



SANT'ANNA LEGAL STUDIES
BOOK REVIEW

Dario Recinella
**“Green Deal. Come costruire una nuova Europa”
di Dario Bevilacqua ed Edoardo Chiti**

Scuola Superiore Sant’Anna
Pisa

<http://stals.sssup.it>

ISSN: 1974-5656

This page was intentionally left blank

Recensione a “Green Deal. Come costruire una nuova Europa” di Dario Bevilacqua ed Edoardo Chiti

Dario Recinella

Abstract

“Green Deal. Come costruire una nuova Europa” analizza profondamente le componenti strutturali e le potenziali modalità di attuazione del Patto Verde, mettendone in luce gli elementi di discontinuità rispetto al tradizionale paradigma dello sviluppo sostenibile. Presentato come una strategia climatica di chiara natura politica, il Green Deal si propone come un’occasione di leadership globale per l’Unione europea, fondata sull’idea di rafforzare la competitività attraverso la sostenibilità. Al tempo stesso, il progetto è sin dalle sue origini caratterizzato da tensioni e possibili incoerenze tra obiettivi ambientali, crescita economica, tutela della biodiversità e transizione sociale, che rischiano di comportarne consistenti rallentamenti sul piano attuativo.

Keywords

Gren Deal, Sviluppo Sostenibile, Commissione, Transizione, Biodiversità

Recensione a “Green Deal. Come costruire una nuova Europa” di Dario Bevilacqua ed Edoardo Chiti

Dario Recinella

Il *Green Deal* non è solo una mera strategia di contrasto al cambiamento climatico, bensì un vero e proprio fattore di trasformazione e integrazione europea. È la tesi di Dario Bevilacqua ed Edoardo Chiti, che con un volume agile ed efficace, offrono un'analisi completa delle opportunità e delle criticità del piano climatico e ambientale avviato dall'Unione europea nel 2019. Ciò che rende unico il “Patto Verde”, se messo a confronto con le più storiche iniziative della Commissione, è proprio l'impostazione apertamente politica che troviamo alle sue radici: esso è un *“testo che dialoga con altri testi costitutivi dell'integrazione europea e che prospetta un cambiamento [...] che porti a un nuovo ordine sociale europeo”* (pag. 21).

Il *Green Deal* europeo (GDE) ha come fine quello di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, un obiettivo che si distingue nettamente dalla più tradizionale “protezione dell'ambiente”, più propriamente riferibile al paradigma dello sviluppo sostenibile. Questa prospettiva si rivela decisiva nel testo in esame, poiché consente agli Autori di ragionare in profondità sul rapporto tra sviluppo sostenibile e GDE, soffermandosi tanto sugli elementi che suggeriscono una continuità funzionale tra i due, quanto su quelli che ne mettono in luce divergenze e possibili incongruenze. Proprio su questo piano comparativo emerge nitidamente la diversa impostazione dei due modelli.

Nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, la tutela ambientale deve essere perseguita attraverso un programma d'azione che integri in modo equilibrato i tre pilastri - economia, società e ambiente - senza che nessuno prevalga sugli altri, garantendo così un'armonica relazione tra tutti i fattori. Nel GDE, invece, non solo il fattore ambientale vede una prevalenza nelle misure a tutela degli ecosistemi e della biodiversità, ma assume anche un peso maggiore rispetto agli ultimi decenni, sconvolgendo così l'equilibrio strutturale dei tre pilastri a favore della dimensione ecologica, segnatamente per la tutela del clima.

L'obiettivo della neutralità climatica ha acquisito piena formalizzazione giuridica con il Regolamento n. 1119/2021 (la cosiddetta Legge europea sul clima o *European climate law*), che vincola l'Unione a raggiungere l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti dei gas a effetto serra, così da realizzare entro metà secolo (con obiettivi intermedi, come la progressiva diminuzione entro il 2030 delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990) l'azzeramento delle emissioni nette. Al fine di centrare l'obiettivo, l'UE ha “costruito” il *Green Deal* su cinque elementi

essenziali, geneticamente differenti tra loro ma disposti funzionalmente in modo da perseguire efficacemente l'ambizioso obiettivo. Questa particolare composizione, resa chiara dagli Autori, permette di comprendere come la neutralità climatica, a differenza dello sviluppo sostenibile, non possa sorreggersi solo sulla classica transizione ecologica, ma necessiti, come si vedrà a breve, della programmazione e della gestione di più transizioni.

In sostanza, nel testo in commento ci si chiede se le diverse connotazioni e le altrettanto diverse – e in certi casi discordanti – modalità d'azione relative allo sviluppo sostenibile e al Patto Verde, non facciano, in realtà, spiccare maggiormente le contraddizioni tra i due, mettendo così in forte discussione la presunta sussistenza di un rapporto continuo tra transizione ecologica e neutralità climatica. Peraltro, come già osservato, le perplessità non si esauriscono nelle disfunzionalità caratterizzanti il rapporto tra sviluppo sostenibile e *Green Deal*, ma si assestano saldamente anche nelle fondamenta di quest'ultimo, soffermandosi sulle criticità inerenti all'interdipendenza tra i suoi elementi essenziali che, sotto certi punti di vista, rischierebbero di materializzarsi in azioni tra loro contrastanti.

Per approfondire tali criticità, gli Autori passano in esame tutte le cinque componenti del *Green Deal* europeo, in quest'ottica opportunamente definito come una *“costruzione che assembla componenti diverse”* (pag. 39).

Le prime due componenti – la nuova politica industriale e le misure dirette a realizzare la decarbonizzazione dell'UE – appaiono adeguatamente compatibili con i concetti tipici dello sviluppo sostenibile e, più in particolare, vista l'indubbia ragione economica a sostegno di tali iniziative, della cosiddetta *“sostenibilità competitiva”* (definita nella Strategia annuale di crescita sostenibile 2020 come *“un nuovo paradigma per far fronte a problemi fondamentali interconnessi”*, considerato che il passaggio a un modello economico sostenibile *“reso possibile da tecnologie digitali e pulite, può rendere l'Europa una pioniera del processo di trasformazione”*).

Vi è, però, un'ulteriore aspirazione cui tende la Commissione, la quale implica una profonda rivalutazione dell'intero sistema economico del continente. In breve, nel modello tradizionale *“lineare”*, che segue lo schema tipico estrarre, produrre, utilizzare e gettare, l'ambiente resta un elemento esterno al processo economico. Esso viene perlopiù visto come una fonte di risorse o come una destinazione di rifiuti; di conseguenza, quando le risorse scarseggiano, l'ambiente diventa un limite perché rallenta la crescita economica, mentre quando l'inquinamento aumenta, diventa un costo, in quanto richiede per essere ridotto.

Per tali ragioni la Commissione ritiene che l'inconciliabilità dell'attuale impianto economico con i presupposti del GDE potrebbe risolversi mediante l'adozione di un modello che *“segue un disegno rigenerativo nel quale l'ambiente non rappresenta più un limite o un costo, ma piuttosto uno*

strumento per creare nuova crescita” (pag. 55). Tale modello è rappresentato dall’economia circolare, terza componente del *Green Deal*, che promette di restituire uno stabile equilibrio tra tutela dell’ambiente e crescita economica, riflettendo a pieno la *ratio* dello sviluppo sostenibile. Nonostante ciò, resiste una parziale sfiducia in tale transizione economica. Anzitutto, il passaggio a un paradigma di sviluppo rigenerativo comporterà il sostenimento di costi collettivi elevati e potenzialmente destabilizzanti che, se non adeguatamente compensati attraverso politiche di *welfare* comuni, potrebbero facilmente tradursi nella diffusione di disuguaglianze sociali. Inoltre, l’assetto delineato dalla Commissione per l’attuazione di tale transizione economica include parallelamente la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, la quale rischia tuttavia di entrare in tensione con l’economia circolare, nella misura in cui quest’ultima può generare ulteriori forme di pressione e sfruttamento dell’ambiente.

La Commissione, come già anticipato, con il *Green Deal* non intende solamente portare avanti e potenziare le politiche ambientali già avviate – attraverso una modernizzazione dello sviluppo sostenibile – bensì ambisce a realizzare uno strumento destinato a modificare l’ordine sociale europeo. Ad esempio, oltre a prendersi cura delle prerogative legate al clima e alla decarbonizzazione o relative alla tutela degli ecosistemi e della biodiversità, il GDE comprende anche una “transizione sociale”, che consta di misure tese a ridurre al minimo i contraccolpi che determinati cittadini potrebbero subire dall’adozione di politiche particolarmente penalizzanti alcuni settori (ad esempio, tutelando i lavoratori del settore dei combustibili fossili, o anche istituendo dei fondi per ridurre le disuguaglianze tra i vari Stati e agevolare quelli che più avrebbero difficoltà nel fronteggiare la transizione). Questa prospettiva sociale rappresenta il quarto elemento del Patto Verde e risulta profondamente indicativa di quanto questo si presenti, in primo luogo, come una strategia di natura precipuamente politica, orientata a riformare l’ordine sociale del vecchio continente vincolando (anche se, come si dirà, in modo tutt’altro che convincente) gli Stati membri all’adozione di specifici modelli di occupazione, di consumo e di inclusione sociale.

Il quinto e ultimo elemento individuato nel testo in esame è quello della tutela degli ecosistemi e della biodiversità, che contribuisce ad arricchire il quadro e, probabilmente, a renderlo ancor più intricato. La tutela della biodiversità, che può essere vista come una specificazione ulteriore della protezione ambientale, necessita di politiche a sé stanti poiché rispondente ad una finalità ben definita – quella della salvaguardia degli ecosistemi – spesso in conflitto con l’intoccabile interesse della crescita economica. In sostanza, le maggiori perplessità riguardanti l’intero impianto strutturale del GDE si generano quando si mette in relazione questo ultimo elemento con tutti gli altri sopra elencati. È, dunque, comprensibile che gli Autori sollevino dubbi sulla possibilità di far coesistere armonicamente, sul piano regolatorio, la sostenibilità degli ecosistemi con le politiche settoriali per

il contrasto al cambiamento climatico (come quelle relative all'agricoltura e all'energia). La tutela della biodiversità si attua attraverso azioni che in gran parte risultano inconciliabili con le politiche di sviluppo economico. Anche l'economia circolare, ad esempio, per quanto possa presentarsi come il modello più intrinsecamente coerente con gli obiettivi *green*, per risultare efficiente presuppone l'attuazione di piani di massimizzazione di riuso e di "riutilizzo biologico", che, senza entrare eccessivamente nel dettaglio, a loro volta possono comportare la conversione di *habitat* naturali in coltivazioni o, comunque, la necessità di allestire impianti tecnologici impattanti negativamente sul suolo.

In ultima analisi, a oggi risulta complicato affermare con certezza se la Commissione ha avviato un progetto eccessivamente ambizioso, ma di certo resistono i dubbi sulla effettiva disponibilità del "quinto elemento" di armonizzarsi con gli altri al fine di progredire congiuntamente verso l'obiettivo della neutralità climatica.

A queste perplessità strutturali, comunque, seguono altrettante relative ai piani d'azione finora predisposti. Per la realizzazione dell'ambiziosa strategia la Commissione si affida alla programmazione e alle politiche pubbliche, prevedendo una regolazione a più livelli che arriva ad attribuire ampio margine di manovra ai singoli Stati e alle amministrazioni locali: a queste ultime viene attribuito l'incarico di eseguire materialmente il progetto di cambiamento. Pertanto, in contraddizione con il respiro rivoluzionario del programma, si osserva una certa pavidità della Commissione nel muovere dei passi avanti verso un accentramento amministrativo di matrice europea: il progetto comune viene affidato alle capacità delle autorità domestiche - i "*piedi del gigante*" - così da non stravolgere drasticamente le certezze nei rapporti tra le varie istituzioni nazionali e sovranazionali. In tal caso, vista la consistente discrezione che permane in possesso degli Stati membri, è certamente condivisibile il timore espresso dagli Autori relativo alla possibilità che tale impostazione possa permettere ai governi nazionali di opporsi agevolmente al cambiamento, complicandone così l'attuazione anche al fuori dei propri confini.

Proprio tale aspetto appare in piena contraddizione con la già citata transizione sociale, quale passaggio chiave per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla Commissione. Nel testo gli Autori citano opportunamente il *Fondo per una transizione giusta*, istituito nel 2021 al fine di tutelare prevalentemente – in un'ottica redistributiva e compensativa - quei territori che all'interno del percorso verso la neutralità climatica devono fronteggiare le sfide più complesse. Anche qui, in sostanza, sembrerebbe sorgere un'incoerenza: come può realizzarsi una transizione sociale europea se questa viene sostenuta solamente in alcuni contesti selezionati? Sarebbe da preferire, viceversa, un approccio olistico, teso a slegare le dovute azioni di sostegno ai Paesi con le maggiori difficoltà da quelle dirette a diffondere su tutto il territorio dell'Unione una prosperità che rappresenti una

condizione per l'obiettivo della neutralità climatica.

Si rileva, pertanto, che il quadro è complesso, e un'eccessiva fretta nel trarre conclusioni definitive risulterebbe inopportuna, anche perché molto dipenderà dall'evoluzione delle attuali tensioni globali. L'argomento è però meritevole di attenzione perché il GDE, anche se parzialmente accantonato dalle istituzioni europee e statali, è ancora vivo, continuando a svilupparsi tramite una serie di atti di diversa natura (Piani, norme, raccomandazioni, iniziative politiche o di sensibilizzazione). Per questa ragione, ancora oggi, merita di essere “*preso sul serio*”, come affermano gli Autori del volume.

Ma questo “*campo gravitazionale nel quale si misurano forze qualitativamente diverse*” (pag. 40), che trova forza proprio nel suo ambizioso obiettivo, la neutralità climatica entro il 2050, ciò che lo diversifica da tutti gli altri *green deal* del mondo, si presenta come una preziosa occasione per l'UE di ricoprire un ruolo primario – se non da vero e proprio *leader* - nella *global governance* del prossimo futuro. Sul piano mondiale, le varie strategie pensate dagli Stati per la lotta al cambiamento climatico, che ben potrebbero rappresentare un “*patrimonio di soluzioni*” (pag. 129), in realtà celano – e nemmeno troppo abilmente – i conflitti sottesi alla cosiddetta corsa alla sostenibilità.

La Commissione non si trova soltanto a dover gestire un piano ambizioso e che, peraltro, sta incontrando notevoli difficoltà nel materializzarsi anche nelle sue forme più primordiali; allo stesso tempo, essa deve ponderare ogni decisione in funzione delle condotte ostative poste in essere anche da Paesi formalmente amici – su tutti, gli Stati Uniti – che operano affinché si imponga la propria visione politica, sociale, economica e scientifica.

Ciò che merita di essere ribadito è che il principio cardine del piano è rafforzare la competitività attraverso la sostenibilità, trasformando la transizione ecologica in un'opportunità di sviluppo e di creazione di ricchezza. In questa prospettiva, lo schema delineato potrebbe innescare un meccanismo di *race to the top*, poiché gli Stati che per primi riusciranno ad attuare un modello efficiente acquisirebbero l'autorità per imporlo su scala globale.

In conclusione, in questa nuova dinamica di *leadership* sostenibile, l'Unione intende affermarsi sul piano internazionale proponendo un modello di sviluppo che, sebbene più complesso, lento e oneroso nella sua realizzazione rispetto a quelli avanzati dai principali *competitor*, ambisce a porsi come riferimento normativo ed economico di lungo periodo.