agevolare gli investimenti digitali, la cui centralità ne fa uno dei temi più importanti delle agende politiche<sup>288</sup>.

Per finire inoltre, gli ultimi due obiettivi seguiranno le forti tendenze maturate durante la Pandemia che hanno portato ad un incremento dei modelli di business online, puntando in questo modo a favorire la creazione di un contesto più equo, favorendo l'accesso di tutti i soggetti alle attività commerciali.

L'aspetto centrale risiede nell'attuale strutturazione del mercato, dominato da una serie di grandi piattaforme, che godendo di una posizione di forza, attraverso anche un più ampio accesso a risorse e dati essenziali, hanno un impatto negativo sui soggetti europei minori, che in queste condizioni trovano difficoltà a sopravvivere e crescere.

---

<sup>288</sup> Comunicazione della Commissione, "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020, pp.9-11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

La Commissione si è preposta di regolamentare il fenomeno attraverso 2 interventi: in primo luogo, la nuova legge sui servizi digitali mirerà a migliorare il quadro giuridico a livello generale in materia di servizi digitali, andando ad incidere anche sull'azione delle piattaforme online, in modo da tutelare consumatori ed imprese, cercando di evitare ripercussioni negative determinate da posizioni di dominio da parte dei grandi colossi del digitale; saranno così garantite opportunità vantaggiose all'interno del mercato unico anche ad imprese minori.

In secondo luogo, la Commissione come precedentemente trattato, sta seguendo con attenzione i lavori dell'OCSE, finalizzati a promuovere una legge che vada a tassare i grandi colossi digitali (*Web Tax*), che attualmente si avvantaggiano di una posizione patrimoniale particolare, resa tale da regimi fiscali interni all'Europa particolarmente aggressivi<sup>289</sup>.

La strategia si dimostra molto ambiziosa, ma soprattutto centrale nel processo di rilancio che l'Unione si presterà ad affrontare; un'Europa forte non potrà fare a meno infatti di innovazione e tecnologia, che dovrà esercitare in maniera autonoma ed indipendente, a cui si sommerà il tema della protezione delle proprie tecnologie e delle infrastrutture strategiche.

La forte debolezza causata dalla crisi e dalla cattiva cooperazione potrebbe infatti essere ulteriormente danneggiata da un ruolo sempre più marcato di investitori esteri, anche di natura statale; per questo è fondamentale rafforzare la disciplina che garantisca una piena tutela delle attività all'interno del Mercato Unico<sup>290</sup>.

#### **4.5.3 L'idea di equità al centro della ripresa**

L'azione della Commissione, come ripetuto più volte, ha obiettivo la ripresa economica, ma altrettanto sarà importante l'aspetto sociale e le ripercussioni che questa crisi avrà sui cittadini europei.

Per questa ragione, agli interventi predisposti dagli Stati hanno fatto seguito aiuti straordinari come il *MES* (240 miliardi), finalizzato ad erogare aiuti in ambito sanitario, o il *SURE* (100 milioni), che veicola aiuti al mondo del lavoro, articolandosi, in una sorta di cassa integrazione a livello europeo,

---

<sup>289</sup> Comunicazione della Commissione, "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020, pp. 10-11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

<sup>290</sup> Commissione, "Q&A on the MFF and Next Generation EU", 27 maggio 2020, [file:///Users/tizianosini/Downloads/Questions and Answers on the MFF and Next Generation EU.pdf](file:///Users/tizianosini/Downloads/Questions%20and%20Answers%20on%20the%20MFF%20and%20Next%20Generation%20EU.pdf)

in grado di fornire ai lavoratori un reddito garantito, contrastando le implicazioni della disoccupazione. Ed infine i prestiti Bei che saranno disponibili per il settore produttivo (PMI) e sanitario.

Alle sopracitate iniziative farà seguito l'apporto fornito dal *Recovery Fund*, con le varie tipologie di intervento predisposte per i prossimi anni.

Da questo si evince che il percorso che attende l'Europa dovrà per forza essere equo ed inclusivo, per garantire che ogni paese superi le proprie difficoltà, evitando il sorgere di nuove e profonde diseguaglianze, che con il tempo diventerebbero insormontabili.

Per questo un risultato concordato sarà raggiungibile solamente con spirito solidaristico da tutti i soggetti europei, con un'azione che non sarà guidata solo dagli interessi economici, ma soprattutto attraverso il rispetto delle istanze sociali, facendo prevalere l'importanza dell'*European Pillar of Social Rights* come punto di riferimento per la ripresa europea<sup>291</sup>.

Il rispetto del patrimonio valoriale europeo, fondato sull'equità e sull'uguaglianza, dovrà essere tenuto ancora più in considerazione, promuovendo con forza, in questo momento di crisi, i diritti dei lavoratori e la tutela dei giovani e delle donne, categorie che attualmente si trovano in una posizione di maggior fragilità e che per questo avranno bisogno di un sostegno ancora più forte. Sarà necessario promuovere con maggiore attenzione una transizione verde e digitale, attraverso l'implementazione delle competenze e delle abilità, ed in questo caso la Commissione presenterà nei prossimi mesi una nuova *European Skills Agenda* ed un nuovo *Digital Education Action Plan*. La crisi è stato un banco di prova per i sistemi di protezione sociale, indi per cui sarà importante colmare le lacune, promuovendo un sempre maggiore coordinamento a livello europeo, che garantisca una più stretta cooperazione in caso di future crisi ed una progressiva convergenza interna.

Dalle nuove iniziative proposte dalla Commissione si evince in tal senso un impegno in questa direzione. I trasferimenti o prestiti sono infatti allocati fra gli Stati membri sulla base di una ripartizione dettata dalle loro fragilità e dalle ripercussioni negative generate dalla crisi<sup>292</sup>.

Tutto ciò non fa altro che confermare l'importanza di affrontare la sfida in maniera coesa e forte, proprio perché si tratta di una questione di interesse generale, che non può limitarsi a soluzioni unilaterali e frammentate o essere condizionata dagli egoismi nazionali. Atteggiamenti fuorvianti

---

<sup>291</sup> European Pillar of Social Rights [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf)

<sup>292</sup> M. Buti, "A tale of two crises: Lessons from the financial crisis to prevent the Great Fragmentation", *VoxEU* <https://voxeu.org/article/lessons-financial-crisis-prevent-great-fragmentation> consultato il 25 luglio 2020

potrebbero generare infatti profonde conseguenze, come il sorgere di nuove diseguaglianze non solo di carattere economico, ma soprattutto sociale<sup>293</sup>.

#### **4.5.4 Una soluzione comune europea per consentire il sorgere di un modello a livello globale**

La crisi sanitaria prima, e quella economica poi hanno aperto oggi come non mai degli interrogativi fondamentali per il futuro, facendo emergere due tendenze altrettanto importanti, ma allo stesso tempo divergenti.

Quello che appare infatti è una situazione in costante peggioramento, soprattutto nelle relazioni internazionali, sin dai prossimi mesi l'Unione Europea sarà chiamata infatti a ridefinire i propri rapporti con i propri *partner* strategici, in un contesto molto differente rispetto agli ultimi anni, dove il deterioramento dei rapporti internazionali sta diventando una minaccia sempre più tangibile.

La pandemia in un primo momento, e successiva la ricostruzione di un sistema forte e resiliente hanno dimostrato la necessità di promuovere soluzioni concordate e multilaterali, volte a rafforzare la cooperazione internazionale e maturare soluzioni negoziate con i propri *partner*.

L'Unione Europea deve dimostrare in questo frangente di possedere forti principi che gli consentano di promuovere pace ed equilibrio a livello globale, incoraggiando allo stesso tempo quelle istanze fondamentali per il futuro come la questione climatica ed ambientale.

Obiettivi che potranno essere perseguiti attraverso un maggiore coordinamento e diffusione di istituzioni internazionali, che permettono di operare in un'ottica multilaterale.

L'opportunità contenuta nella proposta della Commissione (*Next Generation Eu*) è molto importante proprio perché dal suo dispiegarsi passerà il futuro dell'Unione Europea.

Il *Next Generation Eu* infatti non è solo lo strumento fondamentale per rilanciare l'Unione, ma sarà il punto di partenza per ridisegnare il futuro del sistema, rendendolo più resiliente, verde e digitalizzato: un vero e proprio modello a livello globale.

---

<sup>293</sup> Comunicazione della Commissione, "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020, pp. 17-18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

Un futuro, che come vedremo nei capitoli successivi, sarà determinato dalla decisione del Consiglio europeo e dalle volontà degli Stati nazionali che saranno chiamati ad intraprendere una scelta epocale per le future generazioni<sup>294</sup>.

#### **4.6 Dall'European Green Deal al Next Generation EU: nuove prospettive per una transizione verde**

La Commissione, come più volte ribadito, ha focalizzato la propria attenzione sull'attuazione di una strategia di rilancio che proceda su due fronti: da una parte è necessario innescare un processo di ripresa di lungo periodo, con il contributo fornito dal *Recovery Fund*, mentre dall'altra parte, l'attenzione è orientata nei confronti del tema della neutralità climatica e della tutela dell'ambiente, dando continuità e promuovendo il *Green New Deal*.

La rilevanza dell'azione che dovrà essere affrontata nei prossimi anni finalizzata a sostenere la transizione verde ed il *Green Deal* è stata sottoscritta anche nel documento che accompagna la Comunicazione della Commissione del 27 maggio (*Commission staff working document: Identifying Europe's recovery needs*), quantificando il fabbisogno di finanziamenti annui per sostenere una transizione *green*, in 470 miliardi per la mobilità sostenibile, 77 per altre misure per il clima e l'ambiente e 53 per l'economia circolare e la gestione delle risorse<sup>295</sup>.

L'azione della Commissione sembra, anche se in maniera timida, far tesoro dell'esperienze precedenti come la crisi del 2008 e gli eventi successivi che hanno coinvolto l'Europa (crisi dei debiti sovrani), dove gli interventi di carattere economico furono in primo luogo unilaterali, e per questo molto spesso deboli e diversificati, anche a causa delle differenze posizioni in cui versavano i Paesi.

Un aspetto negativo, a cui se ne sommò un altro altrettanto importante come il mancato rispetto delle ambiziose iniziative promosse dalle istituzioni internazionali come UNEP (*Green Economy Initiative* e *Global Green New Deal*, vedi Cap.2.1), preferendo perseguire interventi dall'impatto

---

<sup>294</sup> Comunicazione della Commissione, "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation", COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020, pag.14-18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>

<sup>295</sup> Commission staff working document "Identifying Europe's recovery needs", SWD(2020) 98 final, pag.16, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment\\_of\\_economic\\_and\\_investment\\_needs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf)

economico immediato, non focalizzati alla promozione di una transizione verde, come soluzione di lungo periodo.

L'idea che la Commissione ha proposto, coinvolgendo il quadro pluriennale, garantisce una maggiore portata agli strumenti già presenti, oltre a crearne altri *ad hoc* all'interno del NG-EU, finalizzati alla ripresa di “*un'Unione climaticamente neutra, digitale e sociale*<sup>296</sup>”.

A livello pratico quello che si è programmata di promuovere la Commissione è un intervento che tenga in grande considerazione l'azione di mitigazione di fronte al problema climatica; circa il 25% del totale delle risorse finanziarie del nuovo Bilancio europeo 2021-2027, dovrebbe avere come obiettivo proprio questo, seguendo così la proposta già avanzata dalla Commissione Junker nel 2018.

Un incremento importante se lo si paragona all'attuale quadro finanziario pluriennale (2014-2020), in cui le risorse finanziarie destinate al problema climatica sono stimate intorno al 20% del budget totale.

Questa però non è l'unica novità rilevante promossa dalla Commissione, un aspetto non secondario risiede nella possibilità di agire in maniera sostanziale per la promozione degli obiettivi su due fronti: rafforzando strumenti dedicati all'intervento ambientale già presenti e la cui azione era stata delineata anche dall'*European Green Deal*; a cui si sommeranno anche gli strumenti emergenziali creati *ad hoc* e che dovranno garantire attraverso investimenti e riforme, ripresa economica e una transizione verde.

Per quanto riguarda la prima fattispecie, cioè gli strumenti già presenti e che dovrebbero vedere un rafforzamento, quello probabilmente più importante è il *Just Transition Fund*; la sua finalità è quella di fornire uno strumento straordinario ai paesi più dipendenti dai combustibili fossili, consentendo di innescare una transizione verde nelle regioni dove questo passaggio potrebbe essere più oneroso, e soprattutto con impatti sociali più profondi.

Il Fondo vedrà un aumento dei suoi finanziamenti, passando dai 7,5 miliardi come proposto nella vecchia bozza di bilancio europeo e nel *Green New Deal*, a circa 40 (7,5 come da proposta iniziale, a cui si aggiungono 2,5 miliardi aggiuntivi stanziati dal MFF, che raggiungeranno i 40 miliardi con l'incremento stabilito dalla proposta della Commissione di 30 miliardi).

A questo si aggiunge inoltre un rafforzamento per quanto riguarda lo stanziamento di fondi all'*Agricultural Fund for Rural Development*, che viene così potenziato attraverso uno stanziamento di 15 miliardi. Quest'ultima iniziativa avrà un ruolo strategico nel centrare gli obiettivi della tutela

---

<sup>296</sup> Supporting climate action through the EU budget [https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_en)

alla biodiversità e del programma “*Farm-to-Fork*”, assicurando una maggiore sostenibilità a livello alimentare.

Molto importante sarà infine il ruolo destinato ad *InvestEU*, programma faro per quanto riguardano gli investimenti a livello europeo.

La Commissione per favorire la ripartenza ha predisposto attraverso il nuovo bilancio un rafforzamento del Programma dal punto di vista finanziario, a cui si è accompagnerà l’apertura di “nuove finestre strategiche di investimento”, che riguarderanno un’implementazione nel settore della ricerca, dell’innovazione e della digitalizzazione, con investimenti che dovrebbero ammontare a circa 10 miliardi, nuovi fondi per le PMI (10 miliardi), ma soprattutto 31 miliardi per gli investimenti strategici, che dovranno rispondere ai requisiti climatico ed ambientali. Oltre soprattutto a focalizzare la propria portata sullo sviluppo di infrastrutture sostenibili, con fondi che ammonteranno circa 20 miliardi<sup>297</sup>.

Una rilevante parte dei fondi sarà destinata anche alle ristrutturazioni e riqualificazione del parco immobiliare e agli interventi su infrastrutture centrali a livello europeo; un’iniziativa volta a garantire una maggior sostenibilità, a cui dovrà far seguito la piena attuazione di una strategia per l’implementazione dell’economia circolare (*Circular Economy Action Plan*), che punterà alla creazione di un milione di nuovi posti di lavoro<sup>298</sup>.

Per quanto riguardano invece gli strumenti emergenziali *ad hoc*, questi dovranno seguire gli obiettivi concordati con le istituzioni europee, in particolare promuovere riforme ed investimenti finalizzati a guidare la transizione verso un’Europa più “verde, digitale e resiliente”.

Lo strumento più importante è il *Recovery and Resilience Facility*, vista anche la portata dal punto di vista finanziario all’interno del *NG-EU*.

---

<sup>297</sup> An Enhanced InvestEU Programme and New Strategic Investment Facility to help kick-start the economy, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/investeu-factsheet.pdf>

<sup>298</sup> Questo aspetto è attualmente dibattuto soprattutto in Italia dove molte organizzazioni stanno promuovendo iniziative per indirizzare i contributi del *Recovery Fund* per finanziare lo sviluppo dell’economia circolare, attraverso un aumento dei finanziamenti pubblici del *Piano transizione 4.0* per le imprese che investono nell’economia circolare. Mentre sul fronte legislativo è stata lanciata la proposta di semplificare la procedura per il riciclo dei rifiuti (End of waste), rendendo più efficaci i controlli ordinari, eliminando il doppio sistema di controllo a campione delle autorizzazioni caso per caso; oltre a costruire “l’Agenzia nazionale per l’uso efficiente delle risorse” nell’ambito dell’*ENEA* (Agenzia Italiana per le nuove tecnologie).

E. Ronchi, “La transizione all’economia circolare genera più posti di lavoro con una fiscalità ecologica”, *HuffingtonPost*,

[https://www.huffingtonpost.it/entry/la-transizione-alleconomia-circolare-genera-piu-posti-di-lavoro-con-una-fiscalita-ecologica\\_it\\_5eec5bf0c5b66c7a5e6ac5f1](https://www.huffingtonpost.it/entry/la-transizione-alleconomia-circolare-genera-piu-posti-di-lavoro-con-una-fiscalita-ecologica_it_5eec5bf0c5b66c7a5e6ac5f1) consultato 25 agosto 2020

La finalità è quella di veicolare e supportare investimenti e riforme strutturali negli Stati membri, a cui seguiranno importanti condizionalità, fra cui quella del perseguimento di progetti dall'elevata sostenibilità ambientale<sup>299</sup>.

Quello che emerge è la forte volontà di mantenere un controllo sugli interventi promossi nei prossimi anni, ed un aspetto non secondario è l'obbligatorietà nella presentazione da parte degli Stati dei "Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza" (*Recovery and Resilience Plan*).

La finalità è di programmare in maniera chiara gli investimenti e le riforme strutturali nell'arco dei prossimi 4 anni, garantendo un'importante continuità con l'*European Green Deal*.

I Piani dovranno incorporare le priorità individuate attraverso raccomandazioni dal Semestre europeo, che saranno fondamentali per tracciare gli investimenti e gli interventi strategicamente rilevanti, oltre ad essere in linea con *National Energy and Climate Plans* (NECPs), con i *Just Transition Plans*, con il *Green Deal* e con tutti i programmi operativi nel quadro dei fondi UE.

Lo scoglio in questo caso, che come vedremo successivamente è stato ulteriormente rafforzato dopo quanto emerso nel Consiglio europeo, risiede proprio nella difficoltà per gli Stati nel programmare in maniera coerenti degli obiettivi che dovranno passare al vaglio della Commissione e delle altre istituzioni europee, disegnando adeguatamente strategie per il futuro, e specificando in maniera chiara e dettagliata le modalità di attuazione dei progetti<sup>300</sup>.

Prendendo come esempio il programma "*Recovery and Resilience Facility*", soprattutto per il peso specifico assunto all'interno del primo pilastro "*Supporting Member States*", viene richiesto a discapito dell'erogazione degli aiuti la definizione chiara di un insieme di investimenti e di riforme strategiche, inscrivibili in un coerente quadro programmatico e organizzativo di alto profilo.

È richiesto infatti una programmazione che vada a soddisfare le priorità attribuite dal Semestre europeo, con la centralità di favorire una transizione "verde e digitale"<sup>301</sup>.

In maniera più specifica ogni PNRR deve rispondere a determinati requisiti in maniera dettagliata come:

- il modo in cui intende soddisfare le sfide e le priorità individuate dal Semestre europeo;
- le scelte da parte del Paese intraprese per mitigare l'impatto della crisi sull'apparato produttivo e sull'accesso alle risorse, oltre ovviamente alla maniera in cui intende perseguire

---

<sup>299</sup> Proposta della Commissione al Parlamento ed al Consiglio, ANNEX 1: "Regulation of the Europe Parliament and of the Council: Establishing a Recovery and Resilience Facility", COM(2020) 408 final/3, 2 giugno 2020, pag.1 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1\\_en\\_annexe\\_proposition\\_part1\\_v15.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_annexe_proposition_part1_v15.pdf)

<sup>300</sup> Commission staff working document: Identifying Europe's recovery needs, SWD(2020) 98 final, pp.16-18 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment\\_of\\_economic\\_and\\_investment\\_needs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf)

<sup>301</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) introduzione <http://www.politicheeuropee.gov.it/attivita/piano-nazionale-per-la-ripresa-e-la-resilienza/pnrr-introduzione/>

processi di convergenza, ma anche le politiche di coesione di carattere economico-sociale interna all'area euro;

- le modalità di perseguimento di un rafforzamento dal punto di vista economico ed occupazionale, oltre che dal punto di vista strutturale della propria resilienza di fronte a future crisi;
- le strategie per il perseguimento di nuove sfide inerenti alla transizione verde e digitale.

Suddetti Piani così articolati dovranno allo stesso tempo giustificare la propria coerenza interna, delineando:

- gli obiettivi finali e i traguardi intermedi attesi, programmando un calendario indicativo per l'attuazione delle riforme, entro un periodo massimo di quattro anni, oltre che degli investimenti, entro un periodo massimo di sette anni. Questo aspetto non è secondario proprio a causa della strutturazione originale predisposta dalla Commissione, che prevede un impegno del 60% delle risorse da parte degli Stati entro il 2022 e il 40% residuo entro il 2024, con l'incognita di essere chiamati a dar conto degli investimenti e delle riforme realizzate entro il 2026;
- i singoli progetti di investimenti in maniera chiara e dettagliata ed il relativo periodo di investimento;
- le misure di carattere collaterali, volte ad accompagnare i diversi progetti (investimenti e riforme);
- le diverse procedure per il monitoraggio e l'attuazione del progetto;
- gli indicatori atti a monitorare le fasi della loro implementazione ed il relativo periodo di investimento;
- il "costo totale stimato" del PNRR, per tutti gli investimenti e le riforme inclusi nel Piano;
- un'analisi sull'effettiva corrispondenza fra i costi stimati e gli impatti a livello economico ed occupazionale;
- se previsti, i finanziamenti dell'Unione già predisposti o in via di erogazione<sup>302</sup>.

Una tale strutturazione testimonia così una notevole complessità sia nella fase della redazione, ma anche in quella della presentazione alle istituzioni europee e dell'approvazione stessa; non esonerando il processo di intervento e la somministrazione di aiuti a importanti condizionalità.

---

<sup>302</sup> M. Buti e M. Messori, NEXT GENERATION EU: Una guida ragionata, Policy Brief, 15 giugno 2020, pp.9-11 [https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Next Generation EU - Italiano.pdf](https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Next%20Generation%20EU%20-%20Italiano.pdf)

Il processo infatti sarebbe caratterizzato da 3 ostacoli: uno sforzo originale a livello sistemico per definire una destinazione strategica alle risorse, rese disponibili mediante i singoli programmi del *Next Generation EU*, conforme agli obiettivi europei.

In secondo luogo, la trasposizione di suddette strategie in progetti concreti da sottoporre all'approvazione delle istituzioni europee, da realizzare in periodi temporali vincolanti. Ed infine la realizzazione dei singoli progetti.

Il percorso che attende gli Stati in questo caso sarà piuttosto tortuoso, obbligandoli ad un'intensa programmazione e pianificazione volta a valorizzare un progetto di ripresa a lungo termine, finalizzato a promuovere una transizione verde e digitale.

#### **4.6.1 È davvero *green* il nuovo Piano varato dalla Commissione?**

Adesso è determinante verificare i livelli effettivi degli sforzi relativi al perseguimento di una transizione verde e sostenibile, da cui emerge una valutazione, che per quanto preliminare, risulta piuttosto complessa, soprattutto se condotta ad un livello più dettagliato e lontano dai meri proclami.

Quello che infatti viene identificato sotto l'immagine promossa di grande svolta verde europea, è un approccio *soft* alla questione da parte della Commissione; atteggiamento dimostrato dalla volontà di non includere clausole più restrittive di carattere ambientale, dirette ad ostacolare pratiche o l'implementazione di settori altamente nocivi<sup>303</sup>.

Una prima criticità che emerge riguarda una fragilità strutturale che contraddistingue il *Next Generation EU*.

L'impatto di carattere climatico ed ambientale è infatti solamente uno dei requisiti facente parte del criterio di valutazione sull'erogazione dei fondi, così come contenuto nelle prerogative caratterizzanti i *Recovery and Resilience Plan*, ma per certi aspetti ancora troppo marginale rispetto all'impatto occupazionale ed alla crescita economica.

Questo aspetto rischia di richiamare quanto accaduto nel 2008, con gli interventi di molti Stati, volti a favorire un sostegno più tangibile ed immediato a livello economico ed occupazionale a discapito

---

<sup>303</sup> M. Pacciani, "Il Recovery Fund può essere una rampa di lancio per la transizione verde", *AffarInternazionali*, <https://www.affarinternazionali.it/2020/06/il-recovery-fund-puo-essere-una-rampa-di-lancio-per-la-transizione-verde/> consultato il 28 agosto 2020

di interventi di lungo periodo finalizzati ad una transizione sostenibile. Un atteggiamento che si potrebbe ripetere nuovamente, attraverso l'approvazione di progetti con un impatto non al 100% *green*, ma dall'importante rilevanza economica.

È ben noto, che per dar vita ad un serio percorso di transizione è necessario programmare una strategia di lungo periodo; questo aspetto sarà alla base del coordinamento degli investimenti fra istituzioni europee e Stati, dove il *timing*, inteso come necessità di impegnare risorse nei tempi stabiliti dalle direttive europee, potrebbe generare il rischio di una divaricazione dalle prerogative originali.

Le misure straordinarie che mirano ad avere un impatto immediato, o comunque occupazionale ed economico importante, nel giro dei prossimi anni, oltre ad essere in buona parte di natura straordinaria ed emergenziale, puntano ad un ritorno alla "normalità" nel minor tempo possibile, e non tanto a innescare una transizione del sistema in chiave futura<sup>304</sup>.

Le conseguenze di un tale atteggiamento potrebbero essere molteplici; partendo dall'assenza di forti presidi a tutela degli investimenti verdi, il rischio è vanificare gli sforzi promossi negli ultimi anni e quanto delineato dal *Green Deal*, innescando il cosiddetto "effetto rimbalzo".

Per far chiarezza su questo fenomeno è molto importante mettere in evidenza un aspetto non indifferente: gli scenari che si vengono a creare dal punto di vista climatico-ambientale infatti sembrano essere piuttosto variegati, e nell'immediato sarà molto complicato definire con precisione le tendenze future<sup>305</sup>.

L'impatto del Covid-19 e della crisi economica hanno causato un calo dell'inquinamento atmosferico e delle emissioni di CO2 nel breve termine, basti considerare i dati sull'inquinamento atmosferico durante le misure di contenimento che hanno prodotto, per quanto in maniera parziale e limitata, un calo delle emissioni a livello mondiale di circa il 17% (dato attestato il 7 aprile, nel picco del *lockdown*)<sup>306</sup>; rendendo allo stesso tempo comunque difficile fare previsioni di lungo periodo e stime.

Una cosa sembra certa: anche se lo scorso maggio era pronosticabile un calo di almeno il 4% delle emissioni per il 2020, come pubblicato su "*Nature Climate Change*", le stime attualmente sembrano

---

<sup>304</sup> A. Fioravanti, "Il Next Generation EU non è un fondo per tornare all'era pre-Covid", *Linkiesta*, <https://www.linkiesta.it/2020/06/intervista-antonio-parenti-commissione-rappresentanza-italia/> consultato il 28 agosto 2020

<sup>305</sup> Redazione, "Economia e Covid-19: le risposte dell'UE", *AffarInternazionali*, <https://www.affarinternazionali.it/2020/04/economia-e-covid-19-le-risposte-dellue/> consultato 28 agosto 2020

<sup>306</sup> R. Giovannini, "Emissioni, per il 2020 il lockdown "regala" un calo del CO2 del 4-7%. Ma non basta", *La Stampa*, <https://www.lastampa.it/t> consultato 21 agosto 2020

in netta risalita, e potrebbero superare anche la soglia classificata da *UNEP* come necessaria per ridurre le emissioni a livello annuale, cioè una riduzione del 2,7%<sup>307</sup>.

Una cosa sarà comunque certa la riduzione delle emissioni raggiunta quest'anno non avrà assolutamente un impatto sufficiente per il futuro, ma assumerà una connotazione soprattutto simbolica di quale potrebbe essere il valore di una transizione energetica<sup>308</sup>.

In questa particolare situazione sarà quindi determinante scongiurare il pericolo di un “effetto rimbalzo”; una volta che l'attività economica e la mobilità torneranno a livelli precrisi, sarà necessario un intervento deciso in materia per evitare un repentino aumento delle emissioni, a cui potrebbero far seguito politiche poco prudenti volte ad una rapida ripresa del sistema economico. Proprio per questa ragione sarà fondamentale scongiurare un “ritorno alla normalità”, intesa come situazione precrisi, con tutti gli aspetti negativi che la caratterizzavano, mirando invece alla realizzazione di un sistema ecologico e sostenibile.

Il quadro per quanto ancora in gran parte da definirsi, soprattutto per quanto riguardano i danni del tessuto economico, mostra con chiarezza la seria necessità di una presa di posizione netta sulla questione ambientale che non accetta rimandi o ripensamenti. Di fronte ad una strategia miope, l'”effetto rimbalzo” potrebbe azzerare tutti gli sforzi promossi fino ad adesso, comprese le virtuose premesse con cui la Commissione si era presentata.

A far propendere verso giudizi negativi e forti sospetti sul futuro sono proprio le mancanze riproposte nel documento varato dalla Commissione, in cui la poca chiarezza nel determinare le finalità, non viene colta solo per la mancanza di condizionalità, che assumono invero una connotazione solo strettamente economica; ma anche dalla poco nitida definizione data allo strumento della “tassonomia verde” che dovrebbe diventare lo strumento di valutazione più idoneo per seguire gli sviluppi in chiave sostenibile degli investimenti promossi nei vari Stati<sup>309</sup>.

Il nuovo Regolamento per la classificazione degli investimenti (*Taxonomy Eu*), approvato dopo un lungo *iter* (dal 2016 è stato approvato nel giugno 2020), è uno degli elementi più importanti che si vanno ad aggiungere agli strumenti in mano alle istituzioni europee per stabilire i criteri in grado di determinare se un investimento possa considerarsi ecosostenibile. Proprio per la tipologia di

---

<sup>307</sup> UNEP, “Emission Gap Report 2019”, <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>

<sup>308</sup> D. Chow, “Coronavirus shutdowns have unintended climate benefits: Cleaner air, clearer water”, *BBC* <https://www.bbcnews.com/science/environment/coronavirus-shutdowns-have-unintended-climate-benefits-n1161921> consultato 21 agosto 2020

<sup>309</sup> F. De Simone, “Quanto è verde il piano per il recupero dell'Europa”, *Duegradi*, <https://www.duegradi.eu/news/piano-recupero/?fbclid=IwAR36Cw3HPGk92emLET4ZYiGzyaD11mEqVKTaOJSVFKr6mo3QCATt9FS57o> consultato 28 luglio 2020

intervento che garantirà, avrà un apporto di assoluto rilievo, non solo nel *Green deal*, ma soprattutto all'interno del *Recovery Plan*.

La rilevanza dal punto di vista teorico, si contrappone però con la pragmaticità della realtà; all'interno del nuovo programma infatti il nuovo regolamento ha un ruolo marginale, oltre che poco chiaro.

Sarà necessario infatti al fine di analizzare l'effettivo livello di eco-sostenibilità raggiunta dagli investimenti, verificando se si generano impatti positivi in uno dei seguenti obiettivi: la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la transizione verso un'economia circolare, la protezione ed il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento e l'uso sostenibile delle acque e delle risorse marine.

Questo nuovo strumento ha così la possibilità di fornire i requisiti giuridici, uniformi a livello europeo, per valutare il grado di eco-sostenibilità degli investimenti, anche se servirà una migliore definizione di vaglio tecnico e di rodaggio del nuovo regolamento.

L'Unione ha adesso la possibilità di far valere degli importanti principi di fronte agli investimenti promossi dal *Recovery Fund*, e sarà per questo determinante farli rispettare. Quello che per adesso è fortemente criticato riguarda non solo l'utilizzo della "tassonomia" nel *Next Generation Eu*, ma soprattutto il pericolo che non sia coinvolto in maniera sufficiente il *Multiannual Financial Framework* e con esso la gran parte dei programmi ad esso collegato<sup>310</sup>.

Importanti critiche sono state mosse anche da parte del *Wwf* nei confronti della proposta della Commissione, che riassume in maniera chiara le problematiche sorte.

Viene evidenziato come le misure varate siano ancora insufficienti, proprio per la mancanza di meccanismi e condizionalità *green* che consentono il pieno rispetto dei criteri di sostenibilità ed il divieto di attuazione di attività dannose per l'ambiente<sup>311</sup>.

Mentre a livello teorico questa iniziativa doveva rappresentare un elemento di continuità con l'*European Green Deal*, a livello effettivo la quota di finanziamenti destinati a tali settori risulta essere poco chiara; un esempio importante è la decisione di potenziare le iniziative a tutela della biodiversità, a cui non fanno seguito però investimenti diretti a tutela ad esempio del patrimonio naturale.

---

<sup>310</sup> E. Ronchi, "Classificare gli investimenti per ecosostenibilità", *Huffingtonpost*, [https://www.huffingtonpost.it/entry/bisogna-classificare-gli-investimenti-per-ecosostenibilita\\_it\\_5ef59d81c5b6acab283fa806](https://www.huffingtonpost.it/entry/bisogna-classificare-gli-investimenti-per-ecosostenibilita_it_5ef59d81c5b6acab283fa806) consultato 27 agosto 2020

<sup>311</sup> B. Ardù, "Risollevare le economie con politiche green conviene, Nobel ed esperti spiegano al mondo come e perché", *La Repubblica*, [https://www.repubblica.it/economia/2020/05/05/news/covid\\_19\\_occasione\\_per\\_ricostruire\\_l\\_economia\\_puntano\\_sull\\_ambiente-255661493/](https://www.repubblica.it/economia/2020/05/05/news/covid_19_occasione_per_ricostruire_l_economia_puntano_sull_ambiente-255661493/) consultato 27 agosto 2020

L'ipotesi più plausibile e coerente con un'iniziativa di questo tipo vedrebbe garantita una maggior attenzione al tema del ripristino del patrimonio natura, cosa che però non risulta nemmeno contemplata.

Ma l'aspetto forse più critico sollevato riguarda la fragilità dei "vincoli verdi" che dovrebbero guidare le varie tipologie di intervento. Oltre a non essere specificati in maniera chiara, non vengono accompagnati da robuste e convincenti garanzie che assicurino che la realizzazione del NG-EU segua in maniera fedele quanto stipulato nell'*European Green Deal*, lasciando spazio solamente a semplici richiami.

Un discorso che vale soprattutto per il principio del "non nuocere", che riassume con forza l'intero piano del *Green Deal*, che nonostante l'importanza viene citato una sola volta all'interno del testo promosso dalla Commissione, facendo sorgere dei dubbi sull'effettivo rispetto che questo principio potrebbe riscuotere in futuro<sup>312</sup>.

Dal *Wwf* e dalle altre organizzazioni ambientaliste non sono comunque giunte solamente critiche, ma sono state avanzate anche nuove proposte correttive finalizzate a dare maggior profondità all'iniziativa.

Uno degli spunti che sono stati avanzati invitano la Commissione a coinvolgere in maniera più attiva le imprese ed il settore privato, soprattutto quelle di notevoli dimensioni e ad elevato tasso di emissioni, incentivandole a produrre piani credibili per la transizione, che ne regolino le scelte future ed incentivino l'avanzata di un modello economico produttivo ad emissioni zero.

Questo assume una rilevanza notevole se lo si colloca all'interno di una più ampia strategia finalizzata a sbloccare investimenti nelle tecnologie pulite e nelle catene di valore volte a garantire la decarbonizzazione di un crescente numero di settori<sup>313</sup>.

Un aspetto molto importante soprattutto se lo si legge alla luce delle posizioni assunte dalla Commissione in merito allo sviluppo di una serie di settori chiave per la creazione di posti di lavoro *green*, ma a cui però non fa seguito un contributo effettivo ed una pianificazione stringente.

Gli ambiti di intervento riguarderanno un'implementazione dello sviluppo tecnologico e della ricerca per garantire in futuro nuove soluzioni per quanto riguarda lo stoccaggio dell'elettricità, uno dei perni del *Green deal*, ancora molto complesso e costoso, così come gli altri due importanti

---

<sup>312</sup> C. Canepa, "10 domande e risposte sull'accordo europeo Recovery Fund", *Valigia blu*, <https://www.valigiablue.it/accordo-europa-recovery-fund-covid/> consultato 28 agosto 2020

<sup>313</sup> A. Semenzato, "Quanti dei 750 miliardi del Recovery fund andranno allo European Green Deal", *Linkiesta*, <https://www.linkiesta.it/2020/05/recovery-fund-750-miliardi-commissione/> consultato 15 agosto 2020

obiettivi: lo sviluppo dell'energia a idrogeno<sup>314</sup>, e nuove tecnologie volte a favorire la cattura e lo stoccaggio del carbonio.

Le premesse che quindi hanno guidato l'azione della Commissione, da quello che emerge, non sono del tutto negative, anche se sembra uno sforzo per certi versi troppo limitato e poco chiaro.

Le evidenze scientifiche dimostrano infatti come il coraggio di intraprendere un percorso di svolta garantirebbe nuove opportunità all'intera Unione; l'analisi condotta dall'*International Energy Agency* quantifica l'applicazione di politiche coerenti all'*Accordo di Parigi* con un risparmio di circa 275 miliardi ogni anno, indotta soprattutto da una riduzione dell'importazione dei combustibili fossili del 46%

Dati positivi a cui se ne accompagnano altrettanti sull'occupazione: dal 2000 al 2015, l'aumento dei posti di lavoro in settori economici *green* sono cresciuti in maniera sette volte superiore rispetto agli altri settori, una cifra che oggi ammonta a 9 milioni di addetti nel settore dell'energia pulita; numeri destinati a raddoppiare entro il 2030.

Un dato analitico importante che sostiene la scelta da parte della Commissione di incrementare i posti di lavoro verdi<sup>315</sup>.

Proprio per questo, la convinzione è che il passo per raggiungere un compromesso determinante per il futuro potrebbe essere davvero breve, coniugando così all'obiettivo della ripresa quello della neutralità climatica e della tutela ambientale.

#### **4.7 Dalla proposta della Commissione ai negoziati del Consiglio: le modifiche al nuovo piano di rilancio**

A seguito della proposta resa pubblica dalla Commissione il 27 maggio, si è aperto un vivace dibattito esacerbato dalle differenti posizioni assunte dagli Stati europei, durante il Consiglio europeo di giugno e successivamente in quello di luglio.

---

<sup>314</sup> “L'idrogeno verde” sarà fondamentale per sostituire i combustibili fossili, agevolando il processo di decarbonizzazione, in settori ad elevata intensità energetica, come il settore metallurgico. A tal proposito è stata lanciata un'importante iniziativa in materia denominata *Choose Renewable Hydrogen*, supportata da una lettera firmata da 10 imprese ed associazioni europee, fra cui spicca anche Enel, che hanno proposto con forza iniziative che incentivassero l'idrogeno pulito come soluzione per il futuro volta a diminuire le emissioni e di conseguenza la dipendenza dalle esportazioni di petrolio e gas. Oltre al fatto che lo sviluppo dell'idrogeno potrebbe favorire il “*sector coupling*”, cioè l'accoppiamento del settore energetico con quello dei trasporti.

<sup>315</sup> WWF, “Il Recovery Fund non è ancora completamente equo e Green” <https://www.wwf.it/news/notizie/?54121/Il-Recovery-fund-UE-non-e-ancora-completamente-equo-e-green>

Prima del Consiglio Europeo di luglio infatti sono emerse profonde divergenze fra le posizioni di paesi come Germania e Francia (che si erano fatti promotori dell'iniziativa sul *Recovery Fund* poi elaborata dalla Commissione) seguiti da Italia e Spagna (di fatto i più importanti beneficiari dell'iniziativa dal punto di vista economico). Mentre dall'altra parte si presentavano i cosiddetti "paesi frugali", guidati da Paesi Bassi e Austria, ed a cui facevano seguito Svezia, Danimarca e Finlandia, promotori a loro volta di una loro proposta.

La fortissima contrapposizione scaturita da visioni in ambito politico-economico differenti, ha così costretto il Presidente del Consiglio Europeo, Charles Michel, ad avanzare alcune proposte concilianti che garantissero un punto di incontro fra le volontà differenti<sup>316</sup>.

La svolta e il risultato è stato raggiunto alla terza proposta presentata dallo stesso Michael, trovando un importante punto di accordo fra le parti, che ha sancito, dopo quattro giorni e quattro notti di intensi negoziati, una svolta molto importante per il futuro dell'Unione Europea.

L'attuazione del *Recovery Fund* da 750 milioni di euro è infatti stata approvata, benché la strutturazione interna ed il peso assunto da sussidi e prestiti siano notevolmente cambiato rispetto alla proposta originaria: i sussidi dovranno ammontare a 390 miliardi, rispetto ai 500 miliardi stipulati con la proposta originale della Commissione, mentre i prestiti da 250 miliardi ammonteranno a 360.

La proporzione attuale è quindi il frutto della presa di posizione dei paesi "frugali", preminentemente favorevoli ad una soluzione che garantisca una quota maggiore di prestiti, rispetto ai sussidi.

Per quanto riguarda la proposta concordata dal Consiglio europeo il 21 luglio, la struttura del *Next Generation EU* rimarrà in prevalenza uguale a quanto proposto originariamente dalla Commissione; ha subire un drastico ridimensionamento sarà invece il prossimo quadro finanziario pluriennale (Figura 13)<sup>317</sup>.

Il controllo sarà ripartito fra Parlamento, Consiglio e Commissione e quest'ultima in particolare si impegnerà a garantire un ruolo di raccordo fra le istituzioni europee e gli Stati, per favorire, anche

---

<sup>316</sup> F.Basso, "Recovery Fund, Conte: "Siamo a una svolta, sono ottimista". I frugali aprono sui 390 miliardi di aiuti", *Il Corriere della Sera*, [https://www.corriere.it/economia/professionisti/20\\_luglio\\_20/recovery-fund-nuova-proposta-390-miliardi-gli-aiuti-fronte-frugali-si-spacca-534c4782-ca53-11ea-b15c-cd9b33ddf899\\_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=Nw8HYAwM&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Feconomia%2Fprofessionisti%2F20\\_luglio\\_20%2Frecovery-fund-nuova-proposta-390-miliardi-gli-aiuti-fronte-frugali-si-spacca-534c4782-ca53-11ea-b15c-cd9b33ddf899.shtml](https://www.corriere.it/economia/professionisti/20_luglio_20/recovery-fund-nuova-proposta-390-miliardi-gli-aiuti-fronte-frugali-si-spacca-534c4782-ca53-11ea-b15c-cd9b33ddf899_preview.shtml?reason=unauthenticated&cat=1&cid=Nw8HYAwM&pids=FR&credits=1&origin=https%3A%2F%2Fwww.corriere.it%2Feconomia%2Fprofessionisti%2F20_luglio_20%2Frecovery-fund-nuova-proposta-390-miliardi-gli-aiuti-fronte-frugali-si-spacca-534c4782-ca53-11ea-b15c-cd9b33ddf899.shtml) consultato il 25 luglio 2020

<sup>317</sup> Immagine Consiglio europeo <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>

in vista della presentazione dei PNRR, nuove procedure e modalità volte ad accelerare ed agevolare il processo di ripresa attraverso la presentazione di progetti di investimento, soprattutto infrastrutturali, prima del Consiglio di ottobre.

*Figura 13 - Tabella dei programmi- Consiglio 21 luglio 2020*

• Dispositivo per la ripresa e la resilienza:	672,5 miliardi di EUR
di cui prestiti	360 miliardi di EUR
di cui sovvenzioni	312,5 miliardi di EUR
• REACT-EU:	47,5 miliardi di EUR
• Orizzonte Europa:	5 miliardi di EUR
• InvestEU:	5,6 miliardi di EUR
• Sviluppo rurale:	7,5 miliardi di EUR
• Fondo per una transizione giusta (JTF):	10 miliardi di EUR
• RescEU:	1,9 miliardi di EUR
• Totale:	750 miliardi di EUR

Per quanto riguarda la struttura dei programmi, come specificato, non subirà importanti variazioni strutturali; ma a subire un ridimensionamento saranno le quote finanziarie.

Partendo dallo strumento più importante il *Recovery and Resilience Facility*, lo strumento centrale predisposto all'interno del primo pilastro, e divenuto per certi versi il simbolo del percorso di svolta europea dei prossimi anni questo ha subito una forte implementazione passando dai 560 miliardi della proposta della Commissione a circa 672,5, ripartito in 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di sussidi.

Viene ribadito inoltre, che il criterio di ripartizione per gli stanziamenti per il periodo 2021-2022, segue quanto stabilito in precedenza dalla Commissione, basandosi quindi sulle fragilità causate del COVID-19; mentre nell'anno 2023, viene introdotto un correttivo, sostituendo il criterio di disoccupazione nel periodo 2015-2019, nelle medesime percentuali, da un nuovo indice relativo alla perdita cumulativa del Pil reale nel periodo 2020-2021, che verrà calcolato entro il 30 giugno 2022. Limitando allo stesso tempo il volume massimo dei prestiti al 6,8% del suo Reddito Nazionale Lordo (RNL)<sup>318</sup>.

---

<sup>318</sup> B. Romano, "Accordo sul Recovery Fund: 390 miliardi di sussidi e 360 di prestiti. Prima volta debito in comune, usi dei fondi sotto la ente", *Il Sole24ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/accordo-recovery-fund-prima-volta-debito-ue-comune-italia-uso-fondi-sotto-lente-ADk12Wf> consultato 27 agosto 2020

Allo stesso tempo determinanti dovranno essere le tempistiche di intervento programmate attraverso i PNRR: il 70% delle sovvenzioni erogate dal dispositivo dovranno essere impegnate fra il 2021 ed il 2022, mentre il restante il 30% dovrà essere impegnato entro la fine del 2023<sup>319</sup>.

Passando all'analisi del *Multiannual Financial Framework* europeo così come approvato dal Consiglio, revisionando le conclusioni raggiunte con il vertice di febbraio 2020, il primo aspetto importante è relativo all'ammontare complessivo degli impegni pari a 1.074,3 miliardi.

A cui fa seguito l'introduzione di un'importante novità: vengono infatti associati gli interessi finanziari dell'Unione a principi generali sanciti dai Trattati, in particolare all'articolo 2 TUE, volto alla tutela ed al rispetto dello stato di diritto<sup>320</sup>.

Un aspetto dalla forte connotazione soprattutto dal punto di vista politico, ma che allo stesso tempo ha creato non poco scalpore soprattutto di fronte alla frattura che si era aperta fra il Primo Ministro Olandese Rutte e l'omologo ungherese Orban<sup>321</sup>.

Un aspetto molto importante è il ruolo che giocheranno gli obiettivi climatici all'interno del *Next Generation EU* e nel MFF; in particolare all'importo totale della spesa di entrambe le iniziative verrà applicato un obiettivo climatico generale del 30%.

I presupposti, riprendendo il *Green New Deal* e l'*European Climate Law*, saranno il raggiungimento entro il 2050 la neutralità climatica, e gli obiettivi climatici per il 2030, che tuttavia saranno stabiliti con certezza entro la fine del 2020. Senza dimenticare il rispetto e la coerenza nei confronti dell'*Accordo di Parigi* e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs)<sup>322</sup>.

Il nuovo bilancio europeo per il periodo 2021-2027 sarà strutturato attraverso 7 rubriche:

- rubrica 1 “Mercato unico, innovazione e agenda digitale”;
- rubrica 2 “Coesione, resilienza e valori”;
- rubrica 3 “Risorse naturali e ambiente”;
- rubrica 4 “Migrazione e gestione delle frontiere”;
- rubrica 5 “Sicurezza e difesa”;
- rubrica 6 “Vicinato e resto del mondo”;

---

<sup>319</sup> Consiglio Europeo, “Riunione straordinaria del Consiglio europeo”, EUCO 10/20, 21 luglio 2020, pp.4-6 <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>

<sup>320</sup> Trattato sull'Unione europea, Art.2 [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>321</sup> Redazione, “Al vertice Ue scoppia caso Ungheria. Orban contro Rutte: “Questo casino è colpa sua”, *AGI*, <https://www.agi.it/estero/news/2020-07-19/orban-contro-rutte-odia-ungheria-casino-colpa-sua-9198776/> consultato 24 luglio 2020

<sup>322</sup> G. Giorgi, “Recovery Fund, l'accordo Ue segna un passo indietro per l'Europa verde?”, *Open* <https://www.open.online/2020/07/21/recovery-fund-accordo-ue-europa-green/> consultato 20 agosto 2020

- rubrica 7 “Pubblica amministrazione europea”.

Tuttavia, un approfondimento va condotto nei confronti della Rubrica 3 (Risorse Naturali e Ambiente).

In questo caso i finanziamenti erogati saranno incentrati a promuovere una serie di interventi: dall’azione per il clima alla tutela dell’ambiente e della biodiversità, fino alla creazione di valore

*Figura 14 - Stanziamenti risorse naturali e ambiente nuovo bilancio 2021-2027, proposta del Consiglio Europeo*

RISORSE NATURALI E AMBIENTE						
(milioni di EUR, prezzi 2018)						
2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161
di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti						
38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183

aggiunto da conseguire attraverso interventi in materia di politica agricola, marittima e pesca modernizzata e sostenibile (Figura 14)<sup>323</sup>.

Per quanto riguarda le risorse destinate alla Politica Agricola

Comune (*Common Agricultural Policy*), la finalità sarà di perseguire il percorso virtuoso tracciato dall’*European Green Deal*, volto a garantire l’accesso ad alimenti sicuri, di alta qualità ed a prezzi accessibili; inoltre sosterrà la transizione verso settore agricolo sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale.

La quota della spesa in ambito PAC che dovrebbe essere destinata all’azione per il clima dovrà essere pari al 40%.

Il contributo finanziario predisposto da questa rubrica andrà a finanziare anche altri importanti progetti come l’*European Maritime and Fisheries Fund*<sup>324</sup>, la *Common Fisheries Policy*<sup>325</sup>, *Integrated Maritime Policy of the European Union*<sup>326</sup>, ed il Progetto *LIFE*, finalizzato a fornire sostegno e tutela alla biodiversità, in cui rientra anche *Natura 2000*<sup>327</sup>.

Infine, sarà sostenuta anche la nascita del *Just Transition Fund*, i cui obiettivi come più volte ripetuti sono sostenere non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale la transizione verso

<sup>323</sup> Consiglio Europeo, “Riunione straordinaria del Consiglio europeo”, EUCO 10/20, 21 luglio 2020, pp.41-45 <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>

<sup>324</sup> European Maritime and Fisheries Fund [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_en)

<sup>325</sup> The Common Fisheries Policy [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en)

<sup>326</sup> Integrated Maritime Policy of the European Union <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/121/integrated-maritime-policy-of-the-european-union-~:text=The EU's Integrated Maritime Policy, and by developing cross-cutting>

<sup>327</sup> Natura 2000 <https://www.minambiente.it/pagina/rete-natura-2000>

la neutralità climatica, soprattutto in quelle regioni dopo è più forte la dipendenza da combustibili fossili e gli interventi dovranno essere più profondi<sup>328</sup>.

Per quanto riguarda le risorse proprie viene fissato all'1,40% del RNL il massimale assegnato a tutti gli Stati per coprire gli stanziamenti di pagamento annui, e non potrà superare l'1,46% del RNL.

Allo stesso tempo vengono recepite le proposte della Commissione sull'introduzione di nuove risorse proprie, con l'impegno da parte del Consiglio di promuovere una riforma di esse.

A tal proposito la prima ad entrare in vigore il 1° gennaio 2021, sarà la *Plastic Tax*, mentre da primo semestre 2021, sarà predisposto il via libera per i lavori della Commissione sulla *Carbon Tax*, il meccanismo in materia di adeguamento del carbonio alla frontiera, e anche sulla *Digital Tax*.

In relazioni a questi interventi verranno avanzate nuove proposte per promuovere una quinta riforma all'*EU ETS*, il sistema di scambio di quote di emissione, che dovrebbe regolamentare settori particolarmente inquinanti come quelli dei trasporti aerei e marittimi; a cui potrebbero aggiungersi l'imposta sulle transizioni finanziarie.

Molto importante: le entrate dall'introduzione di nuove risorse proprie dal 2021 saranno utilizzate per il rimborso anticipato dei prestiti contratti a titolo di *Next Generation Eu*.

In conclusione, nell'analisi del nuovo bilancio pluriennale 2021-2027 un aspetto molto importante va tenuto in considerazione: il compromesso che ha portato all'accettazione dell'accordo definitivo. È infatti stata applicata una correzione sui contributi annui (*rebates*) basato sul reddito nazionale, i paesi beneficiari in questo caso sono i medesimi definiti "frugali", fra cui Danimarca, Svezia, Austria, e Paesi Bassi; questi ultimi in particolare godranno una riduzione di 1.921 milioni, cifra che ha subito un raddoppio all'interno delle trattative<sup>329</sup>.

Questo elemento, per quanto dal punto di vista strettamente economico risulta marginale, ha ricoperto un ruolo molto importante, risultando rilevante per il raggiungimento di un compromesso, insieme alla nuova ripartizione fra sussidi e prestiti, ed all'introduzione di una serie di condizionalità.

Quest'ultimo aspetto non è stato esonerato da importantissime critiche, una delle più importanti ha investito il rapporto fra l'uso delle risorse ed il rispetto dello stato di diritto, che nonostante i riferimenti all'art. 2 del TUE, secondo molti analisti, ha subito un'importante flessione, sotto la

---

<sup>328</sup> Consiglio Europeo, "Riunione straordinaria del Consiglio europeo", EUCO 10/20, 21 luglio 2020, pp.45-47 <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>

<sup>329</sup> Ibidem, pp.64-65 <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>

pressione di Ungheria, Polonia e Slovenia, favorendo nuovi attriti fra alcuni paesi del Nord Europa e i paesi dell'est.

Senza contare un aspetto sicuramente non secondario: invero, il documento dovrà essere sottoposto alla plenaria del Parlamento europeo, dove il nuovo accordo al ribasso dovrà essere votato.

Il raggiungimento di un accordo di compromesso è stato quindi un segnale molto forte di convergenza in un periodo di crisi economica e sanitaria; ma allo stesso tempo ha mostrato delle criticità negative dell'attuale architettura europea, fondata sul metodo intergovernativo, in cui le scelte comunitarie forti e proiettate nel lungo periodo sono sacrificabili a discapito delle volontà particolari degli Stati membri.

Il risultato finale (bilancio europeo e *Next Generation EU*) è stato raggiunto infatti garantendo una soluzione al ribasso dettata anche dalla paura degli Stati di non riuscire a conciliare le proprie posizioni di fronte ad una situazione economica in costante deterioramento.

#### **4.7.1 La decisione del Consiglio e i dubbi sull'effettivo impatto dell'iniziativa**

*“Per la Prima volta nella storia europea, il bilancio è collegato agli obiettivi climatici, per la prima volta il rispetto dello stato di diritto diventa una condizione per la concessione di fondi”*, queste sono state le parole di Charles Michel, durante la conferenza stampa postuma alla decisione da parte del Consiglio sul nuovo bilancio e NG-EU<sup>330</sup>.

Ma analizzando in maniera approfondita il risultato, soprattutto dal punto di vista climatico ed ambientale, dei negoziati del Consiglio, importantissimi dubbi sorgono intorno all'atteggiamento ambivalente portato avanti dalle istituzioni europee. Dietro ad importanti proclami per il futuro dell'Unione, con le garanzie di una forte continuità con il *Green New Deal* europeo, non è maturata invece quella svolta annunciata; un'ulteriore perdita se la si analizza alla luce delle criticità strutturali già presenti all'interno della proposta originale presentata dalla Commissione (vedi cap. 4.6).

Il primo aspetto che emerge come rilevante riguarda la scelta di rispondere agli impulsi da parte del Parlamento europeo applicando un “obiettivo climatico generale” del 30% (superiore a quello della

---

<sup>330</sup> Discorso Charles Michel al termine del Consiglio del 21 luglio  
<https://twitter.com/eucopresident/status/1285439360771358720>

stesura originale fissato al 25%), all'importo totale delle spese a titolo del quadro finanziario pluriennale e del *Next Generation EU*; a cui fanno seguito almeno in via teorica coerenti richiami agli obiettivi dell'*Accordo di Parigi*, agli SDGs ed al principio del "non nuocere" del *Green New Deal*.

A tal proposito viene ricordata l'importanza dell'introduzione di una metodologia efficace di monitoraggio della spesa per il clima e della sua effettiva efficienza, incluse la rendicontazione in caso di progressi non sufficienti. Facendo riferimento inoltre all'importanza di procedere con una reportistica annuale, da parte della Commissione, in merito alle spese per il clima, ma soprattutto sulle conseguenze sia dal punto di vista economico, che sociale, del perseguimento degli obiettivi climatici. Interventi quest'ultimi che saranno garantiti attraverso il contributo fornito dal *Just Transition Mechanism*<sup>331</sup>.

La nuova strutturazione del programma infatti sembra assumere una connotazione fortemente ecologica e legata agli investimenti *green*, ma a livello finanziario ad essere sacrificati per il raggiungimento dell'accordo, sono stati proprio i propositi positivi nei confronti di una transizione verde e le ambizioni per un'Europa sostenibile, che avevano guidato la Commissione sin dall'insediamento.

Molti programmi europei infatti di cui i Paesi avrebbero potuto beneficiare, soprattutto sotto forma di sussidi, hanno subito profondi tagli o azzeramento di fondi, sacrificati a discapito del più importante strumento di intervento il *Recovery and Resilience Facility*, interno al primo pilastro di intervento *Supporting Member State*.

Le ripercussioni di queste scelte hanno costituito un importante impatto su iniziative centrali per investimenti e tutela ambientale, basti pensare ad esempio dalla riduzione della portata di *InvestEU*, nato per mobilitare nuovi volumi di investimento, soprattutto guidati da logiche di elevata sostenibilità, che è passato dai 30,3 miliardi proposti dalla Commissione ad appena 5,6 dopo l'approvazione del Consiglio.

Tendenza che è andata a colpire anche altre importanti iniziative centrali per garantire il nuovo corso "digitale e verde" dell'Unione, come più volte ripetuto dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, uno su tutti il programma *Horizon EU*, pilastro dell'*European Green Deal*, con un ruolo ancora più rilevante nel programma *Next Generation Eu* proposto dalla Commissione, dove avrebbe dovuto ricoprire un ruolo centrale nell'ambito della ricerca anche in campo sanitario.

---

<sup>331</sup> Consiglio Europeo, "Riunione straordinaria del Consiglio europeo", EUCO 10/20, 21 luglio 2020, pag.14 <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>

Anche in questo caso i fondi sono stati più che dimezzati passando dai 13,5 a 5 miliardi. A cui si aggiunge infine in maniera contraddittoria, visto il periodo di pandemia, il totale azzeramento (9,4 miliardi nella proposta iniziale) di *Eu4Health*, il piano per la salute nato per prevenire nuove pandemie.

Situazione analoga anche per quanto riguarda il più volte discusso *European Agricultural Fund for Rural Development*, che come illustrato nei capitoli precedenti, aveva assunto ruolo di primaria importanza, ed adesso passato da 15 miliardi a 7,5 miliardi; così come *RescEU* e *ReactEU*, passati il primo da 2 a 1,9 miliardi, mentre il secondo da 50 a 47,5 miliardi.

Ma l'aspetto forse più allarmante riguarda l'azzeramento del *Solvency Support Instrument*, iniziativa cardine del secondo pilastro (*Supporting the private sector*), finalizzata a fornire uno strumento straordinario alle imprese insolventi, la cui portata originariamente doveva essere di 26 miliardi, così come il programma di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale, che avrebbe ricoperto un ruolo specifico non indifferente in un periodo di grandissima fragilità a livello internazionale, garantendo 10,5 miliardi per l'azione esterna europea, più 5 miliardi destinati agli aiuti umanitari<sup>332</sup>.

Un'approfondimento va infine condotto sul *Just Transition Fund*, creato all'interno del *Green Deal* come vero e proprio motore per il perseguimento della piena neutralità climatica entro il 2050. Considerato un pilastro essenziale per l'attuazione del primo accordo sul clima (*European Climate Law*), all'interno della proposta originale promossa dalla Commissione questo avrebbe goduto di 30 miliardi di nuovi stanziamenti ed un ruolo più che preminente.

Con l'approvazione del piano da parte del Consiglio, il programma ha subito una consistente riduzione, con uno stanziamento previsto di circa 10 miliardi; il fondo è così passato dalla possibilità di godere di uno stanziamento totale di 40 miliardi, come delineavano le proposte iniziali, a circa 20.

In origine infatti gli stanziamenti destinati al JTF erano 7,5 miliardi, così come determinato dal *Green Deal*, a cui si sarebbero dovuti sommare 30 miliardi del *Recovery Fund*, più altri 2,5 del MFF; proposta quindi notevolmente mutata, che segna un grave balzo indietro nel perseguimento degli obiettivi sanciti dal *Green Deal* e del percorso verso una transizione verde.

A questo importante aspetto se ne aggiunge un altro altrettanto negativo emerso nei giorni successivi alla decisione del Consiglio, a farne le spese è lo stesso *Just Transition Fund* dopo il

---

<sup>332</sup> L. Palmisano, "Correre con le forbici in mano, Tutti i tagli nel nuovo Next Generation Eu approvato dal Consiglio europeo", *Linkiesta*, <https://www.linkiesta.it/2020/07/tagli-fondi-next-generation-eu/> consultato 27 agosto 2020

parere emesso dalla Corte dei conti Ue, che in una nota emessa il 22 luglio afferma che *“dovrebbe stabilire un legame più chiaro con gli obiettivi dell’Ue in materia di clima e ambiente”*.

Un aspetto non indifferente questo, che si va a sommare alla pesante decisione del Consiglio europeo; la Corte dei conti europea infatti critica fortemente le istituzioni europee che hanno predisposto lo strumento poiché come riporta la medesima nota *“non è stata effettuata una valutazione d’impatto a priori per giustificare l’importo modificato”*.

A questa prima critica se ne aggiunge un’altra relativa all’assenza di una solida analisi per garantire un’equa assegnazione delle risorse finanziarie, fondamentale soprattutto *“per individuare e quantificare gli obiettivi da raggiungere”*.

Accusando infine che *“il collegamento tra performance e finanziamenti è relativamente debole”* e che *“il metodo di assegnazione proposto fornisce scarsi incentivi ad attuare la profonda e significativa trasformazione strutturale necessaria per conseguire gli obiettivi dell’UE in materia di clima”*; viene evidenziato in questo modo *“il rischio significativo che il JTF non contribuisca a porre fine alla forte dipendenza di alcune regioni dalle attività ad alta intensità energetica”*<sup>333</sup>.

Quello che emerge è una novità molto importante per il futuro dell’Unione, dimostrando come stia avvenendo una netta diversificazione fra i propositi e la messa in pratica di strategie volte a garantire sostenibilità del sistema. Un problema che coinvolge non solo la riduzione degli stanziamenti ai progetti europei, a discapito di un’implementazione del *Recovery e Resilience Facility*, che è passato da 560 miliardi (250 di prestiti e 360 di sussidi), a 672,5 (360 miliardi di prestiti e 312,5 di sovvenzioni) (Figura 15)<sup>334</sup>.

Ma anche il perno ed il simbolo del nuovo corso europeo il *Just Transition Fund*, designato per perseguire processi di de-carbonizzazione ed investimenti finalizzati alla riduzione delle emissioni nelle regioni che necessitano di interventi più profondi, è stato valutato criticamente, a causa di fragilità strutturali, che ne contraddistinguono l’azione, secondo la Corte dei Conti europea.

---

<sup>333</sup> Corte dei Conti, parere n.5/2020, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP20\\_05/OP20\\_05\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP20_05/OP20_05_IT.pdf)

<sup>334</sup> Tabella di comparazione fra gli stanziamenti proposti dalla Commissione europea nel primo progetto del *Next Generation EU* e successivamente al Consiglio del 21 luglio.

Figura 15 – Tabella di comparazione fra gli stanziamenti proposti dalla Commissione e dal Consiglio

<b>SINGOLI PROGRAMMI NEXT GENERATION EU</b>	<b>STANZIAMENTI CONSIGLIO</b>	<b>STANZIAMENTI COMMISSIONE</b>
REACT-EU:	47,5 miliardi	50 miliardi
HORIZON EUROPE	5 miliardi	13,5 miliardi
INVESTEU	5,6 miliardi	30,3 miliardi
SVILUPPO RURALE	7,5 miliardi	15 miliardi
JUST TRANSITION FUND	10 miliardi	30 miliardi
RESCEU	1,9 miliardi	2 miliardi
NDICI	0 miliardi	15,5 miliardi
SOLVENCY SUPPORT INSTRUMENT	0 miliardi	26 miliardi
RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY:	672,5 miliardi	560 miliardi
PRESTITI	360 miliardi	250 miliardi
SOVVENZIONI	312,5 miliardi	310 miliardi

Infine, un approfondimento necessario dovrà investire anche le condizionalità.

Come ampiamente descritto anche nei capitoli precedenti, i fondi erogati dal “*New Generation EU*” saranno subordinati a un piano di riforme ed investimenti (*Recovery e Resilience Plan*) che il governo dovrà presentare attraverso una prima bozza entro metà ottobre, dopo aver messo appunto la nota di aggiustamento del Def<sup>335</sup>.

<sup>335</sup> Vale comunque la pena ricordare come le istituzioni europee abbiano agevolato la creazione di una speciale *Task Force*, creata in seno al segretariato generale, finalizzata a coordinare l’azione dell’Unione Europea nei confronti degli Stati membri per la presentazione di Piani di rilancio nazionali (*Recovery and Resilience Plan*), rendendoli il più possibile coerenti con le direttive europee per l’accesso alle risorse del *Recovery Fund*, e di conseguenza garantendo un’accelerazione alle pratiche di valutazione dei programmi stessi.

Duranti i lavori del Consiglio la forte contrapposizione aveva generato anche proposte molto rigide nei confronti dell'erogazione degli aiuti, una fra tutte la possibilità di introdurre un diritto di veto da parte dei governi, come proposto dai "paesi frugali"<sup>336</sup>.

Per quanto riguarda infatti la gestione dei fondi saranno influenti le decisioni della Commissione e del Consiglio europeo; quest'ultimo tuttavia si esprimerà a maggioranza qualificata.

Tuttavia, il monitoraggio sullo "stato di avanzamento" delle riforme e degli investimenti è un elemento imprescindibile per accedere alle quote annuali del *Recovery Fund*, proprio per questo un ruolo molto importante sarà rivestito dal "freno di emergenza", che non sarà altro che un *warning*, che scatterà nei confronti dei Paesi che non rispetteranno il *timing* e gli obiettivi concordati<sup>337</sup>.

L'aspetto forse allarmante in questo caso riguarda proprio la rilevanza della dimensione economica, a discapito di quella ambientale, ponendo al centro "l'importanza della tutela degli interessi finanziari" dell'Ue, ma senza considerare nessuna limitazione tangibili o possibilità di intervento rispetto all'azione degli Stati in materia di lotta ai cambiamenti climatici.

In questo caso il riferimento è solamente al rispetto dei vincoli posti dai Piani di ripresa nazionali, che contengono al loro interno condizionalità già di per sé deboli in ambito climatico-ambientale, e non garantendo così l'attuazione di un controllo più pervasivo sulle politiche ad elevato impatto climatico.

L'imposizione di determinate condizionalità hanno infatti fatto sorgere alcuni quesiti.

Scongiorando la possibilità infatti di intervenire in qualsiasi modo attraverso una riduzione strutturale della pressione fiscale, il punto focale del dibattito riguarda la tipologia di investimenti e riforme che saranno promosse nei prossimi anni. In primo luogo, infatti andrà approfondito come la

---

<sup>336</sup> A. Gagliardi, "Dai "rebate" al freno di emergenza, le parole chiave dell'intesa", *Il sole24ore*

<https://www.ilsole24ore.com/art/dai-rebate-super-freno-emergenza-parole-chiave-dell-intesa-ADXwAXf> consultato 22 agosto 2020

<sup>337</sup> Il volano rispetto all'erogazione dei Fondi rimane in mano alla Commissione che avrà l'ultima parola per garantire gli aiuti finanziari ai paesi, con un parere che arriverà entro due mesi di tempo dalla presentazione dai Piani nazionali di ripresa.

In sede di vertice un paese può chiedere approfondimenti sull'operato messo in atto da un altro Stato (attuazione del cosiddetto "freno di emergenza"), questo costerà la sospensione dell'elargizione dei fondi da parte della Commissione, in vista del Consiglio europeo successivo che ne discuterà in maniera esaustiva. Procedura questa, destinata a durare non più di tre mesi, durante i quali il "Comitato economico e finanziario" avrà tempo per porre in essere valutazioni pertinenti e conformi agli art.17 del TUE e 317 TFUE, ed il Consiglio a discutere della questione in maniera esaustiva. L'accertamento si potrà verificare ogniqualvolta sussista la presenza di "gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali" del progetto.

G.L. Tosato, "Come funzionerà il freno di emergenza del Recovery Fund", *IAI*,

<https://www.affarinternazionali.it/2020/07/come-funzionera-il-freno-di-emergenza-del-recovery-fund/> consultato 16 settembre 2020

sintesi fra le istituzioni europee e gli Stati, possa favorire in maniera costante “la crescita potenziale, la competitività, l’equità e la sostenibilità sociale ed ambientale”.

Proprio per questo sarà cruciale osservare il corso degli eventi e l’attuazione degli investimenti e delle riforme, soprattutto se questi garantiranno un rispetto dei principi del *Green Deal*, dell’*Agenda 2030* e dell’*Accordo di Parigi*, oppure se le condizionalità saranno focalizzate semplicemente a generare un impatto economico rilevante per il rilancio dell’Unione Europea<sup>338</sup>.

“*Il Green Deal europeo e la digitalizzazione daranno una grande spinta al lavoro e alla crescita, alla resilienza delle nostre società e alla salute dell’ambiente*”<sup>339</sup>, queste erano le parole dopo la presentazione del *Next Generation EU* a maggio, da parte di Ursula von der Leyen, a cui hanno fatto seguito le parole di Michel “*Le priorità del digitale e del Green Deal possono essere il pilastro della ripresa economica europea*”<sup>340</sup>.

Due interventi in sintonia, ma che all’atto pratico rischiano di essere disattesi o quantomeno fortemente ridimensionati.

Posizione diametralmente opposta è invece quella Greta Thunberg, che all’indomani del Consiglio ha presentato alle istituzioni europee una lettera firmata da più di 70 mila persone, che ha definito il piano *Next Generation EU*, come “*un tradimento per i giovani*”.

La giovane attivista ha puntato il dito contro le istituzioni europee ree di aver perso nuovamente una grande occasione per affrontare la questione climatica ed ecologica, soprattutto perché fino adesso questa non è stata trattata come una vera e propria crisi.

Tra le critiche negative mosse nella lettera, l’aspetto più dibattuto riguarda gli impegni assunti nel percorso di transizione energetica e di decarbonizzazione entro il 2050 (come stipulato nell’*European Climate Law*).

Secondo l’attivista infatti le tempistiche dell’azione dell’Unione sono considerabili come una vera e propria resa, che andrebbe corretta con politiche molto più incisive.

Non si è fatto inoltre attendere la presa di posizione una volta terminato il Consiglio, che come detto ha trovato la propria conclusione con una soluzione al ribasso, soprattutto a discapito di quegli interventi che avrebbero impattato sulla questione climatica.

---

<sup>338</sup> D. Pesole, “Recovery Fund e Mes: quale dei due strumenti ha più condizionalità?”, *Il sole24ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/recovery-fund-e-mes-quale-due-strumenti-ha-piu-condizionalita-ADbqrvf> consultato 27 agosto 2020

<sup>339</sup> A. Fioravanti, “Il Recovery fund da 750 miliardi proposto dalla Commissione spiegato in modo semplice”, *Linkiesta*, <https://www.linkiesta.it/2020/05/recovery-fund-commissione-750-miliardi-italia/> consultato 27 agosto 2020

<sup>340</sup> Redazione, “Michel, digitale e green deal siano pilastri ripresa Ue”, *ANSA*, [https://www.ansa.it/ansa2030/notizie/lavoro\\_sviluppo/2020/04/15/michel-digitale-e-green-deal-siano-pilastr-ripresa-ue\\_0600200d-4ba4-4764-bf0d-5da95b00893e.html](https://www.ansa.it/ansa2030/notizie/lavoro_sviluppo/2020/04/15/michel-digitale-e-green-deal-siano-pilastr-ripresa-ue_0600200d-4ba4-4764-bf0d-5da95b00893e.html) consultato 27 agosto 2020



#### 4.8 Il Parlamento e le valutazioni sul quadro finanziario pluriennale

Il grande dibattito generato intorno al nuovo bilancio rafforzato dal *Next Generation EU* non si è concluso dopo il difficile compromesso raggiunto al Consiglio europeo del 21 luglio, ma è stato ulteriormente alimentato dall'altra istituzione europea deputata all'approvazione del bilancio: il Parlamento europeo.

Benché il Parlamento abbia accettato con positività la svolta storica giunta con l'approvazione del *Recovery Fund*, ha sollevato forti critiche sul quadro finanziario pluriennale, minacciando di bloccarne l'approvazione attraverso il veto, e rischiando così di pregiudicare l'approvazione dell'intero pacchetto.

Fra le competenze dell'organo infatti rientra la possibilità di votare il quadro finanziario pluriennale, mentre nessuna è la possibilità di intervento in merito al *Recovery Fund*; è altrettanto vero come detto, che se fosse posto il veto sulla proposta di bilancio l'intero programma sarebbe bloccato, proprio per la relazione che intercorre fra il nuovo fondo per la ripresa ed il MFF, che ne fornisce le garanzie.

Il Parlamento si è espresso in tal caso attraverso una risoluzione di 26 punti, approvata con 465 voti a favore, 150 contrari e 67 astensioni, ribadendo la contrarietà alle posizioni assunte dal Consiglio<sup>344</sup>.

La critica del Parlamento europeo è mirata alla riduzione del bilancio europeo 2021-2027, che rispetto alla proposta avanzata dalla Commissione a maggio (1.100 miliardi) è passata a 1.074 miliardi (circa 1% del PNL), portando ad una netta riduzione di programmi chiave come ad esempio *Horizon Europe* ed il più volte dibattuto *Just Transition Fund*.

Una scelta che causerebbe importanti ripercussioni per il futuro, poiché una volta esaurito nel 2024 il supporto straordinario del *Next Generation EU*, il contributo fornito dal MFF sarebbe inferiore ai livelli del 2020<sup>345</sup>.

Il pericolo che scorgono gli eurodeputati è proprio quello, citato anche precedentemente, di aver sacrificato obiettivi essenziali come il *Green Deal*, la digitalizzazione e la lotta ai cambiamenti climatici, al fine di raggiungere un accordo fra i Paesi in una situazione di emergenza.

---

<sup>344</sup> Parlamento europeo, "Risoluzione del Parlamento europeo sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020", 2020/2732(RSP), 23 luglio 2020, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0229\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0229_IT.html)

<sup>345</sup> D. Carretta, "Tagli ingiustificabili. Sul Recovery Fund il Parlamento europeo chiede più fondi", *Il Foglio*, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2020/07/22/news/tagli-ingiustificabili-sul-recovery-fund-il-parlamento-europeo-chiede-piu-fondi-322611/?underPaywall=true> consultato 28 agosto 2020

L'obiettivo del Parlamento attraverso la risoluzione è di far valere posizioni forti e politiche più ambiziose, in primo luogo, attraverso un ruolo più rilevante dello stesso Parlamento nei futuri interventi per la ripresa; ma anche per quanto riguarda il prossimo QFP, soprattutto i programmi relativi al clima, all'ambiente, alla salute, alla transizione digitale ed energetica, alle infrastrutture sostenibili, garantendo maggior rilevanza ai programmi che hanno subito profonde riduzioni: non solo *Horizon Europe*, ed il *Just Transition Fund*, ma anche il programma *LIFE+*, *EU4health*, *InvestEU*<sup>346</sup>.

Al punto 15 della risoluzione inoltre viene ribadita l'importanza del perseguimento di una strategia di lungo periodo che valorizzi la tutela ambientale, la lotta ai cambiamenti climatici e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile sanciti dalle Nazioni Unite; ma soprattutto che questi vengano rispettati sia all'interno del bilancio europeo, che del *Next Generation EU*, garantendo vincolante una spesa del 30% in materia di clima, a cui si aggiunge un obiettivo di spesa del 10% per la tutela della biodiversità.

La proposta continua indicando la possibilità di agevolare la programmazione di una metodologia di monitoraggio efficace e trasparente sia per la spesa in materia di clima, sia per quella relativa alla biodiversità, a cui si dovrà far seguito, in maniera necessaria, l'applicazione del principio del "non nuocere", precedentemente introdotto nel *Green deal*, sia nel MFF, che nel *Next Generation EU*. Si conclude infine con l'indicazione di favorire un impegno serio e duraturo che promuova l'eliminazione graduale di sussidi ai combustibili fossili<sup>347</sup>.

Le indicazioni si focalizzano anche sull'aspetto legato alle entrate, sottolineando come sia stata persa l'occasione per quanto riguarda la modernizzazione delle risorse proprie, criticando anche la poca chiarezza su come è stato affrontato l'intera questione.

Per il momento l'unica nuova entrata è basata sul prelievo determinato dalla nuova tassa sulla plastica (*Plastic Tax*), un provvedimento insufficiente per sostenere l'intero impegno del NG-EU. Per questo viene suggerito di velocizzare i lavori per introdurre nuove risorse proprie (almeno due), fra queste la riforma dell'*EU ETS*, la *Digital Tax* o la *Carbon Tax*. Le ultime due fondamentali oltretutto per delineare una politica fiscale comune, che garantirebbe anche il rafforzamento di una politica estera comune, focalizzata su temi centrali per il futuro come la questione climatica.

---

<sup>346</sup> Redazione, "Strada in salita per Recovery Fund e bilancio all'Europarlamento", *Il sole24ore*, <https://www.ilssole24ore.com/art/strada-salita-recovery-fund-e-bilancio-all-europarlamento-ADM0qnf> consultato il 28 agosto 2020

<sup>347</sup> V. Genovese, "Ecco come il Parlamento europeo vuole modificare lo striminzito budget 2021-2027 approvato dagli Stati", *Linkiesta* <https://www.linkiesta.it/2020/07/recovery-fund-next-generation-bruxelles-parlamento-europeo-consiglio-unione-europea-sassoli/> consultato 28 agosto 2020

In merito a questo la decisione del Consiglio ha infatti predisposto un'implementazione delle attività della Commissione, che è incaricata di presentare nel primo semestre 2021 una proposta inerente alle nuove iniziative, al fine di garantirne l'applicazione al più tardi entro il 1° gennaio 2023. Un rimando che potrebbe assumere il sapore di sconfitta su un tema centrale per il futuro e su cui il Parlamento invece punta con convinzione<sup>348</sup>.

Il Parlamento si dichiara così pronto ad avviare i triloghi, con la Commissione ed il Consiglio dell'Unione, al fine di raggiungere un'intesa entro ottobre o novembre, puntando a sfruttare il potere di co-decisione sul quadro finanziario pluriennale per ottenere un pacchetto più ambizioso a cui si sommerà anche il nodo cruciale legato al rispetto dello stato di diritto, che ha sollevato fortissimi critiche soprattutto all'interno del Parlamento.

Fondamentale è infine ricordare che oltre all'accordo nel suo complesso, verranno passati al vaglio anche i vari programmi settoriali, ma che al momento del voto il Parlamento avrà la possibilità di approvare o respingere in blocco solamente l'intero pacchetto, presupposto che fa intendere che difficilmente una negoziazione al rialzo possa portare al fallimento dell'intero piano.

#### 4.9 Conclusione

In via conclusiva, diventa necessario, valutare nella loro complessità le politiche promosse dalle istituzioni europee nel primo semestre 2020.

Lo scenario che si è venuto a delineare è senza dubbio uno scenario senza precedenti nella storia europea *post* Seconda Guerra Mondiale; il sistema infatti dopo essere stato colpito dalla crisi pandemica, ha subito le conseguenze a livello economico, delle misure emergenziali applicate per arginare la diffusione da Covid-19.

Il *lockdown* ed il blocco generale che è stato promosso nei primi mesi del 2020, ha scaturito uno *shock* esogeno, il cui impatto è stato tuttavia asimmetrico, con conseguenze ed impatti differenti nei vari Paesi europei. Uno scenario la cui origine è ascrivibile a diversi fattori: un primo aspetto è legato direttamente alla diffusione della pandemia, che è risultato temporalmente sfasato, colpendo con tempi e durata differenti i vari Paesi. Direttamente collegato a questo elemento è anche

---

<sup>348</sup>A. Mauro, "Nuova Europa e vecchi merletti", *HuffingtonPost* [https://www.huffingtonpost.it/entry/nuova-europa-e-vecchi-merletti\\_it\\_5f16ffe7c5b6cac5b73208ad?0f4&utm\\_hp\\_ref=it-homepage](https://www.huffingtonpost.it/entry/nuova-europa-e-vecchi-merletti_it_5f16ffe7c5b6cac5b73208ad?0f4&utm_hp_ref=it-homepage) consultato 28 agosto 2020

l'impatto generato nell'economia, che ha avuto natura differente anche a causa della struttura industriale, con settori maggiormente esposti agli effetti della pandemia, come le PMI impegnate nelle esportazioni.

In questo scenario di crisi l'Unione Europea, con non poche difficoltà, ha saputo promuovere delle soluzioni straordinarie come appunto il *Next Generation EU*, finalizzato a garantire la ripresa dell'Unione, che troverà come punto di riferimento proprio l'*European Green Deal*, con le rispettive priorità ed obiettivi.

Il programma promosso dalla Commissione basato su un bilancio europeo rafforzato dal *Recovery Fund* garantisce uno stanziamento di almeno il 25% dei fondi per la sfida ai cambiamenti climatici. Una decisione dall'elevata rilevanza, almeno dal punto di vista teorico, viste le criticità sulla mancanza di condizionalità stringenti all'interno della proposta.

Alla proposta della Commissione ha fatto seguito il lungo dibattito del Consiglio europeo del 21 luglio che ha portato in dote la scelta di promuovere uno sforzo ulteriore in materia, stanziando in questo modo il 30% del budget alla lotta ai cambiamenti climatici.

Una scelta sicuramente epocale, che ricalca quanto più volte proposto dal Parlamento europeo, ma che allo stesso tempo racchiude in sé un aspetto negativo. La proporzione dell'intervento aumenta, ma di fatto al termine del Consiglio sono stati posti importanti tagli al budget ed a molte iniziative dall'elevato impatto ambientale nel *Next Generation Eu*.

A discapito infatti della concessione dei cosiddetti "rebates", a cui si è accompagnata una nuova distribuzione della percentuale di sussidi e prestiti, adesso praticamente analoghi (390 miliardi di sussidi e 360 miliardi di prestiti, rispetto alla proposta iniziale di 500 miliardi di trasferimenti e 250 di prestiti, con il totale che rimane comunque invariato a 750 miliardi), vengono attuati pensanti riduzioni finanziarie a programmi e strumenti strutturalmente importanti come *InvestEU* che avrebbe goduto, almeno in via teorica di 30,3 miliardi, e che passa adesso a 5,6 miliardi, il *Just Transition Fund*, perno dell'intero piano, che passa invece da 40 miliardi totali, a circa 20 (10 sono gli stanziamenti che verranno ottenuti grazie al *Recovery Fund*, che si sommano agli unici "fondi freschi" stanziati dell'*European Green Deal*, circa 7,5, con un l'ulteriore rafforzamento di 2,5 miliardi riservati dal quadro finanziario pluriennale).

Sul JTF pesa inoltre, come una vera e propria bocciatura, il parere della Corte dei Conti europea che ha sollevato importantissime criticità strutturali presenti nell'iniziativa, colpendo in questa materia uno dei pilastri, anche dal punto di vista simbolico, dell'*European Green Deal*<sup>349</sup>.

---

<sup>349</sup> Corte dei Conti, parere n.5/2020, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP20\\_05/OP20\\_05\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP20_05/OP20_05_IT.pdf)

Nonostante queste criticità profonde è stato più volte ribadito che il perseguimento di una transizione verde e della neutralità climatica rimarranno gli obiettivi centrali dell'intero piano di rilancio europeo; ed a questo proposito quattro sono i piani in cui sarà canalizzata l'azione: prezzi del carbonio, investimenti sostenibili, una nuova politica industriale ed infine proprio una transizione giusta.

Le politiche della Commissione si dovranno nei prossimi mesi confrontare con uno dei problemi più rilevanti ed importanti il *carbon pricing*, una riforma che dovrà essere perseguita con forza attraverso l'implementazione di due iniziative. In primo luogo, dovrà essere perseguita una riforma dell'*European Emission Trading System-ETS*, allargandolo a nuovi settori, come il settore dei trasporti aerei e marittimi, in tema di emissioni.

A questo proposito servirà allineare la tassazione agli obiettivi climatici, con la suggestione di fissare un prezzo comune a tutti i settori, che se da un punto di vista economico potrebbe essere molto vantaggioso, rischierebbe di causare impatti diversificati, colpendo soprattutto i paesi più fragili, che generalmente hanno emissioni più elevate. Una situazione spinosa che potrebbe alimentare fenomeni di delocalizzazione, dove le emissioni costano meno.

Proprio per fronteggiare questo fenomeno la Commissione dovrà intervenire attraverso la proposta di una *Carbon Tax*, che dovrà congiurare qualsiasi rischio di *carbon leaking*.

Una proposta che oltre a garantire che i prodotti all'interno dell'UE rispondano a determinati requisiti, sia che essi siano prodotti all'interno, oppure che vengano esportati, imponendo quindi una tassa ai prodotti ad alta intensità di carbonio.

In secondo luogo, una regolamentazione del genere avrebbe importanti impatti a livello internazionale, spingendo anche altre realtà ad attuare leggi analoghe, cooperando nel perseguimento della decarbonizzazione.

Se anche in questo caso l'intento è positivo, dopo i lavori del Consiglio, è stato determinato uno slittamento dell'iniziativa, con un'attuazione che non dovrà avvenire più tardi del 2023.

Una scelta piuttosto ambigua, come è stato sottolineato dal Parlamento, che allo stesso tempo ha sottolineato la necessità di attuare almeno due delle nuove riforme inerenti le "risorse proprie" del bilancio, che ne ha sottolineato la portata sia per l'impatto economico che potrebbero generare, sia soprattutto per agevolare l'attuazione di misure più stringenti in tema di lotta ai cambiamenti climatici.

Lo slittamento dell'iniziativa non dovrà in alcun modo subire ridimensionamenti ed ulteriori rimandi, causa il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, e l'attuazione di un serio processo di decarbonizzazione.

Proprio sul medesimo ambito avrà un ruolo preminente anche l'altro pilastro, il *Just Transition Mechanism*, che disporrà dei benefici dell'azione del *Just Transition Fund*, lo strumento che come precedentemente analizzato ha subito un importantissimo ridimensionamento dopo il Consiglio. L'importante apporto volto a contrastare gli effetti distributivi negativi della transizione, e che dovrebbe garantire il supporto per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, non sembra assolutamente sufficiente, assumendo sempre più il malcelato significato di una compensazione politica. A questo scopo sono emerse anche importanti ipotesi di riforma del JTF, fra cui quella del *Blue Print- For Europe's Just Transition*<sup>350</sup>.

Un altro importantissimo aspetto riguarda gli investimenti sostenibili.

Come già ampiamente analizzato (vedi cap. 3.5), l'Ue dovrà colmare un gap annuale di investimenti *green* di circa 260 miliardi all'anno, metà del quale generato dal settore residenziale, circa 21 dal settore dei trasporti ed infine 34 del settore energetico.

Gli investimenti in questi settori specifici saranno fondamentali per promuovere una transizione verde, e verranno perseguite attraverso l'attuazione di una strategia complessiva che coinvolga l'Unione Europea, *New Industrial Strategy*, che verrà coadiuvato dal *Circular Economy Action Plan*.

L'intervento dovrà avere un impatto positivo nell'intero settore industriale, ma in particolare nei segmenti industriali ad elevate emissioni ed in quelle ad elevato impatto energetico dove l'implementazione dell'economia circolare diventerà fondamentale, garantendo processi sostenibili di produzione e consumo, e una sostanziale riduzione degli sprechi.

L'aspetto essenziale sarà di perseguire con forza l'obiettivo della neutralità climatica, senza sacrificare la competitività dell'industria europea, necessario per affrontare le conseguenze della crisi, all'interno di un contesto internazionale fortemente frammentato.

Il raggiungimento di questo obiettivo sarà determinato dall'intento comune dei paesi membri, che si dovranno impegnare ad attuare un più forte coordinamento sui settori strategici, dove l'implementazione delle nuove tecnologie diventerà imprescindibile per garantire una maggiore competitività.

Buoni propositi che si scontrano però con il pragmatismo europeo; dopo il Consiglio del 21 luglio infatti fra i programmi che hanno subito i tagli più profondi vi è anche *Horizon Europe*, l'iniziativa finalizzata allo sviluppo tecnologico, fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi della digitalizzazione e della transizione verde, e che con l'avvento della pandemia e del Recovery Fund,

---

<sup>350</sup> Blue Print- For Europe's Just Transition <https://report.gndforeurope.com/>

doveva essere potenziato assumendo anche importanti prerogative in ambito di ricerca medico-sanitaria.

*Horizon* è passato infatti da uno stanziamento totale di circa 13,5 miliardi a circa 5, facendo venire intrinsecamente meno gran parte delle prerogative per il futuro, e testimoniando la divergenza che si sta creando fra propositi e politica europea.

Per diventare davvero competitivi l'UE, l'oltre ad ampliare uno strumento come *Horizon*, dovrà introdurre inoltre norme ambientali comuni, una tassazione comune dell'energia, agevolando misure volte alla creazione di imprese *cleantech* a livello europeo.

Allo stesso tempo interventi rilevanti dovranno riguardare anche il settore energetico, che attualmente ha impatti rilevanti nella produzione di emissioni di gas serra dell'UE (circa il 25% totale).

Se l'attuazione sarà perseguita in maniera seria e programmatica le energie rinnovabili saranno destinate a raggiungere una cifra compresa fra il 30,4% e il 31,9% nel 2030, molto vicino all'obiettivo prefissato del 32%.

A questo si aggiungono inoltre gli sforzi legati alla mobilità ed ai trasporti, che attualmente risultano come uno dei settori con un'incidenza maggiore per quanto riguardano le emissioni, con circa il 25% totale ed in costante crescita.

In questo caso gli interventi saranno molteplici, in primo luogo un'analisi andrà condotta proprio sul trasporto aereo, uno delle cause più importanti delle emissioni, che alla luce dei lavori della Commissione, dovrebbe essere regolamentato all'interno dell'*EU ETS*. A fianco di questa proposta dovranno essere inoltre introdotte politiche attive, che favoriscano lo sviluppo ed il potenziamento di trasporti multimodali, in particolare dei trasporti ferroviari, in cui avrà un ruolo centrale il processo di digitalizzazione, altro pilastro dell'Agenda della Commissione.

Sarà inoltre fondamentale garantire anche l'implementazione di trasporti pubblici in centri urbani, cercando di scoraggiare i trasporti tradizionali, spesso colpevoli di generare congestione ed inquinamento nelle aree urbane.

Una strategia che dovrà contemplare anche iniziative tipiche dell'economia circolare, come la *sharing economy*, con l'utilizzo di mezzi elettrici o ad idrogeno.

Per favorire tutto ciò sarà necessario rivedere anche il quadro normativo per le infrastrutture energetiche, in particolare il *Trans European Network- Energy* (TEN-E) volto a garantire l'introduzione di tecnologie innovative e l'ammodernamento delle infrastrutture: reti a idrogeno, cattura del carbonio, stoccaggio dell'energia e una catena del valore circolare per le batterie.

Gli ultimi mesi hanno sancito quindi una cesura senza precedenti, dando nuova spinta al *European Green Deal*, e ponendolo al centro dei piani per il futuro, un avvenimento dalla portata storica, che dovrà non solo risollevarlo e cambiare profondamente il contesto europeo, ma dovrà creare un modello a livello internazionale, solo così sarà possibile perseguire quanto contenuto nell'*Accordo di Parigi*.

Sarà a tal proposito compito del Parlamento europeo, nei prossimi mesi, rilanciare l'intera iniziativa, limitata in parte dalla decisione del Consiglio, che al futuro europeo ha fatto prevalere l'interesse nazionale.

Gli sforzi per promuovere il processo di transizione andranno avanti e, se perseguiti con serietà ed impegno, saranno sempre più onerosi, per questo sarà necessario un intervento senza precedenti ed un impegno ancora più sostanziale, soprattutto per quanto riguarda il *Multiannual Financial Framework*, unico ambito dove il Parlamento a potere di co-decisione. La partita sarà fondamentale per ridare forza e vigore ai programmi ed alle iniziative rilevanti per realizzare la svolta verde.

A questo aspetto strettamente finanziario se ne dovrà aggiungere uno relativo alla politica estera.

Come dibattuto più volte l'Europa nella grande impresa che sta affrontando dovrà diventare vero e proprio simbolo a livello internazionale, ripercorrendo il ruolo di punto di riferimento per quanto riguarda la cooperazione ed il coordinamento per affrontare le sfide climatiche.

L'impegno riguarderà lo sviluppo e l'implementazione di una "diplomazia verde", che garantisca la condivisione di obiettivi imprescindibili per il futuro, e che dovrà avere un ruolo attivo sin dalla Conferenza sui cambiamenti climatici che si terrà a Glasgow (COP26) nel 2021, impegno determinante per delineare il futuro.

## **Conclusione**

Al termine di questa lunga e complessa analisi che ha ricostruito le scelte e gli avvenimenti che hanno caratterizzato i primi mesi del 2020, diviene centrale aggiungere delle conclusioni, che consentano di valutare al meglio le politiche attuate dalle istituzioni europee.

Ripercorrendo quindi brevemente la strutturazione dell'elaborato, questo è composto da quattro capitoli: mentre *Capitolo I* ed il *Capitolo II* fungono da chiave interpretativa generale ed hanno una connotazione soprattutto teorica, il *Capitolo III* ed il *Capitolo IV* entrano in profondità dell'argomento andando ad analizzare le specificità della proposta della nuova Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen, denominata *European Green Deal*; soprattutto come questa proposta sia diventata pilastro anche delle iniziative promosse dalle istituzioni europee per contrastare la crisi da Covid-19, come per l'appunto il *Next Generation EU*.

Nel *Capitolo I* infatti sono state poste le basi per ricostruire gli sforzi compiuti dagli anni Settanta ad oggi. Un percorso costellato da successi, ma anche da profonde fratture e rinunce, che hanno avuto il peso di vere e proprie sconfitte. La *Conferenza di Stoccolma* del 1972, così come il *Summit della Terra* del '92, ed ancora *Rio+20*, sono state tappe fondamentali senza dei quali non sarebbero stati raggiungibili i progressi e gli obiettivi che attualmente sono al centro del dibattito pubblico e delle agende politiche, come ad esempio la nascita del concetto di *sviluppo sostenibile* introdotta dal *Rapporto Brundland*, ed implementata con l'*Agenda 2030*, che dalla connotazione simbolica, ha consentito di strutturare obiettivi tangibili per la realizzazione.

Ed ancora l'*Accordo di Parigi*, il documento nato dopo durissimi negoziati, all'interno della Convenzione quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite, che attualmente fornisce il più importante impegno internazionale relativo alla lotta ai cambiamenti climatici.

La ricostruzione in tal senso diventa così necessaria, soprattutto per fornire un quadro generale sulle origini e principi che hanno condizionato le politiche attuali.

A questo prima parte fa seguito il *Capitolo II*, il cui obiettivo è proprio quello di inquadrare dal punto di vista economico la "*Green economy*".

In questo caso l'analisi condotta si è soffermata in primo luogo sugli aspetti prettamente economici, in particolare attraverso un raffronto fra la concezione economica lineare e tradizionale e la *Green economy*, valutandone inoltre le peculiarità interne come ad esempio la *Circular economy*.

A questa prima sezione in cui è stato trattato l'argomento in chiave economica e teorica, se ne aggiunge una seconda che ripercorre l'evoluzione delle politiche verdi, sin dalle prime proposte concrete da parte di *Unep*.

Un'analisi che culmina con uno dei momenti più importanti degli ultimi anni in Europa: la crisi del 2008. L'elemento è determinante perché presenta forti analogie con la situazione attuale; in particolare, come adesso, era richiesto agli Stati di rispondere con misure di stimolo ad una recessione economica ed occupazionale profonda.

Prendendo in considerazione le politiche attuate durante quella crisi, in cui un ruolo rilevante fu sancito dall'elezione di Obama negli Stati Uniti, quello che emerge è un atteggiamento completamente differente da quello che *Unep* stava cercando di promuovere, che prevedeva importanti interventi finalizzati alla ripresa economica, ma che allo stesso tempo garantissero una transizione verde del sistema. Riforme di lungo periodo, che non hanno quindi effetti immediati e per questo in gran parte disattese, preferendo invece, politiche che fornissero stimoli immediati all'economia e all'occupazione.

Un discorso che assume quindi un aspetto specifico dal punto di vista comparativo, soprattutto per quanto riguarda l'atteggiamento europeo, dove gli interventi furono contraddistinti da scelte prettamente unilaterali, con conseguenti criticità, soprattutto a causa della differente posizione di bilancio e fragilità macroeconomiche degli Stati; a cui si sommò l'assenza di coordinamento generale, per la promozione di politiche economiche lungimiranti.

Poste le premesse generali, che hanno fornito un quadro di riferimento, i *Capitolo III e IV* si sono occupati infine di analizzare in maniera dettagliata, anche alla luce delle scelte e degli avvenimenti accaduto fra la fine del 2019 ed il primo semestre 2020, la fase più importante dell'attuale storia europea, caratterizzata dalla grande novità introdotta dalla Commissione europea: l'*European Green Deal*.

La ricostruzione dell'importantissimo programma composto da più di 50 iniziative, fra cui alcune estremamente importanti come appunto il *Circular Economy Action Plan* e la *New Industrial Strategy*, entrambe fondamentale per garantire una compiuta transizione, coinvolgendo quei settori che impattano negativamente per quanto riguardano le emissioni di carbonio e produzione di rifiuti, fra questi, ad esempio il settore tessile, dei trasporti e delle costruzioni.

Una strategia che con l'implementazione di progetti relativi all'economia circolare dovrà garantire importanti risultati anche in relazione della gestione delle risorse, con una consistente riduzione dei rifiuti, ed un utilizzo ottimale delle materie prime.

A questo si aggiungono nuove iniziative legate alla tutela della biodiversità sia attraverso nuovi importanti interventi, sia attraverso un ripensamento delle strategie relative alla filiera alimentare, che anche in questo caso dovrebbe garantire più ampi livelli di sostenibilità ed una riduzione degli sprechi (*Farm-to-Fork*).

Fra le novità va inoltre rilevato l'*European Climate Law*, la prima legge sul clima che fornisce limiti ed obiettivi all'azione europea, in particolare il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, in cui saranno integrati anche sforzi intermedi da raggiungere entro il 2030.

A questa importante novità se ne accompagna un'altra, che in qualche maniera incarna in senso pratico i concetti dell'iniziativa sopra descritta: il *Just Transition Mechanism*, punto centrale del piano finanziario promosso dalla Commissione per sostenere gli sforzi dell'intero progetto (*Sustainable Europe Investment Plan*).

La disamina mette a fuoco le complessità generali sorte all'interno del problema, con l'obiettivo di riuscire ad avanzare un'attenta valutazione dal punto di vista economico, in base soprattutto ai principi che almeno in via teorica, guidano lo sforzo verso una transizione ad un'economia verde ed alla neutralità climatica al 2050.

Le due novità sopra elencate sono per questo il simbolo della nuova proposta che denota aspetti negativi e positivi: da una parte infatti, vi è la decisione senza precedenti di intraprendere un percorso di svolta che vada a cambiare un modello non più sostenibile. Una decisione rivoluzionaria quindi, ma che per il momento si estende solamente al contesto europeo, e che tutt'ora deve fare i conti con le diverse posizioni che governano i vari paesi.

Questo testimonia come dietro un programma così importante si celino delle profondissime criticità, sia di carattere politico, sia di carattere economico, che si intrecciano con forza, danneggiando quella che di fatto è una scelta a cui non è possibile assolutamente fare a meno.

Ne è esempio a tal proposito l'*European Climate Law*, l'iniziativa che punta al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, ma che attualmente per volontà della Commissione non ha predisposto obiettivi virtuosi di medio-termine.

La scelta a tal proposito di attendere all'introduzione di obiettivi al 2030, che garantissero un impegno più pervasivo rispetto agli obiettivi di riduzione del 40% delle emissioni, è stato considerato non solo come un diniego, ma anche come un vero e proprio fallimento che si sovrappone minacciosamente alle dinamiche attuali.

Come più volte ribadito sarà necessario che la volontà di superare la crisi non porti alla rinuncia di attuare politiche più virtuose per il futuro, come per altro stabilire obiettivi intermedi per la riduzione delle emissioni.

In questo frangente, la strategia intrapresa dalla Commissione, ed ufficializzata dalla Presidente Ursula von der Leyen durante il primo discorso sullo Stato dell'Unione di fronte al Parlamento europeo, si fonda sull'impegno di promuovere una riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030, superando l'obiettivo del 40% attualmente in vigore. Proposta, che si inserisce all'interno di un

piano di lavoro molto articolato, che prevede la revisione ed il rafforzamento di tutte le normative UE in tema di clima ed ambiente entro il 2021, garantendo così un'implementazione del *Green New Deal*.

Per ottenere valore legale la proposta dovrà però essere inclusa ovviamente all'interno della *Climate Law*, ottenendo il via libera del Parlamento e del Consiglio, per essere formalmente adottata.

Tornando agli interrogativi sul futuro dell'azione proposta dalla Commissione, la decisione per quanto sicuramente importante e riferimento per una svolta virtuosa, risulta non conforme alle attuali evidenze scientifiche, così come sottolineato dalla Commissione Ambiente del Parlamento europeo, che ha sottolineato che per mantenere il riscaldamento globale al di sotto del 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, sarebbe necessario un taglio del 60-65% entro il 2030.

Lo scenario quindi fa emergere luci ed ombre con l'incognita, come per il resto anche per le misure di rilancio, di generare una nuova contrapposizione fra Parlamento e Consiglio.

Analogamente a questo, un altro importante ambito critico riguarda la struttura finanziaria dell'intero Piano (*European Green Deal Investment Plan*), considerata troppo poco virtuosa.

L'intero progetto infatti si appoggia prevalentemente sul *Multiannual Financial Framework 2021-2022*, che garantirà un impegno di 503 miliardi, a cui si sommano 114 miliardi da parte degli Stati, attraverso cofinanziamento, e 279 attraverso la partecipazione del settore privato.

Una prima criticità sarà quella legata all'approvazione del bilancio, a cui si accompagna il problema relativo al reperimento di risorse dal settore privato.

Ma soprattutto, la questione più controversa riguarda la composizione del bilancio, nonostante la dicitura di "*green investments*" infatti, gli stanziamenti provenienti dal budget sono per la maggior parte già presenti a bilancio. In questo modo non vengono investiti nuovi fondi per la realizzazione del programma, ma vengono cambiati solamente gli obiettivi ai vari progetti, programmando politiche dall'elevato impatto ambientale e climatico.

Un problema che fa emergere delle limitazioni profonde, ed un esempio è l'assenza di "fondi freschi", tranne per quanto riguarda il *Just Transition Fund*, che gode di una dotazione iniziale di 7,5 miliardi. Un elemento che ha comunque sollevato critiche ed imbarazzi, a causa del recupero di tali fondi da altre iniziative iscritte a bilancio.

L'elemento che forse dal punto di vista economico assume maggior rilevanza è proprio la portata dell'intero piano di circa 1000 miliardi per i prossimi 10 anni, una somma che dovrebbe in questo modo garantire almeno 100 miliardi di investimenti annuali.

Questa cifra che ha assunto dal punto di vista soprattutto simbolico un'importanza centrale, non è però assolutamente sufficiente allo sforzo richiesto. Le analisi condotte negli anni scorsi stimavano

però che per raggiungere l'obiettivo della riduzione delle emissioni del 40%, erano necessari circa 177 miliardi ogni anno, stima che è stata ulteriormente aggiornata dal *2050 Long-Term Strategy*, per cui è necessario colmare un *gap* ulteriore di circa 260 miliardi, per raggiungere i nuovi obiettivi. Cifra che, al netto delle strategie future promosse dalla Commissione, sembra però difficilmente colmabile attraverso gli stanziamenti programmati, soprattutto lo sforzo relativo al raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Questo in particolare fa comprendere come, fra la proposta, benché virtuosa della Commissione, e l'attuazione di una svolta senza precedenti, ancora vi siano forti divergenze.

L'importantissimo dibattito intorno all'*European Green Deal* ha però subito un'ulteriore accelerazione parallelamente alla diffusione della pandemia che ha colpito l'Europa nella prima metà del 2020.

Quanto accaduto è stato analizzato nel *Capitolo IV*, cercando di ricostruire ed analizzare le difficili scelte promosse dagli esponenti delle istituzioni europee per fronteggiare la crisi da Covid-19.

In questo ambito due sono stati gli eventi topici, che hanno sancito una cesura senza precedenti con il passato europeo: in primo luogo, la proposta da parte della Commissione europea, sotto l'impulso fondamentale di Germania e Francia, di attuare una scelta che garantisca la ripresa europea. Scelta che ha portato alla realizzazione del *Next Generation EU*, che metterà a disposizione della ripresa un fondo da circa 750 miliardi (composto da sussidi e prestiti), per consentire la ripartenza dell'Economia e promuovere interventi sociali.

Mentre l'altro importante aspetto, riguarda la decisione del Consiglio e l'approvazione del nuovo bilancio 2021-2027, rafforzato dal *Recovery Fund*. Una scelta di compromesso, che di fatto realizza quanto promosso dalla Commissione, sancendo una svolta per il futuro, caratterizzata però da aspetti negativi già presenti all'interno del contesto europeo, insieme a scelte altrettanto avverse concernenti proprio il *Next Generation EU*.

L'analisi in questo caso cerca nuovamente di intrecciare una valutazione dell'ambito economico, a quelli che sono gli obiettivi dell'intero piano, anche in relazione del ruolo rilevante ricoperto dall'*European Green Deal* all'interno della strategia.

La valutazione ovviamente tiene conto della situazione straordinaria che si è presentata con il diffondersi della pandemia da Covid-19, che ha scaturito una duplice crisi: prima sanitaria e successivamente economica, a causa dell'attuazione delle politiche straordinarie intraprese per contrastare il virus (*lockdown*).

In questo frangente si ripresenta l'importanza del raffronto con le politiche promosse dopo la crisi del 2008 e da un punto di vista per lo meno strutturale, sembra che almeno apparentemente non vengano riproposti gli stessi errori.

La strada caratterizzata da soluzioni concordate a livello europeo è infatti stata intrapresa, con l'importante impegno appunto del *Recovery Fund*, che dovrebbe garantire sostegno alle nazioni europee più colpite, che in una prima fase sono intervenute unilateralmente, attuando misure emergenziali, a cui si è aggiunto in un secondo momento, un intervento europeo straordinario con *Mes, Bei e Sure*.

Emerge inoltre l'importantissima scelta di perseguire politiche funzionali alla ripartenza del sistema, ma che allo stesso tempo tengono in considerazione l'obiettivo della neutralità climatica, e progetti ad elevato impatto ambientale.

Una scelta che pone al centro del progetto l'*European Green Deal*, decidendo di destinare il 25% dei fondi proprio all'implementazione di strategie per contrastare il problema dei cambiamenti climatici.

I propositi che quindi guidano l'intera azione sono positivi, ma valutare in maniera approfondita è necessario per analizzare l'effettiva incidenza di tali proposte, superando la dimensione pubblicitaria.

L'elemento forse più rilevante in questo caso riguarda proprio l'effettivo impegno a perseguire gli obiettivi del *Green Deal*, un aspetto di certo non indifferente, soprattutto se lo si analizza in rapporto alla proposta originale ed ai propositi della Commissione.

L'assenza di condizionalità stringenti in questo frangente risulta essere forse l'elemento più importante, nonostante venga introdotto l'impegno da parte degli Stati di elaborare *Recovery and Resilience Plan*, pianificando investimenti e riforme finanziati dai fondi europei, e fra i cui obiettivi vi è il perseguimento di politiche sostenibili ad elevato impatto ambientale.

Nonostante ciò, anche all'interno di questa nuova iniziativa, sembra palesarsi il rischio di incentivare investimenti e riforme dall'importante impatto economico, ma che non garantiscano elevato impatto ambientale e climatico. Un aspetto in cui incideranno molto le valutazioni della Commissione, soprattutto di fronte alle proposte di investimenti e riforme provenienti dagli Stati. Ma ancora più importante è quanto accaduto dopo il Consiglio del 21 luglio, con l'approvazione dell'intero piano, e soprattutto dalle implicazioni della fortissima contrapposizione generata dalle posizioni dei paesi.

Se infatti alla Commissione veniva imputata poca incisività nella promozione degli obiettivi del *Green Deal*, in riferimento alle politiche di ripresa, dopo quanto deciso dai Capi di Stato e di

Governo, alle suddette criticità se ne sommano altrettante notevolmente importanti, soprattutto sul piano finanziario.

Un primo aspetto riguarda la modulazione dei fondi, con sussidi e prestiti adesso praticamente equivalenti (390 sussidi e 360 prestiti), a cui ha fatto seguito una sostanziale riduzione del bilancio 2021-2027, che passa da 1.100 miliardi a 1.074,3, accompagnato anche da importanti compensazioni (“*rebates*”).

Una scelta di questo tipo ha così causato la riduzione dei programmi di riferimento per l’attuazione del *Green Deal*, nonostante sia stato deciso parallelamente di destinare una quota maggiore agli obiettivi climatici (30% invece che 25% come proposto dalla Commissione), fra questi forse gli elementi hanno subito impatti più negativi dalla decisione sono *InvestEU*, passato da 30,3 a 5,6 miliardi di nuovi stanziamenti, *Horizon Europe*, passato da 13,5 miliardi a 5 miliardi, ma soprattutto il *Just Transition Fund*, pilastro e simbolo della sfida lanciata dalla nuova Commissione, che ha subito una contrazione da 30 a 10 miliardi di nuovi fondi.

Ponendo brevemente al centro dell’analisi proprio il JTF, va infine sottolineato che al colpo assestato attraverso il suo depotenziamento è seguito un pesantissimo giudizio negativo da parte della Corte dei Conti europea, che ne ha contestato la strutturazione interna e le prerogative che ne dovrebbero guidare l’azione, ponendo importanti interrogativi su uno dei punti di riferimento dell’intero progetto varato dalla Commissione.

Quello che quindi emerge è una situazione estremamente seria; alle criticità già valutate all’interno dell’*European Green Deal* se ne sommano infatti altrettante maturate con le scelte compiute dalle istituzioni europee. Per quanto riguarda il punto di vista finanziario l’impegno non sarà infatti assolutamente sufficiente per raggiungere gli importanti obiettivi che la Commissione si è posta con la transizione verde e il raggiungimento della neutralità climatica al 2050, soprattutto alla luce di una riduzione del budget, che avrà ripercussioni soprattutto su quei programmi che garantivano interventi dall’elevato impatto ambientale e climatico.

Sicuramente influente sarà anche la scelta da parte della Commissione di dedicare il 37% del budget per la realizzazione del *Green Deal*, così come dichiarato durante il primo discorso sullo Stato dell’Unione, dalla Presidente Ursula von der Leyen.

La partita non è comunque conclusa ed il 2021 sarà l’anno della sfida alla ripresa; proprio per questo il grande impegno che si troveranno ad affrontare gli Stati e le istituzioni europee sarà magistrale, cercando di superare quelli che sono gli egoismi nazionali, programmando una ripresa, che sia una nuova nascita per l’intero sistema, senza assolutamente cadere nelle logiche del

“*business as usual*”, cioè del ritorno alla normalità, inteso come ritorno alla situazione precedente, con gli aspetti negativi che la caratterizzavano.

Quello di cui ci sarà davvero bisogno sarà l’attuazione di un cambio paradigmatico, che superi le criticità passate senza tentare di ripeterle in nessun modo. Per questo come definito da Giovannini, quello che è necessario fare sarà minimizzare gli effetti negativi dello *shock*, stimolando al massimo un processo di “*resilienza trasformativa*” del sistema socioeconomico, che si dovrà concretizzare attraverso la promozione dello *sviluppo sostenibile*.

Molto per ora quindi è stato fatto, ma ancora un passo decisivo e più coraggioso dovrà essere compiuto per considerarlo a tutti gli effetti “*Europe’s man on the moon moment*”, e lo scopo dell’intero elaborato è proprio questo: analizzare e valorizzare le rivoluzionarie decisioni, ma allo stesso tempo far emergere quelle criticità che rimangono nascoste dietro la grande nube della mera immagine di facciata, per migliorare ancora e realizzare un’Europa “*verde, digitale e resiliente*”.

## Bibliografia

### Articoli scientifici, manuali, monografie, papers, policy briefs, reports

- Aprile M.C., Chiarini B., *Economia dell'ambiente. Sostenibilità politica ed aspetti strategici*, Mondadori università, Milano, 2019.
- Asvis, “Obiettivi di sviluppo sostenibile e politiche europee: Da Green Deal al Next Generation EU”, Quaderni dell'Asvis.
- Bastasin C., “Recovery Instrument: Un cambio d'epoca nella politica economica”, Policy Brief 30/2020, 15 giugno, School of European Political Economy Luiss.
- Borghi S., Montini M., *The allocation of carbon emission permits: theoretical aspects and practical problems in the EU ETS*, in “FESSUD Working Paper”, n.75, 2015.
- Botta F., *Dichiarazione e Comunicazione finale della Conferenza al Vertice* (Parigi, 21 ottobre 1972), in “Rivista di Studi Politici Internazionali”, Vol.39, N.4, 1972.
- Buti M., Messori M., “Next Generation EU: una guida ragionata”, policy Brief 29/2020, School of European Political Economy Luiss.
- Cataldo M., “Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea”, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol.82, No.3, luglio-settembre 2015.
- Cambridge Econometrics, Trinomics, Icf, “Impact of Circular economy policies in the labour market”, (2018).
- Commissione mondiale ambiente e sviluppo, *Il futuro di noi tutti*, Bompiani, Milano, 1988.
- Crutzen P.J., *Benvenuti nell'Antropocene*, Mondadori, Milano, 2015.
- French-German initiative (2020) “A French-German initiative for the European Recovery from the coronavirus crisis” Presse-und Informationsamt der Bundersregierung, 18 maggio 2020.
- Giovannini, E., *L'Utopia sostenibile*, Editori Laterza, Roma, 2018.
- European Environment Agency, Briefing report “Textiles in Europe's circular economy”, 19 novembre 2019.
- Heeren N., Hertwich E., Lifset R., Pauliuk S., “Resource Efficiency and Climate Change: Material Efficiency Strategies for a Low-Carbon Future”, UNEP, IRP, (2020).
- Heinemann V., Kennet M., *Green Economics: setting the scene. Aims, Contest, and philosophical underpinning of the distinctive new solutions offered by Green Economics*, in “Int. Journal of Green economics”, vol 1, no. ½, 2006, 68-102.
- Jones D., Moore C., “Renewables Beat Fossil Fuels: A Half-yearly analysis of Europe's electricity transition”, *Ember*, 22 luglio 2020.
- Kenis A. e Lievens M., *The Limits of the Green Economy: From re-investing capitalism to re-politicising the present*, Taylor & Francis Ltd, 2017.
- Lazzarini P., Lucia M.G., *La Terra che calpesto: per una nuova alleanza con la nostra sfera esistenziale e materiale*, Franco Angeli, Roma.

- Niewiadomsky P., Prager K., Potts T., *The Green Economy Research Centre- positioning geographical research in Aberdeen to address the challenges of green economy transitions*, in “Scottish Geographical Journal”, N. 135, 2019, pp. 356-370.
- Rifkin J., *Un Green New Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la Terra*, Mondadori, Milano, 2019.
- Roland Berger, “Die Digitalisierung in der Greentech-Branche”, 25 novembre 2016, <https://www.rolandberger.com/de/Publications/Die-Digitalisierung-in-der-GreenTech-Branche.html>
- Ronchi E., *La Transizione alla Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano, 2018.
- Sciso E., *Appunti di Diritto internazionale dell'Economia*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.
- Ursula von der Leyen, “My agenda for Europe: political guidelines for the next European Commission 2019-2024”, 16 luglio 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>

## Sitografia

### Fonti Giornalistiche, risorse sul web, documenti istituzionali internazionali ed europee

- Accordo di Parigi: [https://unfccc.int/files/home/application/pdf/paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/files/home/application/pdf/paris_agreement.pdf)
- Agenzia europea per l'Ambiente, "Circular economy in Europe", 2016: <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-economy-in-europe>
- Assemblea Generale delle Nazioni Unite, "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile", Risoluzione adottata il 25 settembre 2015 da [https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda\\_2030\\_ITA\\_UNRIC2.pdf](https://asvis.it/public/asvis/files/Agenda_2030_ITA_UNRIC2.pdf)
- Belladonna A., "Rinnovabili: l'energia verde resiste al virus", *ISPI*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/rinnovabili-lenergia-verde-resiste-al-virus-26569> consultato il 18 agosto 2020
- Cappato M., "Meno debito più risorse: perché all'unione europea serve una Carbon tax", *Linkiesta*. <https://www.linkiesta.it/2020/05/recovery-fund-carbon-tax/> consultato 15 agosto 2020
- Chow D., "Coronavirus shutdowns have unintended climate benefits: Cleaner air, clearer water", *BBC* <https://www.nbcnews.com/science/environment/coronavirus-shutdowns-have-unintended-climate-benefits-n1161921> consultato 21 agosto 2020
- Crescente G., "Gli impegni sui gas serra non bastano a rispettare gli accordi di Parigi", *Internazionale* <https://www.internazionale.it/notizie/gabriele-crescente/2019/11/27/gas-serra-accordi-parigi>, consultato 7 giugno 2020.
- Commissione Europea, "Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030", Comunicazione della Commissione COM(2014) 15 final, 22 gennaio 2014, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>
- Commissione europea, *Clean energy for all Europeans*, marzo 2019 [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc\\_id=Searchresult&WT.ria\\_c=null&WT.ria\\_f=3608&WT.ria\\_ev=search](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=null&WT.ria_f=3608&WT.ria_ev=search)
- Commissione Europea, "Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance", Comunicazione della Commissione COM(2011) 363, 20 giugno 2011, da <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0363:FIN:IT:PDF>
- Commissione Europea, "Report on the functioning of the European carbon market", Comunicazione della Commissione, COM(2019) 557 final/2, 16 febbraio 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0557R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0557R(01))
- Commissione Europea, *Documento di riflessione: "Verso un'Europa più sostenibile entro il 2030"*, Comunicazione della Commissione COM(2019) 22 final, 30 febbraio 2019. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/IT/COM-2019-22-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>
- Commissione Europea, "Commission work programme 2020", Comunicazione della Commissione COM(2020) 37 final, 29 gennaio 2020, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)

- Commissione Europea, “*Clean planet for all*”, Comunicazione della Commissione COM (2018) 733 final, 28 novembre 2018, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0773>
- Commissione Europea, “*A New Industrial Strategy for Europe*”, Comunicazione della Commissione, COM(2020) 102 final, 10 aprile 2020, da [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf)
- Commissione Europea, “*The European Green Deal*”, Comunicazione della Commissione COM (2019) 640, 11 aprile 2019, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>
- Commissione Europea, *Proposal for a establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)*, n.2018/1999, del 04 aprile 2020 COM(2020) 80 final, da [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law-march-2020_en.pdf)
- Commissione Europea, “*Long term action plan for better implementation and enforcement of single market rules*”, Comunicazione della Commissione COM(2020) 94 final, 10 aprile 2020, da [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf)
- Commissione Europea, “*An SME Strategy for sustainable and digital Europe*”, Comunicazione della Commissione COM(2020), 103 final, 10 aprile 2020, da [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020_en.pdf)
- Commissione Europea, “*A new Circular Economy Action Plan*”, Commissione della Commissione COM(2020) 98 final, 11 marzo 2020, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>
- Commissione europea, “*United in delivering the Energy Union and Climate Action – Setting the foundations for a successful clean energy transition*”, Comunicazione della Commissione COM(2019) 285 final, 18 giugno 2019, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0285>
- Commissione Europea, ANNEX 1: “*Regulation of the Europe Parliament and of the Council: Establishing a Recovery and Resilience Facility*”, Comunicazione della Commissione COM(2020) 408 final/3, 2 giugno 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1\\_en\\_annexe\\_proposition\\_part1\\_v15.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_annexe_proposition_part1_v15.pdf)
- Commissione Europea, “*2030 Climate & Energy framework*”, Comunicazione della Commissione COM(2014) 15 final, 22 gennaio 2014, da [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en)
- Commissione Europea, “*Sustainable Europe Investment Plan*”, Comunicazione della Commissione, COM(2020) 21 final, 14 febbraio 2020, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:21:FIN>
- Commissione Europea, “*Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation*”, Comunicazione della Commissione COM(2020) 456 final, 27 maggio 2020, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>
- Commissione, “*The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained*”, 14 gennaio 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)

- Commissione Europea, “*Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*”, Comunicazione della Commissione COM(2019) 650 final, 17 dicembre 2019, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0650&from=EN>
- Commissione Europea, “*United in delivering the Energy Union and Climate Action- Setting the foundations for a successful clean energy transition*”, Comunicazione della Commissione COM(2019) 285 final, 18 giugno 2019, da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0285>
- Commissione Europea, “*Adjustment Commission Work Programme 2020*”, Comunicazione della Commissione COM (2020) 440 final, 27 maggio 2020, da [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Af1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3Af1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF)
- Commissione Europea, “*The EU Budget Powering: the Recovery Plan for Europe*”, factsheet, da [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_en.pdf)
- Commissione Europea, “*The EU budget powering the recovery plan for Europe*”, Comunicazione della Commissione COM(2020) 442 final, 27 maggio 2020, da [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)
- Commissione Europea, “*Q&A on the MFF and Next Generation EU*”, 27 maggio 2020, [file:///Users/tizianosini/Downloads/Questions and Answers on the MFF and Next Generation EU.pdf](file:///Users/tizianosini/Downloads/Questions%20and%20Answers%20on%20the%20MFF%20and%20Next%20Generation%20EU.pdf)
- Commissione Europea, “*Key instruments: supporting the Recovery Fund for Europe*”, Factsheet, da [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet\\_2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_2_en.pdf)
- Corte dei Conti europea, “*EU’s green ambitions require a more performance-based Just Transition Fund, advise auditors*”, Parere, 22 luglio 2020, da [https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS2007\\_22/INOP20\\_05\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS2007_22/INOP20_05_EN.pdf)
- Corte dei Conti Europea, “*Greening the CAP: income support more complex and not yet environment effective*”, parere del 12 dicembre 2017, da [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR17\\_21/INSR\\_GREENING\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR17_21/INSR_GREENING_EN.pdf)
- Danielli A., “*Si fa presto a dire Web Tax*”, *Formiche* <https://formiche.net/2019/12/web-tax-italia-europa/>
- De Cesare C., “*Aiuti UE, battaglia al Consiglio UE sul Recovery Fund*”, *Corriere della Sera*, [https://www.corriere.it/economia/aziende/20\\_luglio\\_17/vertice-europeo-recovery-fund-von-der-leyen-tutto-mondo-ci-sta-guardando-93f667b8-c805-11ea-bf32-7283d3827aa6.shtml](https://www.corriere.it/economia/aziende/20_luglio_17/vertice-europeo-recovery-fund-von-der-leyen-tutto-mondo-ci-sta-guardando-93f667b8-c805-11ea-bf32-7283d3827aa6.shtml) consultato il 15 agosto 2020
- De Luca A., “*Flop25*”, *ISPI*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/flop25-24623>
- Di Donfrancesco G., “*Fmi: Pil globale in calo del 4,9%, Italia -12,8. Impatto “catastrofico” sull’occupazione e povertà in aumento.*” *Il Sole 24ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-pil-globale-calo-49percento-impatto-catastrofico-sull-occupazione-e-poverta-aumento-ADzSs4Z> consultato il 15 agosto 2020
- Di Marco L., “*Commissione UE presenta la legge europea per neutralità delle emissioni al 2050*”, *Asvis* <https://asvis.it/home/46-5219/commissione-ue-presenta-la-legge-europea-per-neutralita-delle-emissioni-al-2050-.XpcwIFMzY1I>, consultato 15 aprile 2020.
- Dongo D., “*Farm to Fork, la strategia annunciata a Bruxelles*”, *Green Italy food trade*,

- <https://www.greatitalianfoodtrade.it/idee/farm-to-fork-la-strategia-annunciata-a-bruxelles>, consultato 16 giugno 2020
- Enkhardt S., “BNEF lower 2020 global PV outlook due to coronavirus concerns”, *PV magazine*, <https://www.pv-magazine.com/2020/03/13/bnef-lowers-2020-global-pv-outlook-due-to-coronavirus-concerns/> consultato 5 agosto 2020
- “European of Green Cities Programme” <https://epale.ec.europa.eu/en/blog/ebdrds-green-cities-programme>
- Franza L., “La pandemia può davvero far bene al pianeta?”, *AffarInternazionali*, <https://www.affarinternazionali.it/2020/04/la-pandemia-puo-davvero-far-bene-al-pianeta/?fbclid=IwAR2pEO1uqvOQkKNfVHkzY-sK0ecPXv0SbitEoYSIRpGdrfERfeflAvqV1vU> consultato il 5 agosto 2020.
- Gebrekidan S., Apuzzo M., B. Novak, “The Money Farmers: How oligarch and Populists Milk the EU for Millions”, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm-subsidy-hungary.html> consultato 15 settembre 2020.
- International Energy Agency, *World Energy Outlook 2017*, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2017>
- IPCC, “*Special report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*”, 2019, <https://www.ipcc.ch/srocc/>
- La Posta L., “L’Onu: legame diretto tra pandemie, inquinamento e perdita di biodiversità”, *Il Sole24ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/1-onu-legame-diretto-pandemie-inquinamento-e-perdita-biodiversita-ADV0CMV> consultato il 10 agosto 2020
- London School of Economics, “The Economics of Green Cities” <https://lsecities.net/objects/research-projects/the-economics-of-green-cities>
- Luciano E., “Il capitale “paziente” nell’epoca dell’impazienza”, *Il Sole 24 Ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/il-capitale-paziente-nell-epoca-dell-impazienza-AEP3U0DF> consultato 15 maggio 2020
- Mauro A., “Ora riconvertiamo l’economia. Intervista a Enrico Giovannini”, *Huffpost* [https://www.huffingtonpost.it/entry/ora-riconvertiamo-leconomia-intervista-a-enrico-giovannini\\_it\\_5e7b7742c5b62a1870d62d01?rt&utm\\_hp\\_ref=it-homepage](https://www.huffingtonpost.it/entry/ora-riconvertiamo-leconomia-intervista-a-enrico-giovannini_it_5e7b7742c5b62a1870d62d01?rt&utm_hp_ref=it-homepage)
- Mancino D., “Dove si concentra il peso della crisi? I numeri della disoccupazione e il nodo degli inattivi”, *Il sole24ore*, <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2020/06/12/45205/> consultato il 18 agosto 2020
- Minichella C., “Tra nostalgia e trappole del greenwashing”, *Asvis*, consultato 15 aprile 2020 <https://asvis.it/home/46-3732/questa-settimana-tra-nostalgia-e-trappole-del-greenwashing>
- Misculin, L. “Il Green Deal europeo, spiegato bene”, *Il Post*, <https://www.ilpost.it/2020/02/02/green-deal-europeo/> Consultato il 7 agosto 2020.
- OECD, “Towards green growth”, maggio 2011, <https://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf>
- OECD, “Environmental Outlook to 2030”, maggio 2008, <https://doi.org/10.1787/9789264040519-en>
- OECD, “Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction”, febbraio 2012 <https://www.oecd.org/g20/topics/energy-environment-green-growth/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction.htm>

- Osservatorio Geoeconomico, “Coronavirus e Turismo: ripartenza in ordine sparso”, *Ispi*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/coronavirus-e-turismo-ripartenza-ordine-sparso-26414> consultato il 5 agosto 2020
- Pacciani M., “Il Recovery Fund può essere una rampa di lancio per la transizione verde”, *AffarInternazionali*, <https://www.affarinternazionali.it/2020/06/il-recovery-fund-puo-essere-una-rampa-di-lancio-per-la-transizione-verde/> consultato il 28 agosto 2020
- Parlamento Europeo, “Piccole e medie imprese in Europa” [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU\\_2.4.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.4.2.pdf)
- Parlamento Europeo, Direttiva (EU) 2018/410, 14 marzo 2018 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&from=EN>
- Parlamento e Consiglio, Direttiva UE 2019/633, in “*materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola*”, 17 aprile 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633&from=EN>
- Pedemonte E., “Sfida verde alla Casa Bianca”, *L'Espresso*, da <https://espresso.repubblica.it/internazionale/2008/11/27/news/sfida-verde-alla-casa-bianca-1.11076> 5 aprile 2020
- Pignatelli M., “Frugali, il gioco di squadra che frena l'Europa”, *Il sole24ore* <https://www.ilsole24ore.com/art/frugali-gioco-squadra-che-frena-l-europa-ADIJU8e> consultato il 22 agosto 2020.
- Redazione, “Greta Thunberg a Bruxelles: “Con questa legge l'Ue ammette la resa”, *Ansa*, da [https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/clima/2020/03/04/greenpeace-la-legge-ue-sul-clima-prepara-il-fallimento\\_649717f6-628c-47d7-be64-562197120213.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/clima/2020/03/04/greenpeace-la-legge-ue-sul-clima-prepara-il-fallimento_649717f6-628c-47d7-be64-562197120213.html) consultato il 7 giugno 2020
- Redazione, Gualtieri: “Collegare meglio semestre europeo a Green new Deal”, *Il Messaggero* [https://www.ilmessaggero.it/video/invista/gualtieri\\_collegare\\_meglio\\_semestre\\_europeo\\_green\\_new\\_deal-4995706.html](https://www.ilmessaggero.it/video/invista/gualtieri_collegare_meglio_semestre_europeo_green_new_deal-4995706.html) consultata 08 maggio 2020
- Redazione, “Auto ed emissioni di CO2, multe ai costruttori fino a 24 miliardi di euro”, *Il Sole 24 Ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/auto-ed-emissioni-co2-multe-costruttori-fino-24-miliardi-euro-ACwPPZo> consultato 2 maggio 2020
- Riedo M., “Greenwashing: quando l'eco-friendly diventa un problema”, *Ius itinere*, <https://www.iusinitinere.it/greenwashing-quando-leco-friendly-diventa-un-problema-19533> consultato 15 aprile 2020.
- Ronchi E. “La transizione all'economia circolare genera più posti di lavoro con una fiscalità ecologica”, *HuffingtonPost*, [https://www.huffingtonpost.it/entry/la-transizione-alleconomia-circolare-genera-piu-posti-di-lavoro-con-una-fiscalita-ecologica\\_it\\_5eec5bf0c5b66c7a5e6ac5f1](https://www.huffingtonpost.it/entry/la-transizione-alleconomia-circolare-genera-piu-posti-di-lavoro-con-una-fiscalita-ecologica_it_5eec5bf0c5b66c7a5e6ac5f1) consultato 25 agosto 2020
- Salvioli L., “La rivoluzione verde di Obama svanisce mentre la Cina fa il suo balzo in avanti”, *Il Sole 24 ore*, da <https://st.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2010-07-26/obama-green-economy-cina-162816.shtml>
- Consultato 5 aprile 2020

- Sini T., “Il complesso percorso verso una Web Tax: suggestioni e problemi”, *Mondo Internazionale* <https://mondointernazionale.com/hub/il-complesso-percorso-verso-una-web-tax-suggestioni-e-problemi> consultato il 15 agosto 2020
- Simon F., “Billions to be wasted on unnecessary gas project, study says”, *Euroactive*, consultato il 15 settembre 2020, da <https://www.euractiv.com/section/energy/news/billions-to-be-wasted-on-unnecessary-gas-projects-study-says/>
- The Global Covenant of Mayor for Climate & Energy: <https://www.globalcovenantofmayors.org/>
- Trattato sull'Unione Europea (TUE), “*Trattato di Maastricht*”, n. C 191, 29 luglio 1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- UN, “*The World’s cities 2018*”, da [https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2018\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf)
- UNCED, *Agenda 21: Earth Summit: The United Nations Programme of Action from Rio*, <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>
- UNCTAD, “*Annual Report 2011*”, [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dom2012d1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dom2012d1_en.pdf)
- Rio+20 objective e themes of the conference: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE\\_Guidebook.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE_Guidebook.pdf)
- UNFCCC, Protocollo di Kyoto: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol/kyoto-protocol-targets-for-the-first-commitment-period>
- UNEP, “*Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*” <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=126&menu=35>
- UNEP, “*Emission Gap Report 2019*”, da <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>
- UNEP- International Resource Panel, “*Global Resources Outlook 2019: Natural resources for the Future we want*”, da <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27517>
- UNEP, “*A Guidebook to the green economy*”, Division for Sustainable Development, UNDESA 2009: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE\\_Guidebook.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/GE_Guidebook.pdf)
- UNEP, “*Toward a Green Economy: Pathway to Sustainable Development and Poverty Eradication*”, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER\\_synthesis\\_en.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf)
- UNEP, “*Global Green New Deal*”, Policy Brief”, March 2009, [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio\\_20/unep\\_global\\_green\\_new\\_deal\\_eng.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/rio_20/unep_global_green_new_deal_eng.pdf)
- Veronese L., “Gualtieri: Web tax, serve un accordo globale ma l’Italia non si ferma”. *Il Sole24ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/gualtieri-web-tax-serve-accordo-globale-ma-l-italia-non-si-ferma-ACebPoDB> consultato il 26 agosto 2020
- World Bank, “*Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis*”, 2020 <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>
- World Economic Forum, “*The Global Risks Report 2020*” <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>
- Watson B., “The troubling evolution of corporate greenwashing”, *The Guardian*, consultato 15 aprile 2020 <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/aug/20/greenwashing-environmentalism-lies-companies>

- Zatterin M., “Timmermans: Serve una nuova politica industriale. E aiuti sostenibili”, *La Stampa*  
<https://www.lastampa.it/topnews/primo-piano/2020/05/15/news/timmermans-serve-una-nuova-politica-industriale-e-aiuti-sostenibili-1.38844803> consultato 13 maggio 2020

## **Riassunto**

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di analizzare le politiche promosse dalla nuova Commissione guidata da Ursula von der Leyen, soffermandosi in particolare sulla rilevante scelta, per il resto epocale, di portare avanti una nuova strategia che garantisca un cambio di paradigma del modello europeo, non solo dal punto di vista economico, ma anche e soprattutto sociale e culturale. Questa svolta prende il nome di *European Green Deal*, con la chiara assonanza con il programma lanciato da Roosevelt negli anni '30.

Le finalità che hanno guidato l'azione si fondano sulla volontà di programmare un grande piano composto da più di 50 diverse iniziative per il rilancio dell'Unione europea, promuovendo allo stesso tempo una politica più rispettosa nei confronti del pianeta, in un periodo in cui la lotta ai cambiamenti climatici viene considerata importante, ma non prioritaria, necessitando però di un intervento risolutivo.

Ripercorrendo quindi brevemente la strutturazione dell'elaborato, questo è composto da quattro capitoli: mentre *Capitolo I* ed il *Capitolo II* fungono da chiave interpretativa generale ed hanno una connotazione soprattutto teorica, il *Capitolo III* ed il *Capitolo IV* entrano in profondità dell'argomento andando ad analizzare le specificità della proposta della nuova Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen, denominata *European Green Deal*; soprattutto come questa proposta sia diventata pilastro anche delle iniziative promosse dalle istituzioni europee per contrastare la crisi da Covid-19, come per l'appunto il *Next Generation EU*.

Nel *Capitolo I* sono state poste le basi per ricostruire gli sforzi compiuti dagli anni Settanta ad oggi. Un percorso costellato da successi, ma anche da profonde fratture e rinunce, che hanno avuto il peso di vere e proprie sconfitte.

La *Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma* del 1972, con il titolo "*L'ambiente Umano*", così come il *Summit della Terra* del '92, ed ancora *Rio+20*, sono state tappe fondamentali senza le quali non sarebbero stati raggiungibili i progressi e gli obiettivi che attualmente sono al centro del dibattito pubblico e delle agende politiche.

Alcuni esempi a riguardo sono la nascita del concetto di *sviluppo sostenibile* introdotta dal *Rapporto Brundtland* nel 1987, meglio conosciuto come "*Our Common Future*", che introdusse una definizione poi passata alla storia: "*Lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*". Concezione poi implementata con l'*Agenda 2030*, che dalla connotazione simbolica, ha consentito di strutturarne obiettivi tangibili per la realizzazione,

per la precisione 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goal*), accompagnati a loro volta da 169 Target, estremamente concreti e chiari che assolvono al compito di guida operativa per le politiche nazionali ed internazionali.

Tre sono gli elementi che rendono la portata dell'Agenda 2030 innovativa: l'universalità, la necessità di una più diffusa partecipazione da parte di tutti all'attuazione degli obiettivi, ed il perseguimento dei medesimi attraverso una visione integrata dei problemi e delle azioni. Tutti elementi che hanno la finalità di rendere dinamica l'Agenda 2030, e non una mera dichiarazione di intenti difficilmente attuabile, come spesso accade agli accordi internazionali di questo tipo.

Ma altrettanto importante è anche l'Accordo di Parigi (Cop21) il documento nato dall'impegno raggiunto all'interno della *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (UNFCCC), che attualmente fornisce il più importante impegno internazionale relativo alla lotta ai cambiamenti climatici.

L'assetto assunto dall'Accordo consente di coinvolgere tutti i paesi firmatari, differenziando l'adempimento degli impegni, nel rispetto delle peculiari circostanze dei singoli Paesi, inteso come differenti condizioni sociali, politiche, economiche, culturali e geopolitiche.

Il punto focale del sopracitato Accordo è proprio quello di promuovere un impegno collettivo che miri a contenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, e di perseguire sforzi concreti per limitare l'aumento entro 1.5°C, scelta che garantirebbe una riduzione significativa dei rischi e degli impatti dei cambiamenti climatici.

A questa prima parte fa seguito il *Capitolo II*, il cui obiettivo è proprio quello di inquadrare dal punto di vista economico la "*Green economy*", come tappa fondamentale per il perseguimento dello sviluppo sostenibile.

In questo caso l'analisi condotta si è soffermata sugli aspetti prettamente economici, in particolare attraverso un raffronto fra la concezione economica lineare e tradizionale e la *Green economy*, valutandone inoltre le peculiarità interne come ad esempio la *Circular economy*.

Uno degli elementi infatti più interessanti con cui si presenta la *Green economy* è la premessa di fondarsi su un modello, in linea con i presupposti dello sviluppo sostenibile, che sia in grado di discostarsi dalla visione tradizionale dell'economia moderna; una concezione quest'ultima prettamente lineare, che storicamente non ha rilevato l'importanza delle relazioni fra attività economica ed ambientale.

Per lungo tempo il sistema economico è stato rappresentato semplicisticamente come sistema isolato, nell'ambito del quale si genera un flusso circolare di beni materiali, servizi e risorse

finanziarie, fra famiglie ed imprese in cui l'ambiente è contestualmente subordinato all'attività produttiva.

Il sistema si fonda così in un circuito che appare infinito, in cui famiglie ed imprese interagiscono attraverso il sistema di produzione e consumo. Mentre le prime offrono lavoro e vengono remunerate per l'attività svolta, acquistando a loro volta beni e servizi; le imprese si occupano di produrre ed offrire quei beni e servizi, domandando allo stesso tempo lavoro ed effettuando investimenti, generando in questo modo reddito (Pil), che alimenta i consumi e remunera l'attività d'impresa.

I mercati dei fattori produttivi e dei beni/servizi assicurano il perfetto equilibrio fra domanda ed offerta, fissandone i prezzi (dei beni, dei servizi e del lavoro), assicurando la distribuzione ottimale delle risorse tra prodotti (investimenti e consumi) e tra fattori della produzione.

Una tale rappresentazione è di per sé parziale in quanto non considera nel quadro economico l'estrazione di risorse, la lavorazione e la trasformazione dei materiali estratti, oltre che ovviamente il problema delle grandi quantità di materia fisica degradata.

Il sistema economico è in grado di trovare la piena attuazione solamente attraverso il sostegno del proprio fondamento ecologico, che non è altro che l'ambiente naturale.

Il ciclo economico ha infatti interamente luogo all'interno dell'ambiente, che ricopre un ruolo essenziale nella sostenibilità di esso attraverso due funzioni in particolare: fornendo risorse e assimilando rifiuti.

I presupposti che accompagnano la transizione ad un'economia verde tengono in considerazione queste logiche, facendole proprie e strutturandole all'interno di un nuovo modello basato su nuove tipologie di crescita, in antitesi con il sistema economico classico.

Una gestione economica basata su tre principi fondamentali: un maggior impegno nei confronti della questione climatica ed ambientale, circolarità delle risorse che consenta un utilizzo più efficiente di esse, attraverso un uso più prolungato e pratiche di riciclo, con importanti ripercussioni sulla gestione dei rifiuti; ed infine un benessere maggiormente inclusivo, sia a livello globale che intergenerazionale.

A questa prima sezione in cui è stato trattato l'argomento in chiave economica e teorica, se ne aggiunge una seconda che ripercorre l'evoluzione delle politiche verdi, sin dalle prime proposte concrete da parte di *UNEP*, con la *Green Economy Initiative* e ed il *Global Green New Deal*, che delineavano ambiziosi progetti per il futuro.

Il capitolo infine termina nella seconda parte con un'analisi che prende in considerazione uno dei momenti più importanti degli ultimi anni in Europa: la crisi del 2008.

L'elemento è determinante perché presenta forti analogie con la situazione attuale: in particolare, come adesso, era richiesto agli Stati di rispondere con misure di stimolo ad una recessione economica ed occupazionale profonda.

Prendendo in considerazione le politiche attuate durante quella crisi, in cui un ruolo rilevante fu sancito dall'elezione di Obama negli Stati Uniti, quello che emerge è un atteggiamento completamente differente da quello che *UNEP* stava cercando di promuovere, che prevedeva importanti interventi finalizzati alla ripresa economica, ma che allo stesso tempo garantissero una transizione verde del sistema.

Un discorso che assume quindi un aspetto specifico dal punto di vista comparativo, soprattutto per quanto riguarda l'atteggiamento europeo, dove gli interventi furono contraddistinti da scelte prettamente unilaterali, con conseguenti criticità, soprattutto a causa della differente posizione di bilancio e fragilità macroeconomiche degli Stati; a cui si sommò l'assenza di coordinamento generale, per la promozione di politiche economiche lungimiranti.

Poste le premesse generali, che hanno fornito un quadro di riferimento, i *Capitolo III e IV* si sono occupati infine di analizzare in maniera dettagliata, anche alla luce delle scelte e degli avvenimenti accaduti fra la fine del 2019 ed il primo semestre 2020, la fase più importante dell'attuale storia europea, caratterizzata dalla grande novità introdotta dalla Commissione europea: l'*European Green Deal* e dalla crisi da Covid-19.

Partendo dall'analisi dell'*European Green Deal*, il programma composto da più di 50 iniziative, comprende importantissime novità, come ad esempio la legge europea sul clima (*European Climate Law*), che mira al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, che verrà completata con l'introduzione di obiettivi di breve-medio termine altrettanto virtuosi, in grado di programmare un taglio diretto alle emissioni di gas serra entro il 2030, superiore gli attuali standard fissati ad una riduzione del 40%.

Inoltre, estremamente importanti saranno il *Circular Economy Action Plan* e la *New Industrial Strategy*, due iniziative fondamentali per garantire una compiuta transizione verde, coinvolgendo quei settori che impattano negativamente per quanto riguardano le emissioni di carbonio e produzione di rifiuti; fra questi ad esempio il settore tessile, dei trasporti, delle costruzioni, dell'ICT e dell'elettronica.

Una strategia che con l'implementazione di progetti relativi all'economia circolare dovrà garantire importanti risultati anche in relazione della gestione delle risorse, con una consistente riduzione dei rifiuti, ed un utilizzo ottimale delle materie prime.

Il programma si conclude infine con una serie di iniziative rivolto alla tutela della biodiversità e del mantenimento dell'intero ecosistema (*EU Biodiversity Strategy for 2030*), in grado di accompagnare la futura azione di supporto alla produzione agricola e alla catena alimentare, mirando al raggiungimento di elevati standard di qualità, convenienza, distribuzione e sicurezza alimentare in un'ottica più sostenibile (*Farm to Fork*).

Meritevole di attenzione è inoltre l'*European Green Deal Investment Plan*, che assume una rilevanza notevole all'intero dell'intero Piano.

Varato per sostenere dal punto di vista finanziario i programmi della Commissione, che saranno realizzati attraverso il contributo fornito da strumenti già presenti nell'ordinamento europeo, che dovranno assumere un ruolo più incisivo e contribuire in maniera più puntuale alle nuove sfide. Fra queste infatti vanno annoverati la *BEI*, *InvestEU*, oppure la *Renewed Sustainable Finance Strategy*, la cui duplice finalità è di agevolare gli investimenti privati in opere verdi, esaltando l'etica della sostenibilità nella *corporate governance*.

In questo caso *InvestEU*, programma nato dalle ceneri del *Fondo europeo per gli investimenti strategici* (FEIS), pilastro centrale del Piano degli investimenti per l'Europa, meglio noto come *Piano Junker*, avrà un ruolo centrale.

Sulla scorta delle precedenti esperienze è stato così varato un nuovo programma per sostenere gli investimenti e l'accesso ai finanziamenti nel periodo 2021-2027, garantito dal bilancio UE con lo stanziamento di 40,8 miliardi di euro, in grado di mobilitare oltre 698 miliardi per investimenti in tutta Europa. Rispetto all'ammontare originale, sarà destinato un contributo finanziario di circa il 30% al perseguimento degli obiettivi del *Green New Deal*, con un impegno economico che dovrebbe ammontare a circa 195 miliardi per investimenti climatici fra il 2021 e 2027, 28 ogni anno, raggiungendo i 280 miliardi se si considera la portata decennale.

Discorso analogo anche per quanto riguarda la *Bei*; la *Banca Europea per gli Investimenti* sarà destinata a ricoprire un ruolo più funzionale agli impegni futuri, in questo modo il suo apporto all'interno dell'Unione sarà ricalibrato diventando a tutti gli effetti "*Banca Europea del Clima*", indirizzata alla promozione di interventi mirati ad elevato impatto ambientale e climatico

In questa ottica, è stato predisposto un rafforzamento degli interventi "*green*", da parte dell'istituzione, passando dal 25% al 50% entro il 2025.

Sempre all'interno dello strumento principale (*European Green Deal Investment Plan*), sono stati programmate anche nuove iniziative per affrontare le sfide, come il *Just Transition Mechanism*, che rileva al suo interno il *Just Transition Fund*.

L'importanza di questo innovativo strumento risiede nella propria finalità, e cioè nel perseguimento di interventi in regioni o settori necessitano di un processo di transizione più incisivo, le cui conseguenze e costi potrebbero essere rilevanti non solo sul piano economico, ma anche sociale; garantendo in questo modo il raggiungendo di obiettivi strategici con equità e giustizia.

La disamina mette infine a fuoco le complessità generali sorte all'interno del problema, con l'obiettivo di riuscire ad avanzare un'attenta valutazione dal punto di vista economico, in base soprattutto ai principi che almeno in via teorica, guidano lo sforzo verso una transizione ad un'economia verde ed alla neutralità climatica al 2050.

Le novità sopra elencate sono per questo il simbolo della nuova strategia europea, che denota al suo interno aspetti negativi e positivi: da una parte infatti, vi è la decisione senza precedenti di intraprendere un percorso di svolta che vada a cambiare un modello non più sostenibile. Una decisione rivoluzionaria quindi, ma che per il momento si estende solamente al contesto europeo, e che tutt'ora deve fare i conti con le diverse posizioni che governano i vari paesi.

Questo testimonia come dietro un programma così importante si celino delle profondissime criticità, sia di carattere politico, sia di carattere economico, che si intrecciano con forza, danneggiando quella che di fatto è una scelta a cui non è possibile assolutamente fare a meno.

Ne è esempio a tal proposito l'*European Climate Law*, l'iniziativa che punta al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, ma che attualmente per volontà della Commissione non ha predisposto obiettivi virtuosi di medio-termine.

La scelta a tal proposito di attendere l'introduzione di obiettivi al 2030, che garantissero un impegno più pervasivo rispetto agli obiettivi di riduzione del 40% delle emissioni, è stato considerato non solo come un diniego, ma anche come un vero e proprio fallimento che si sovrappone minacciosamente alle dinamiche attuali. Come più volte ribadito sarà necessario che la volontà di superare la crisi non porti alla rinuncia di attuare politiche più virtuose per il futuro, come per altro stabilire obiettivi intermedi per la riduzione delle emissioni.

In questo frangente, la strategia intrapresa dalla Commissione, ed ufficializzata dalla Presidente Ursula von der Leyen durante il primo discorso sullo Stato dell'Unione di fronte al Parlamento europeo, si fonda sull'impegno di promuovere una riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030, superando l'obiettivo del 40% attualmente in vigore. Proposta, che si inserisce all'interno di un piano di lavoro molto articolato, che prevede la revisione ed il rafforzamento di tutte le normative UE in tema di clima ed ambiente entro il 2021, garantendo così un'implementazione del *Green New Deal*.

La decisione per quanto sicuramente importante e riferimento per una svolta virtuosa, risulta però non conforme alle attuali evidenze scientifiche, così come sottolineato dalla Commissione Ambiente del Parlamento europeo, che ha sottolineato che per mantenere il riscaldamento globale al di sotto del 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, sarebbe necessario un taglio del 60-65% entro il 2030.

Uno scenario che denota luci ed ombre, analogamente anche al problema relativo alla struttura finanziaria dell'intero Piano (*European Green Deal Investment Plan*), considerata troppo poco virtuosa.

L'intero progetto infatti si appoggia prevalentemente sul *Multiannual Financial Framework 2021-2022*, che garantirà un impegno di 503 miliardi, a cui si sommeranno 114 miliardi da parte degli Stati, attraverso cofinanziamento, e 279 attraverso la partecipazione del settore privato.

Una prima criticità sarà quella legata all'approvazione del bilancio, a cui si accompagna il problema relativo al reperimento di risorse dal settore privato.

Ma soprattutto, la questione più controversa riguarda la composizione del bilancio, nonostante la dicitura di “*green investments*” infatti, gli stanziamenti provenienti dal budget sono per la maggior parte già presenti a bilancio. In questo modo non vengono investiti nuovi fondi per la realizzazione del programma, ma vengono cambiati solamente gli obiettivi ai vari progetti, programmando politiche dall'elevato impatto ambientale e climatico.

Un problema che fa emergere delle limitazioni profonde, ed un esempio è l'assenza di “fondi freschi”, tranne per quanto riguarda il *Just Transition Fund*, che gode di una dotazione iniziale di 7,5 miliardi. Un elemento che ha comunque sollevato critiche ed imbarazzi, a causa del recupero di tali fondi da altre iniziative iscritte a bilancio.

Per quanto riguardano inoltre le condizioni di accesso ad ogni singolo euro del *Just Transition Fund*, i beneficiari per ottenere l'erogazione dovranno stanziare un minimo di 1,5 ad un massimo di 3 euro attraverso *European Regional Development Fund* ed *European Social Fund+*, oltre che attraverso una partecipazione attiva degli Stati attraverso il cofinanziamento, garantendo uno stanziamento complessivo di una cifra che oscilla fra i 30 e i 50 miliardi.

Probabilmente però nell'intera iniziativa l'aspetto che assume maggior rilevanza, soprattutto dal punto di vista simbolico, è la portata economica del piano che ammonta a 1.000 miliardi per i prossimi 10 anni; una somma che dovrebbe in questo modo garantire almeno 100 miliardi di investimenti annuali.

Questa cifra, che ha assunto dal punto di vista soprattutto simbolico un'importanza centrale, non è però assolutamente sufficiente allo sforzo richiesto. Le analisi condotte negli anni scorsi stimavano

che per raggiungere l'obiettivo della riduzione delle emissioni del 40%, erano necessari circa 177 miliardi ogni anno, stima che è stata ulteriormente aggiornata dal *2050 Long-Term Strategy*, per cui è necessario colmare un *gap* ulteriore di circa 260 miliardi, per raggiungere i nuovi obiettivi.

Cifra che, al netto delle strategie future promosse dalla Commissione, sembra però difficilmente colmabile attraverso gli stanziamenti programmati, soprattutto lo sforzo relativo al raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Questo in particolare fa comprendere come, fra la proposta, benché virtuosa della Commissione, e l'attuazione di una svolta senza precedenti, ancora vi siano forti divergenze.

L'importantissimo dibattito intorno all'*European Green Deal* ha però subito un'ulteriore accelerazione parallelamente alla diffusione della pandemia che ha colpito l'Europa nella prima metà del 2020.

Quanto accaduto è stato analizzato nel *Capitolo IV*, cercando di ricostruire ed analizzare le difficili scelte promosse dagli esponenti delle istituzioni europee per fronteggiare la crisi da Covid-19.

In questo ambito due sono stati gli eventi topici che hanno sancito una cesura senza precedenti con il passato europeo: in primo luogo, la proposta da parte della Commissione europea, sotto l'impulso fondamentale di Germania e Francia, di attuare una scelta che garantisca la ripresa europea. Scelta che ha portato alla realizzazione del *Next Generation EU*, che metterà a disposizione della ripresa un fondo da circa 750 miliardi (composto da sussidi e prestiti), per consentire la ripartenza dell'Economia e promuovere interventi sociali.

Mentre l'altro importante aspetto, riguarda la decisione del Consiglio e l'approvazione del nuovo bilancio 2021-2027, rafforzato dal *Recovery Fund*. Una scelta di compromesso, che di fatto realizza quanto promosso dalla Commissione, sancendo una svolta per il futuro, caratterizzata però da aspetti negativi già presenti all'interno del contesto europeo, insieme a scelte altrettanto avverse concernenti proprio il *Next Generation EU*.

La proposta originale formulata dalla Commissione avrebbe dovuto sommarsi ai 540 miliardi stanziati attraverso le iniziative *SURE*, *MES* e *BEI*, approvate dall'Eurogruppo, con una portata totale di circa 1850 miliardi di euro, di cui 750 miliardi del *Recovery Fund* e 1100 miliardi garantiti dalla nuova portata del bilancio pluriennale.

Il *Next generation EU* che come detto accorderà aiuti per 750 miliardi, lo farà attraverso trasferimenti (500 miliardi) e prestiti a lungo termine (250 miliardi), e sarà strutturata in tre pilastri.

Il primo pilastro, denominato "*Supporting Member States*" rappresenta la parte più consistente dell'iniziativa in quanto la sua dotazione ammonta a circa 655 miliardi, cifra che corrisponde a circa l'87% del totale di NG-EU.

Questa prima iniziativa sarà pertanto destinata a sostenere investimenti pubblici e riforme strutturali negli Stati membri, e sarà costituito da una parte da trasferimento a fondo perduto, che andranno ad aggiungersi alla voce dei trasferimenti presenti da tempo nei MFF, come ad esempio il *Cohesion Fund* ed *Structural Funds*; mentre la parte restante verrà erogata sotto forma di prestiti a lunghissimo termine con tassi di interesse molto bassi.

L'elemento centrale è costituito dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF), a cui spetta una dotazione pari a 560 miliardi di euro, equivalenti ad oltre l'85% dei fondi predisposti per il primo pilastro (il 75% dell'intero piano).

Come anticipato nelle righe precedenti, l'iniziativa sarà predisposta per promuovere una serie di interventi di ampio spettro a livello nazionale; questi verranno programmati seguendo quanto stipulato dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Plan*) e l'erogazione di tali fondi avverrà attraverso sussidi e prestiti (rispettivamente il 56% ed il 44%).

Fondi che saranno finalizzati quindi ad investimenti mirati per la ripresa economica e la realizzazione di obiettivi di innovazione in campo digitale e del *Green New Deal*, in grado di favorire una progressiva transizione verde e la riduzione delle emissioni.

In questo frangente, centrale sarà la creazione di una seconda componente *REACT-EU* (Dispositivo per la ripresa e la resilienza), che mira al sostegno degli investimenti verdi ed all'innovazione digitale. La capacità di questo strumento sarà di circa 50 miliardi di euro, che saranno erogati principalmente verso gli Stati più colpiti dallo *shock*, ed andranno a promuovere innovazioni digitali, con particolare attenzione nei confronti delle PMI, ed alle attività legate al turismo e alla cultura.

Il primo pilastro viene completato dallo stanziamento di ulteriori 45 miliardi di fondi addizionali, che saranno orientati per sostenere le iniziative del *Just Transition Mechanism* (30 miliardi), il cui ruolo designato all'interno del *Green Deal* sarà essenzialmente quello di garantire uno strumento di intervento a favore della transizione nei contesti più dipendenti dai combustibili fossili.

Inoltre sarà notevole anche l'apporto fornito alla *Common Agricultural Policy* e *European Maritime and Fisheries Fund* (15 miliardi), volti ad assicurare una maggior resilienza nel settore agroalimentare e della pesca.

Per quanto riguarda invece il secondo pilastro "*Supporting the Private Sector*" (SPP), questo avrà l'obiettivo di rilanciare l'economia e mobilitare gli investimenti privati.

In questo caso la dotazione di 56 miliardi sarà finalizzata a rilanciare settori strategici, centrali per promuovere la transizione verde e lo sviluppo digitale dell'Unione Europea, come ad esempio: il

5G, l'intelligenza artificiale, le fonti di energia ad idrogeno pulito, oltre che le energie rinnovabile *offshore*.

A questo proposito gli stanziamenti andranno a potenziare il programma *InvestEU*, seguendo quanto era stato fatto con il Piano Juncker, a cui si affiancherà un nuovo strumento (“*Solvency Support Instrument*”), la cui finalità sarà quella di fornire un supporto alle imprese localizzate nei paesi più colpiti dalla pandemia, fornendo uno strumento di ricapitalizzazione.

In questo frangente quindi, i tre principali strumenti sono funzionalmente costituiti per fornire base finanziari pubblica per la leva di *InvestEU* (fissata a 10, un multiplo inferiore rispetto al Piano Juncker, tenendo conto la minore disponibilità degli investitori privati nel momento attuale), finalizzata a mobilitare risorse private, e predisponendo così un aiuto per le imprese efficienti, ma che al momento attuale si trovano in difficoltà per problemi legati alla patrimonializzazione. Nonostante quindi la limitata portata dell'iniziativa, secondo le stime della Commissione questa in maniera diretta o indiretta dovrebbe consentire l'attivazione di finanziamenti e garanzie per le imprese europee.

Infine, per quanto riguarda il terzo pilastro (“*Lesson from the Crisis*”), questo avrà una dotazione di 36 miliardi stanziati per l'implementazione e la tutela dei “beni pubblici europei”, considerati estremamente importanti per aumentare la resilienza del sistema, soprattutto a livello sanitario. Un aspetto non secondario per essere in grado di affrontare nuove sfide e reagire ai futuri *shock*. A questo proposito verrà lanciato un nuovo programma sanitario a livello comunitario (*New Health Programme*), con uno stanziamento di 7,7 miliardi, a cui si affiancherà la riforma di *RescEu*, il meccanismo di protezione civile europeo, che sarà ampliato e potenziato (2 miliardi) per affrontare future crisi.

Inoltre, come terzo obiettivo, focalizzerà gli sforzi nei rapporti fra l'UE ed i *partner* economici europei; una scelta molto rilevante considerando il contesto nuovo che si sta presentando in cui gli equilibri saranno destinati a mutare molto rapidamente, e che dal punto di vista strettamente economico vedrà un processo di *ri-internalizzazione*, soprattutto di settori legati all'ambito tecnologico. L'azione esterna, compresi gli aiuti umanitari, vedrà uno stanziamento di 16,5 miliardi. Infine, nella proposta originale della Commissione un ruolo di primissimo livello, sempre all'interno del terzo pilastro, è ricoperto dal programma *Horizon Europe*, sottoposto ad un importante potenziamento, rendendolo in questo caso non solo perno in materia di innovazioni tecnologiche, ma anche in campo medico.

L'analisi in questo caso cerca nuovamente di intrecciare una valutazione dell'ambito economico, a quelli che sono gli obiettivi dell'intero piano, anche in relazione del ruolo rilevante ricoperto dall'*European Green Deal* all'interno della strategia.

La valutazione ovviamente tiene conto della situazione straordinaria che si è presentata con il diffondersi della pandemia da Covid-19, che ha scaturito una duplice crisi: prima sanitario e successivamente economica, a causa dell'attuazione delle politiche straordinarie intraprese per contrastare il virus (*lockdown*).

In questo frangente si ripresenta l'importanza del raffronto con le politiche promosse dopo la crisi del 2008 e da un punto di vista per lo meno strutturale, sembra che almeno apparentemente non vengano riproposti gli stessi errori.

La strada caratterizzata da soluzioni concordate a livello europeo è infatti stata intrapresa con l'importante impegno del *Recovery Fund*, che dovrebbe garantire sostegno alle nazioni europee più colpite, che in una prima fase sono intervenute unilateralmente, attuando misure emergenziali, a cui si è aggiunto in un secondo momento, un intervento europeo straordinario con *Mes, Bei e Sure*.

Emerge inoltre l'importantissima scelta di perseguire politiche funzionali alla ripartenza del sistema, ma che allo stesso tempo tengono in considerazione l'obiettivo della neutralità climatica. Una scelta che pone al centro del progetto l'*European Green Deal*, decidendo di destinare il 25% dei fondi proprio all'implementazione di strategie per contrastare il problema dei cambiamenti climatici.

I propositi che quindi guidano l'intera azione sono positivi, ma valutare in maniera approfondita è necessario per analizzare l'effettiva incidenza di tali proposte, superando la dimensione pubblicistica.

L'elemento forse più rilevante in questo caso riguarda proprio l'effettivo impegno a perseguire gli obiettivi del *Green Deal*, un aspetto di certo non indifferente, soprattutto se lo si analizza in rapporto alla proposta originale ed ai propositi della Commissione.

L'assenza di condizionalità stringenti in questo frangente risulta essere forse l'elemento più importante, nonostante venga introdotto l'impegno da parte degli Stati di elaborare *Recovery and Resilience Plan*, pianificando investimenti e riforme finanziati dai fondi europei, e fra i cui obiettivi vi è il perseguimento di politiche sostenibili ad elevato impatto climatico.

Nonostante ciò, anche all'interno di questa nuova iniziativa, sembra palesarsi il rischio di incentivare investimenti e riforme dall'importante impatto economico, ma che non garantiscano elevato impatto ambientale e climatico. Un aspetto in cui incideranno molto le valutazioni della Commissione, soprattutto di fronte alle proposte di investimenti e riforme provenienti dagli Stati.

Ma ancora più importante è quanto accaduto dopo il Consiglio del 21 luglio, con l'approvazione dell'intero piano, e soprattutto dalle implicazioni della fortissima contrapposizione generata dalle posizioni dei paesi.

Se infatti alla Commissione veniva imputata poca incisività nella promozione degli obiettivi del *Green Deal*, in riferimento alle politiche di ripresa, dopo quanto deciso dai Capi di Stato e di Governo, alle suddette criticità se ne sommano altrettante notevolmente importanti, soprattutto sul piano finanziario.

Un primo aspetto riguarda la modulazione dei fondi, con sussidi e prestiti adesso praticamente equivalenti (390 sussidi e 360 prestiti), a cui ha fatto seguito una sostanziale riduzione del bilancio 2021-2027, che passa da 1.100 miliardi a 1.074,3, accompagnato anche da importanti compensazioni (“rebates”).

Per quanto riguarda la proposta concordata dal Consiglio europeo il 21 luglio, la struttura del *Next Generation EU* rimane prevalentemente uguale a quanto proposto originariamente dalla Commissione; ha subire un drastico ridimensionamento sarà invece il prossimo quadro finanziario pluriennale.

Per quanto riguarda la struttura dei programmi, come specificato, non subirà importanti variazioni strutturali; ma a subire un ridimensionamento saranno le quote finanziarie.

Partendo dallo strumento più importante il *Recovery and Resilience Facility*, lo strumento centrale predisposto all'interno del primo pilastro, e divenuto per certi versi il simbolo del percorso di svolta europea dei prossimi anni, questo ha subito una forte implementazione passando dai 560 miliardi della proposta della Commissione a circa 672,5, ripartito in 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di sussidi.

Viene ribadito inoltre, che il criterio di ripartizione per gli stanziamenti per il periodo 2021-2022, segue quanto stabilito in precedenza dalla Commissione, basandosi quindi sulle fragilità causate del COVID-19, salvo subire modifiche per gli anni successivi.

Passando all'analisi del *Multiannual Financial Framework* europeo così come approvato dal Consiglio, revisionando le conclusioni raggiunte con il vertice di febbraio 2020, il primo aspetto importante è relativo all'ammontare complessivo degli impegni pari a 1.074,3 miliardi.

Una scelta di questo tipo ha così causato la riduzione dei programmi di riferimento per l'attuazione del *Green Deal*, nonostante sia stato deciso parallelamente di destinare una quota maggiore agli obiettivi climatici (30% invece che 25% come proposto dalla Commissione).

Le iniziative che hanno subito impatti più negativi dalla decisione sono *InvestEU*, passato da 30,3 a 5,6 miliardi di nuovi stanziamenti, *Horizon Europe*, passato da 13,5 miliardi a 5 miliardi.

A cui si aggiunge infine in maniera contraddittoria, visto il periodo di pandemia, il totale azzeramento (9,4 miliardi nella proposta iniziale) di *Eu4Health*, il piano per la salute nato per prevenire nuove pandemie.

Situazione analoga anche per quanto riguarda il più volte discusso *European Agricultural Fund for Rural Development*, che come illustrato nei capitoli precedenti, aveva assunto ruolo di primaria importanza, ed adesso passato da 15 miliardi a 7,5 miliardi; così come *RescEU* e *ReactEU*, passati il primo da 2 a 1,9 miliardi, mentre il secondo da 50 a 47,5 miliardi.

Ma l'aspetto forse più allarmante riguarda l'azzeramento del *Solvency Support Instrument*, iniziativa cardine del secondo pilastro (*Supporting the private sector*), finalizzata a fornire uno strumento straordinario alle imprese insolventi, la cui portata originariamente doveva essere di 26 miliardi, così come il programma di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale, che avrebbe ricoperto un ruolo specifico non indifferente in un periodo di grandissima fragilità a livello internazionale, garantendo 10,5 miliardi per l'azione esterna europea, più 5 miliardi destinati agli aiuti umanitari.

Un'approfondimento va infine condotto sul *Just Transition Fund*, creato all'interno del *Green Deal* come vero e proprio motore per il perseguimento della piena neutralità climatica entro il 2050.

Considerato un pilastro essenziale per l'attuazione del primo accordo sul clima (*European Climate Law*), all'interno della proposta originale promossa dalla Commissione questo avrebbe goduto di 30 miliardi di nuovi stanziamenti ed un ruolo più che preminente.

Con l'approvazione del piano da parte del Consiglio, il programma ha subito una consistente riduzione, con uno stanziamento previsto di circa 10 miliardi; il fondo è così passato dalla possibilità di godere di uno stanziamento totale di 40 miliardi, come delineavano le proposte iniziali, a circa 20. In origine infatti gli stanziamenti destinati al JTF erano 7,5 miliardi, così come determinato dal *Green Deal*, a cui si sarebbero dovuti sommare 30 miliardi del *Recovery Fund*, più altri 2,5 del MFF; proposta quindi notevolmente mutata, che segna un grave balzo indietro nel perseguimento degli obiettivi sanciti dal *Green Deal* e del percorso verso una transizione verde.

A questo importante aspetto se ne aggiunge un altro altrettanto negativo emerso nei giorni successivi alla decisione del Consiglio, a farne le spese è lo stesso *Just Transition Fund* dopo il parere emesso dalla Corte dei conti Ue, che in una nota emessa il 22 luglio afferma che “*dovrebbe stabilire un legame più chiaro con gli obiettivi dell'Ue in materia di clima e ambiente*”.

Un ultimo elemento interessante riguarda infine il lato delle entrate, sottolineando come sia stata nuovamente persa l'occasione per modernizzare l'aspetto relativo alle risorse proprie dell'Unione, criticando anche la poca chiarezza su come è stato affrontato l'intera questione.

Per il momento l'unica nuova entrata è basata sul prelievo determinato dalla nuova tassa sulla plastica (*Plastic Tax*), un provvedimento insufficiente per sostenere l'intero impegno del NG-EU. Per questo viene suggerito di velocizzare i lavori per introdurre nuove risorse proprie (almeno due), fra queste la riforma dell'*EU ETS*, la *Digital Tax* o la *Carbon Tax*. Le ultime due fondamentali oltretutto per delineare una politica fiscale comune, che garantirebbe anche il rafforzamento di una politica estera comune, focalizzata su temi centrali per il futuro come la questione climatica. In merito a questo la decisione del Consiglio ha infatti predisposto un'implementazione delle attività della Commissione, che è incaricata di presentare nel primo semestre 2021 una proposta inerente alle nuove iniziative, al fine di garantirne l'applicazione al più tardi entro il 1° gennaio 2023.

Un rimando che potrebbe assumere il sapore di sconfitta su un tema centrale per il futuro e su cui il Parlamento invece punta con convinzione.

Quello che quindi emerge è una situazione estremamente seria; alle criticità già valutate all'interno dell'*European Green Deal* se ne sommano infatti altrettante maturate con le scelte compiute dalle istituzioni europee. Per quanto riguarda il punto di vista finanziario l'impegno non sarà infatti assolutamente sufficiente per raggiungere gli importanti obiettivi che la Commissione si è posta con la transizione verde e il raggiungimento della neutralità climatica al 2050, soprattutto alla luce di una riduzione del budget, che avrà ripercussioni soprattutto su quei programmi che garantiscono interventi dall'elevato impatto ambientale e climatico.

Sicuramente influente sarà anche la scelta da parte della Commissione di dedicare il 37% del budget per la realizzazione del *Green Deal*, così come dichiarato durante il primo discorso sullo Stato dell'Unione, dalla Presidente Ursula von der Leyen.

La partita non è comunque conclusa ed il 2021 sarà l'anno della sfida alla ripresa; proprio per questo il grande impegno che si troveranno ad affrontare gli Stati e le istituzioni europee sarà magistrale, cercando di superare quelli che sono gli egoismi nazionali, programmando una ripresa, che sia una nuova nascita per l'intero sistema, senza assolutamente cadere nelle logiche del "*business as usual*", cioè del ritorno alla normalità, inteso come ritorno alla situazione precedente, con gli aspetti negativi che la caratterizzavano.

Quello di cui ci sarà davvero bisogno sarà l'attuazione di un cambio paradigmatico, che superi le criticità passate senza tentare di ripeterle in nessun modo. Per questo come definito da Giovannini, quello che è necessario fare sarà minimizzare gli effetti negativi dello *shock*, stimolando al massimo un processo di "*resilienza trasformativa*" del sistema socioeconomico, che si dovrà concretizzare attraverso la promozione dello *sviluppo sostenibile*.

Molto per ora quindi è stato fatto, ma ancora un passo decisivo e più coraggioso dovrà essere compiuto per considerarlo a tutti gli effetti “*Europe’s man on the moon moment*”, e lo scopo dell’intero elaborato è proprio questo: analizzare e valorizzare le rivoluzionarie decisione, ma allo stesso tempo far emergere quelle criticità che rimangono nascoste dietro la grande nube della mera immagine di facciata, per migliorare ancora e realizzare un’Europa “*verde, digitale e resiliente*”.