

RIVISTA
TRIMESTRALE
DI DIRITTO
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA
DI
DOTTRINA
E
GIURISPRUDENZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

G. ALPA - M. ANDENAS - A. ANTONUCCI
F. CAPRIGLIONE - R. MASERA - R. Mc CORMICK
F. MERUSI - G. MONTEDORO - C. PAULUS

Supplemento al n. 4/2022

ISSN: 2036 - 4873

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

WWW.RTDE.LUISS.IT

La sede della Rivista è presso
la Fondazione G. Capriglione Onlus,
Università Luiss G. Carli,
Viale Romania 32, 00197 Roma.

Direzione Scientifica

G. Alpa - M. Andenas - A. Antonucci - F. Capriglione - R. Masera
F. Merusi - R. McCormick - G. Montedoro - C. Paulus

Direttore Responsabile

F. Capriglione

Comitato Editoriale

V. Lemma - E. Venturi - D. Rossano - N. Casalino - A. Troisi

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere
riprodotti dalla Fondazione G. Capriglione Onlus su altre
proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Autorizzazione n. 136/2009, rilasciata dal Tribunale di Roma in data 10 aprile 2009.

COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE

L. Ammannati, E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, C. Brescia Morra, M. Brogi, R. Calderazzi, E. Cardi, A. Cilento, M. Clarich, A. Clarizia, R. Cocozza, G. Colavitti, F. Colombini, G. Conte, P. E. Corrias, C. G. Corvese, L. De Angelis, M. De Benedetto, P. De Carli, C. De Caro, P. de Gioia Carabellese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Brina, L. Di Donna, G. Di Gaspare, F. Guarracino, F. Di Porto, G. Di Taranto, V. Donativi, M. V. Ferroni, L. Foffani, C. Fresa, P. Gaggero, I. Ingravallo, C. Irti, R. Lener, M. Libertini, P. Lucantoni, L. Ludovici, N. Lupo, M. B. Magro, F. Maimeri, A. Mangione, E. Maria Lombardi, G. Martina, S. Martuccelli, M. Maugeri, R. Miccù, F. Moliterni, S. Monticelli, G. Napolitano, G. Niccolini, A. Niutta, M. Passalacqua, M. Pellegrini, M. Proto, M. Rabitti, N. Rangone, P. Reichlin, R. Restuccia, A. Romano, A. Romolini, C. Rossano, G. Ruotolo, C. Russo, A. Sacco Ginevri, I. Sabbatelli, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, G. Sicchiero, D. Siclari, G. Terranova, G. Tinelli, V. Troiano, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

I contributi inviati alla Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia sono oggetto di esame da parte del «Comitato scientifico per la valutazione» secondo le presenti regole.

1. Prima della pubblicazione, tutti gli articoli, le varietà, le note e le osservazioni a sentenza inviati alla *Rivista* sono portati all'attenzione di due membri del *Comitato*, scelti in ragione delle loro specifiche competenze ed in relazione all'area tematica affrontata nel singolo contributo.
2. Il contributo è trasmesso dalla *Redazione* in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione, ai membri del *Comitato*, perché i medesimi – entro un congruo termine – formulino il proprio giudizio.
3. In ciascun fascicolo della *Rivista* sarà indicato, in ordine alfabetico, l'elenco dei membri del *Comitato* che hanno effettuato la valutazione dei contributi pubblicati.
4. In presenza di pareri dissenzienti, la *Direzione* si assume la responsabilità scientifica di procedere alla pubblicazione, previa indicazione del parere contrario dei membri del *Comitato*.
5. Ove dalle valutazioni emerga un giudizio positivo condizionato (a revisione, integrazione o modifica), la *Direzione* promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del contributo alle indicazioni dei membri del *Comitato*, assumendosi la responsabilità della verifica.

I CONTRIBUTI DEL PRESENTE FASCICOLO SONO STATI VALUTATI DA:

L. Di Brina, M. Sepe

TEMI E PROBLEMI DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

Publicazione degli atti del Convegno

“L’ecosistema del mercato europeo tra diritto e innovazione”

tenutosi il 24 giugno 2022 presso l’Università di Pisa

a cura di Michela Passalacqua

IL GREEN DEAL E IL TEMPO DELLE CRISI *

(The green deal and time of crises)

ABSTRACT: *The paper examines the Green New Deal's importance considering the value and the need to realize its objectives. At the same time, it analyzes the socio-economic consequences caused by recent pandemic and war crises in Ukraine. Moreover, it highlights the changes and the effects of the energy crisis in Europe resulting from the war. The paper also points out how the current economic situation affects the practical implementation of green policies and the possibility that the Green New Deal is also subject to a suspension.*

SOMMARIO: 1. L'impostazione del *Green deal*. – 2. Gli scenari delineati dalla pandemia e dalla guerra in Ucraina. – 3. Il nuovo corso del *Green deal* alla luce dei recenti avvenimenti.

1. L'11 dicembre 2019 la Commissione europea, in linea con l'Agenda 2030¹ delle Nazioni Unite, presentava il *Green New Deal*² (da ora *Green Deal*) che, mettendo in pratica quanto deciso dal Consiglio europeo nella *Nuova Agenda Strategica*

*Il presente contributo è stato sottoposto a referaggio.

¹ Risoluzione n. 70/1, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 25 settembre 2015, *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Si tratta di un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, in www.sustainabledevelopment.un.org/post2015/transforming_ourworld. Avviata ufficialmente nel 2016, l'Agenda intende orientare gli interventi fino al 2030 inglobando 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile – *Sustainable Development Goals* (SDGs) – per un totale di 169 target.

² Comunicazione della Commissione, “*Il Green Deal europeo*”, COM(2019) 640 final del 11.12.2019. Sull'argomento, tra i tanti contributi, TAGLIAPIETRA, *Il “Green Deal europeo” della presidente Von der Leyen: quali priorità?*, in *Equilibri*, 2, 2019, p. 284 ss.; CASERINI, *Il Green deal fa bene all'economia*, in *AE. Altraeconomia*, 2020, p. 27 ss.; FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2020, p. 379 ss.; ASARO, FISICARO, *Il Green Deal europeo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2021, p. 858 ss.; PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, 2021, p. 529 ss.; BEVILAQUA, *From sustainable development to Green New Deal*, in *Ius Publicum Network review*, 1, 2021, p. 1 ss.; MAGLIO, *Le dinamiche della conoscenza nel Green Deal*, Roma, 2021, p. 47 ss.; MARTELLONI, *I benefici condizionati come tecniche promozionali nel Green New Deal*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2022, p. 293 ss.

2019/2024³, delineava, in un divenire ancora sfuocato, una nuova strategia di crescita dell'Unione. L'Unione con questo progetto intende creare lavoro, ridurre l'impatto ambientale, contrastare le disuguaglianze economiche e sociali e garantire una transizione equa per i Paesi membri e i cittadini europei puntando su un maggior sviluppo dell'economia circolare, con la consapevolezza che finanza, economia ed ecosistema sono strettamente interconnessi e devono essere modificati congiuntamente⁴. Il *Green Deal* porta in sé prospettive e innovazioni ambiziose, sebbene la tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità erano già previsti in diverse disposizioni dei Trattati europei oltre che nella Carta dei Diritti fondamentali dell'UE⁵: si tratta di 116 punti da attuare, anche se molti di essi, come l'intenzione di rendere il continente europeo definitivamente *climate neutral* nel 2050 e di limitare il riscaldamento globale di 1,5°C, siano spalmati in un lasso di tempo non breve, circostanza che, in vero, rende un po' perplessi sulla loro concreta attuazione⁶. Il Patto verde promuove una combinazione di interventi pubblici e iniziative private e mira a rivedere le priorità nelle scelte sulla produzione di beni e sulla fornitura di servizi secondo una visione orientata alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile, tanto da integrare una sorta di terza rivoluzione industriale⁷.

³ In www.consiliumeuropa.eu.

⁴ CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente, tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il Diritto dell'economia*, 2, 2019, p. 159. PETTIFOR, *The Case for the Green New Deal*, London-New York, 2019, p. 31 ss., in particolare ha evidenziato quanto il cambiamento dell'attuale sistema monetario e finanziario è strettamente legato alla transizione ecologica.

⁵ Sul tema, CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in www.rivista.eurojus.it, 2020, p. 54 ss.

⁶ Non sono stati previsti controlli intermedi circa l'attuazione del *Green Deal*, ma la Commissione ha elaborato una "tabella di marcia" con la previsione di oltre 50 azioni contenuta nell'Allegato della Comunicazione sul *Green Deal* europeo. Si v., *Tabella di marcia – Azioni chiave*, in www.eurlex.europa.eu. È da segnalare, poi, l'adozione della c. d. Legge europea sul clima adottata nel 2021 con il regolamento (UE) 2021/1119, ai sensi del quale le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri sono tenuti a prendere le misure necessarie a livello nazionale e sovranazionale per raggiungere l'azzeramento delle emissioni, tenendo conto dell'importanza di promuovere l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri. Tale regolamento fissa, inoltre, l'obiettivo intermedio di ridurre entro il 2030 le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55%, rispetto ai livelli del 1990.

⁷ 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*, Milano, 2019, p. 12 ss.

La Commissione nel *Green deal* ha anche espresso la volontà di evitare il più possibile la perdita di biodiversità tramite un *Meccanismo per la transizione equa* appositamente sviluppato per aiutare le regioni europee che soffriranno di più nel raggiungere la neutralità carbonica e gli altri obiettivi ambientali, sostenendo strategie industriali per l'innovazione e la diffusione di nuove tecnologie atte a istituire modelli imprenditoriali sostenibili con tecnologie digitali e sviluppo degli *open data*, al fine di migliorare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e dell'energia anche attraverso il potenziamento del monitoraggio ambientale e attraverso la digitalizzazione dei dati relativi all'inquinamento.

Il progetto in oggetto prevede, con il fine di mettere al centro la persona umana e i suoi bisogni, tra gli altri propositi, l'attuazione di programmi per la raccolta differenziata, la riduzione dei rifiuti, il riutilizzo, il riciclaggio, una maggiore diffusione degli appalti pubblici verdi, incentivi alle imprese che producono prodotti o servizi sostenibili e una politica alimentare ambientalmente più sostenibile, nell'intento di eliminare i pesticidi e i fertilizzanti più dannosi per la salute.

La realizzazione di una transizione economico-sociale è un obiettivo prioritario che intende coniugare equità sociale e sostenibilità, puntando su una crescita dissociata dall'uso delle risorse⁸ nella piena realizzazione dei principi dell'economia circolare ritenuta ormai uno strumento fondamentale per attuare le politiche verdi⁹,

⁸ Cfr. COM(2019)640 final, cit., § 1.

⁹ Sull'economia circolare, tra i copiosi contributi, ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Che cos'è l'economia circolare*, in *Economia & management*, 5-6, 2018, p. 13 ss.; JACKSON, *Fondamenti dell'economia di domani*, in *Equilibri*, 1, 2019, p. 40 ss.; FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 3, 2018, p. 801 ss.; DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, p. 11 ss.; ID, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Rivista quadrimestrale dell'ambiente*, 1, 2020, p. 50 ss.; TAGLIAFIERRO, *Il futuro dell'economia è circolare*, in *Management delle utilities e delle infrastrutture*, 4, 2020, p. 57 ss.; NAZZARO, *Rifiuti, beni e proprietà nella prospettiva dell'economia circolare*, in *Rassegna di diritto civile*, 2, 2020, p. 621 ss.; FELIZIANI, *L'economia circolare nei decreti semplificazione e nel PNRR: quanto manca alla meta?*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 4, 2021, p. 823 ss.; COLOGNESE, *Economia circolare: "restyling" o nuovo modello economico?*, in *www.giustamm.it*, 2, 2021, p. 1 ss.; COLOMBO, *Economia circolare: a che punto siamo?*, in *MarK up*, 2022, p. 50 ss.

secondo quanto proposto dalla Commissione già nel 2015¹⁰.

Il *Green Deal*, sotto il profilo operativo si compone di un corposo pacchetto di proposte legislative, piani d'azione e strumenti finanziari rappresentando uno strumento che, se attuato, sembrerebbe capace di incidere anche sull'assetto economico e giuridico dell'Unione, modificando l'intero progetto regolatorio di quest'ultima e trasformando la politica europea con la forza innovativa propria di quello che è stato chiamato lo "sfrenato vitalismo"¹¹ del diritto, la quale se realizzata, potrebbe integrare una vera e propria svolta per il vecchio continente nel riconciliare il sistema produttivo con l'ambiente¹².

L'Unione, peraltro, attraverso il *Green Deal* si pone l'obiettivo di realizzare un'autonomia industriale ed energetica, tentando un suo riposizionamento politico rispetto al resto del mondo, in considerazione che proprio il settore energetico sta definendo la nuova geografia del globo.

Il *Green Deal* può intendersi, pertanto, come una sorta di nuovo sistema che intende trasformare i modelli economici, etici e sociali all'insegna dei criteri ESG¹³, superando il vecchio paradigma, ormai in crisi, per orientarsi verso un nuovo archetipo di vita che non è soltanto incentrato su un programma per affrontare il cambiamento climatico ma vuole realizzare un importante cambiamento di passo generale.

2. Quanto appena illustrato evidenzia gli innovativi obiettivi che scaturiscono dal *Green Deal* e, sebbene la Commissione e gran parte degli Stati membri sembrano

¹⁰ COM/2015/0614.

¹¹ KAUFMAN, *Critica della filosofia neokantiana del diritto*, trad. it. di CARRINO, Napoli, 1992, p. 73.

¹² CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Padova, 2021, p. 5 ss.

¹³ *Environmental Social Governance* (governance ambientale e sociale) che indica tutte quelle attività legate all'investimento responsabile che perseguono gli obiettivi tipici della gestione finanziaria tenendo in considerazione aspetti di natura ambientale, sociale e di governance. Sul tema, CAPRIGLIONE, *Fare impresa tra profitto e responsabilità sociale*, in *Il Sole 24 ore*, sezione Economia e Finanza, 13/07/2022, p. 24 ss.

essere ben disposti a realizzare il programma in esso contenuto, la sua attuazione appare lastricata di difficoltà. Queste ultime hanno varie motivazioni: innanzi tutto, i fondi stanziati non paiono essere del tutto sufficienti in quanto la Commissione ha sovvenzionato gli obiettivi del *Green deal* con cofinanziamenti nazionali e regionali che vengono trasferiti dai fondi per lo sviluppo regionale e sociale (FESR e FSE+) con nocumento ed evidente rischio di compromissione delle politiche di coesione, le quali non possono essere trascurate perché volte a ridurre il divario socioeconomico delle regioni europee caratterizzate da una crescita più lenta ed insufficiente, peraltro, ultimamente aggravata dalla pesante crisi economica scaturita dall'emergenza Covid e dalla recente guerra in Ucraina.

Gli investimenti mobilitati a favore dei sistemi sanitari e degli altri settori dell'economia in risposta all'epidemia¹⁴ hanno, poi, aumentato in maniera esponenziale la spesa pubblica con una conseguente riduzione delle risorse necessarie per frenare i contraccolpi della riconversione accusati dalle imprese in termini di produttività e occupazione, nonché con un calo delle sovvenzioni a investimenti in innovazione e in "transizione ecologica". Si è, così, avviata una fase complessa, dalle molte incognite emergendo la necessità, da una parte, di potenziare la ripresa e, dall'altra, il timore dovuto alle attuali "crisi" di ricadere in una congiuntura economica più grave della precedente. Il settore "green" viene visto da molti come un'opportunità per rilanciare crescita e lavoro¹⁵, ma anche, nello stesso tempo, viene considerato negativamente da alcune *lobby* molto influenti, dato che l'esigenza di frenare l'inquinamento spesso viene attuata con misure che ostacolano

¹⁴ Sul punto, OTTAVIANI, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 14 luglio 2020, p. 123 ss. Sugli interventi della Commissione per fronteggiare l'emergenza COVID-19, cfr. CAFARI PANICO, *Le misure di aiuto di Stato previste dal D. L. Rilancio*, in *Fieldfisher*, 27 maggio 2020; MUNARI, CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, numero speciale *Eurojus*, p. 15 ss.

¹⁵ Si v., il Manifesto "Nuovo Green Deal per l'Italia" firmato da numerosi professionisti italiani e proposto ai decisori politici, in www.greendealitalia.it.

le produzioni e fanno lievitare i costi da sostenere.

La pandemia, sconvolgendo abitudini e modi di vivere di miliardi di persone e causando non solo numerose vittime ma, anche, ingenti danni economici, ha mostrato quanto si possa essere vulnerabili e quanto sia importante pensare al futuro che, ormai è evidente, dovrà essere impostato su un'economia circolare e su politiche mirate atte a evitare il rischio che la vita di imprese e famiglie sia compromessa dalla riduzione rispettivamente della marginalità e del potere di acquisto¹⁶.

La frenata economica imposta dal Covid-19 ha mobilitato i governi di tutto il mondo che hanno reagito disponendo nuovi stimoli fiscali sostenuti dalle politiche espansive delle banche centrali¹⁷. Lo stanziamento di ingenti somme di denaro pubblico, giustificate al fine di fronteggiare l'emergenza, tuttavia, ha provocato un aumento dei consumi e dei prezzi causando, quindi, inflazione. Così, l'intero comparto delle materie prime (dall'alluminio, al rame, agli idrocarburi) investito dalle conseguenze delle politiche espansive fiscali è soggetto a un aumento dei costi.

Tale contesto non ha favorito le *politiche verdi* perché, da un lato, le imprese hanno dimostrato di essere sempre più disincentivate dall'intraprendere nuovi piani di sviluppo nel settore dei combustibili meno inquinanti, timorose di dover investire somme di denaro più impegnative; dall'altro, alcuni Stati dell'est Europa a livello nazionale e sopranazionale, nel timore che il progetto del *Green Deal* potesse far lievitare ancora di più le spese per le materie prime e i beni di consumo hanno pensato di utilizzare parte dei fondi in esso stanziati per ricostruire il sistema produttivo in crisi e, al fine di accelerare la ripresa nonché dare priorità al rilancio del settore industriale, hanno dichiarato la loro intenzione di sospendere, per

¹⁶ CASASCO, *Nota introduttiva*, in TORILIZZI, *Materia rara. Come la pandemia e il green deal hanno stravolto il mercato delle materie prime*, Firenze, 2021, p. 3 ss.

¹⁷ CAPRIGLIONE, *Il Covid-19 e la faticosa ricerca di nuovi paradigmi operativi*, in *Rivista di diritto bancario*, 1, 2021, p. 13 ss.

l'emergenza in atto¹⁸, l'ambizioso piano europeo volto all'azzeramento delle emissioni di carbonio, dimenticando o facendo finta di dimenticare, gli obiettivi di sostenibilità e neutralità climatica.

Abbandonare o, anche, solo rinviare le politiche relative all'ambiente, tuttavia, potrebbe comportare una situazione davvero pericolosa per l'Europa tanto che le istituzioni dell'Unione, consapevoli di tutto questo, hanno scelto di incentrare la ripresa dalla crisi sul piano della trasformazione verde del continente dedicando a esso il 30% delle risorse del *Next generationEu* e ponendo in essere il *REPowerEU*¹⁹ un piano per ridurre il più rapidamente possibile la dipendenza dai combustibili fossili e accelerare la transizione. Anche la BEI, conscia dei possibili stravolgimenti finanziari dovuti alla crisi ha annunciato che sosterrà 2,2 miliardi di euro di investimenti, a favore delle azioni per il clima e per la sostenibilità ambientale nel periodo 2021-2030, oltre a stanziare 15, 38 miliardi di euro per risorse naturali ed energie sostenibili²⁰.

Ad aggravare ulteriormente la politica verde messa già alla prova dal Covid, è di recente intervenuta la guerra in Ucraina che ha evidenziato ancora di più quanto sia fondamentale risolvere la questione energetica²¹, rendere l'Europa indipendente dal gas proveniente dalla Russia e incrementare le fonti di energie alternative e rinnovabili proprio come auspica il *Green deal*.

Il conflitto bellico e le relative conseguenti riduzioni delle forniture di gas nei confronti del vecchio continente, unite alle speculazioni finanziarie su questo combustibile, nondimeno, hanno creato una situazione ambigua e alcuni Paesi

¹⁸ Andrej Babiš, il primo ministro della Repubblica Ceca il 26 marzo 2020 ha dichiarato che è necessario “dimenticare il *Green deal* almeno per il momento”, a proposito, si v. www.repubblica.it, 01/04/2020.

¹⁹ Il Piano COM(2022) 230 def. è stato presentato dalla Commissione europea il 18/05/2022.

²⁰ I numerosi finanziamenti e i progetti approvati dalla BEI sono reperibili in www.eib.org.

²¹ Occorre essere consapevoli che la questione energetica non nasce con la guerra in Ucraina ma ha radici più lontane che le istituzioni, europee e nazionali, hanno provato ad affrontare con provvedimenti sia di breve periodo (sostegno delle imprese) sia di lungo periodo (promozione degli investimenti), così, LUCHENA, *Crisi energetica e aiuti di Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n. 1, 2022, p. 132.

europei, come la Germania, invece di dirigere le loro politiche energetiche verso obiettivi rispettosi dell'ambiente, dato il costo più alto da sopportare almeno inizialmente e i tempi lunghi per passare alle rinnovabili, hanno pensato di compensare le limitazioni di gas proveniente dalla Russia con un incremento, temporaneo (così è stato definito), dell'uso del carbone, posticipando la graduale dismissione delle proprie centrali basate su questo combustibile con aumento delle emissioni nocive e il rischio di contribuire a frenare la tabella di marcia della transizione ecologica. Tale politica è stata, seppur in misura minore, sviluppata anche in Italia, tanto che nel decreto Aiuti *bis*²² all'art. 12 si prevede che la società Terna S.p.A. debba predisporre un programma di massimizzazione dell'impiego degli impianti di cogenerazione di energia elettrica con potenza termica nominale superiore a 300 MW che utilizzino carbone o olio combustibile in condizioni di regolare esercizio, per il periodo stimato di durata dell'emergenza dovuta alla guerra in atto, fermo restando comunque l'attribuzione di maggiori contributi agli impianti alimentati a energie rinnovabili²³.

Molti Stati membri, poi, sempre in considerazione dei tempi non brevi per il passaggio dalle fonti fossili alle rinnovabili e dell'esigenza urgente di approvvigionarsi di energia, hanno deciso di acquistare gas da altri Paesi. Ciò, però, oltre a creare effetti non trascurabili sulla bilancia dei pagamenti poiché i prezzi di tale combustibile sono nel frattempo aumentati, non è neanche risolutivo per la transizione ecologica in quanto spesso si acquista il gas da Paesi che lo estraggono tramite il metodo della fratturazione idraulica o *fracking* dannoso per l'ambiente e la salute umana²⁴, tanto

²² D.l. 17/5/2022 n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 15/7/2022 n. 91.

²³ Sul punto si v. anche il Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale, emanato dal Mite, 6 settembre 2022, p. 10, in www.mite.gov.it.

²⁴ KASSOTIS, TILLITT, DAVIS, HORMANN, NAGEL, *Estrogen and androgen receptor activities of hydraulic fracturing chemicals and surface and ground water in a drilling-dense region in Endocrinology*, marzo 2014, pp. 1697 ss., evidenziano come l'estrazione di gas naturale mediante fratturazione idraulica aumenta il rischio di contaminazione delle acque superficiali e sotterranee da sostanze chimiche utilizzate durante il processo. Centinaia di prodotti contenenti sostanze chimiche utilizzate durante il processo di estrazione sono note o sospette di alterare il sistema endocrino e

più che, sebbene questa materia prima sia considerata funzionale al passaggio verso le energie rinnovabili, il suo utilizzo produce comunque emissioni capaci di generare effetto serra.

Dopo lo scoppio del conflitto bellico, quindi, gli scenari sono molto cambiati e non solo dal punto di vista geopolitico. Uno degli obiettivi più urgenti della politica energetica europea prima della guerra era la riduzione delle emissioni di carbonio responsabili del cambiamento climatico; dopo l'invasione dell'Ucraina, invece, l'Unione ha sviluppato la necessità di ridurre al più presto la sua dipendenza dal petrolio e dal gas naturale russi, con la conseguenza di generare un contrasto tra gli obiettivi economici e quelli climatici, almeno a breve termine, perché è più semplice, rapido e meno dispendioso soppiantare le fonti appena nominate con il carbone e la lignite anziché con le energie rinnovabili per le quali, almeno nella fase iniziale della messa a regime, sono necessarie maggiori risorse economiche da impiegare²⁵.

Peraltro, come è noto, le guerre portano con sé anche ripercussioni di lunga durata sull'ambiente. A seconda del tipo di arsenale utilizzato, le sostanze chimiche tossiche nell'acqua, nel terreno e nell'aria possono persistere per i decenni a venire, danneggiando la salute umana, gli *habitat*, le specie e le colture. Come se non bastasse, poi, la coltivazione del grano e dei cereali ucraini, attualmente, è stata in parte abbandonata con poca produzione e con il rischio di carestie per mancanza di approvvigionamenti.

Questa situazione unita alle difficoltà dei trasporti, alla siccità e all'aumento esponenziale dei prezzi porta con sé il rischio di una stagflazione, mentre l'attuale inflazione rischia di tagliare in termini reali le spese di bilancio, le risorse per beni e servizi e i trasferimenti alle imprese che sono sempre più in affanno dati gli alti costi per produrre, rendendo quasi nulla quel po' di ripresa che c'era stata nel 2021 dopo i

favorire l'insorgenza di tumori. Tale tecnologia di estrazione, poi, porta con sé il rischio di microsismicità indotta e problemi locali di stabilità del terreno.

²⁵ Per LUCHENA, *Crisi energetica e aiuti di Stato*, cit., p.132, verosimilmente sarà necessario continuare ad utilizzare fonti inquinanti per i prossimi tempi in attesa di ridare impulso al progetto della transizione ecologico/energetica.

mesi di *lockdown*²⁶ con la conseguenza che i fondi messi a disposizione dai Paesi membri sia per altri obiettivi più generali sia in particolare per le politiche *green* diventano sempre più esigui.

Anche la sicurezza alimentare risente della situazione in atto e, anzi, mentre la crisi energetica sembra in qualche modo favorire la transizione verde, la situazione agricola sembra andare in senso contrario. Il *boom* globale dei costi delle materie prime ha fatto salire i prezzi nei mercati dei prodotti agricoli e ittici, esponendo a vulnerabilità il nostro sistema alimentare gravato non solo dalle importazioni di energia ma, anche, dalla scarsità di fertilizzanti e mangimi. Tale circostanza aumenta i costi per i produttori, sollevando preoccupazioni per quanto riguarda il potere d'acquisto dei consumatori e il reddito degli imprenditori.

Tutto questo, ovviamente, apre il fianco a strumentalizzazioni da parte di quelle *lobby* agricole²⁷ che, non gradendo la strategia *Farm to Fork*²⁸, parte sostanziale del *Green deal*, hanno subito approfittato della crisi per chiedere di produrre più cibo massimizzando la superficie coltivabile con una sospensione degli obiettivi climatici e di quelli relativi alla sostenibilità, mettendo in *stand by* il progetto verde europeo²⁹.

Il problema della scarsità, in particolare di alcune materie prime come, per

²⁶ BARBATI, *Le conseguenze economiche della guerra in Ucraina*, in *Micromega*, 6 maggio 2022, p. 21 ss., GIANGRANDE, *Le conseguenze della guerra russo-ucraina sull'economia italiana. Un'analisi sui salari e sull'occupazione*, in *Moneta e credito*, 298, 2022, p. 219 ss.

²⁷ Si v. l'intervento del vicepresidente esecutivo per l'*European Green Deal* della Commissione europea, F. Timmermans, sui recenti sviluppi in seguito all'invasione russa dell'Ucraina tenuto alla Commissione parlamentare europea per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (ENVI) l'8 marzo 2022, in www.greenreport.it.

²⁸ La strategia *Farm to Fork* è al centro del *Green Deal* europeo con l'obiettivo di rendere i sistemi alimentari equi, sani e rispettosi dell'ambiente. Il 23 marzo 2022 la Commissione ha pubblicato la Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio dell'Unione, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. "Salvaguardare la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari", COM(2022) 133 definitivo, nella quale delineava una serie di misure adottate per salvaguardare la sicurezza alimentare globale e sostenere gli agricoltori e i consumatori dell'UE che sono stati colpiti dall'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina.

²⁹ In tal senso le dichiarazioni del WWF, marzo 2022, reperibili in www.green.it.

esempio quello delle c.d. terre rare (fra le quali è ricompreso anche il litio e i super magneti), in buona parte legato alla guerra, inoltre, rischia di creare ulteriori ripercussioni sulla concreta realizzazione della politica *green*³⁰. Questo perché tali materiali sono indispensabili per costruire *smartphone* e televisori, ma soprattutto per lo sviluppo dell'industria delle batterie e per la trasformazione della mobilità, dal motore endotermico a quello elettrico (così come vuole il pacchetto denominato *Fit for 55*³¹), nonché per tutta la filiera eolica e la fibra ottica, ovvero il cuore dell'innovazione tecnologica e digitale che è strettamente legata allo sviluppo sostenibile e all'autonomia industriale ed energetica, fulcro del *Green Deal* e obiettivo primario dell'Europa³².

3. Gli scenari appena delineati fanno pensare che la guerra in Ucraina possa essere l'inizio di un effetto domino capace di derubricare la giustizia climatica³³ da urgenza ecologica, ambientale, politica e giuridica a obiettivo tra i tanti, al cospetto di una agenda politica internazionale rivolta ad altre priorità, tra cui costruire un nuovo equilibrio geopolitico e porre rimedio urgente alla crisi economica.

D'altra parte, l'Unione non sembra voler arretrare nei suoi propositi pro-clima³⁴ e per sottolineare e rafforzare l'intenzione di continuare la transizione verde

³⁰ La domanda del litio soprattutto per produrre le batterie dei veicoli elettrici (EV) e, quindi, per realizzare la transizione energetica si prevede crescente, addirittura secondo uno studio (effettuato da Eurometaux – *Association Européenne des Métaux*- in www.eurometaux.eu) aumenterà del 3500% entro il 2050.

³¹ Pacchetto climatico che propone proposte legislative per raggiungere entro il 2030 gli obiettivi del *Green Deal* e adottato il 14 luglio 2021 dalla Commissione europea, in *EU economy and society to meet climate ambitions*, in www.europa.eu.

³² SABELLA, *La guerra delle materie prime e lo scudo ucraino. Ecco perché l'Europa è nel mirino di Putin*, Soveria Mannelli, 2022, *passim*.

³³ Le esigenze di tutela dell'ambiente sembrano paradossalmente *retrocedere*, tanto sul piano dell'indirizzo politico quanto su quello del dibattito pubblico, rispetto alle più impellenti necessità economiche derivanti dall'emergenza, così, CATALDO, *Lo Stato, interventista ma non troppo, di fronte all'emergenza energetica e alle opportunità offerte dagli artt. 41 e 43 Cost.: il caso degli idrocarburi*, in www.giurcost.org, 5 settembre 2022, p. 907.

³⁴ A partire dalla Comunicazione sul "*Green Deal*" europeo, la Commissione europea ha dato un'accelerata all'elaborazione di progetti e la messa in atto di politiche di contrasto al cambiamento

ha emanato il già menzionato *REPowerEU* che ha come obiettivo principale quello di interrompere la dipendenza energetica dalla Russia eliminando nel tempo la necessità di combustibili fossili sostituendoli con idrogeno, biometano, con l'energia eolica e solare.

Il piano in oggetto, tuttavia, pone qualche interrogativo perché, sebbene in esso siano previste misure a favore delle energie pulite e un aumento del *target* vincolante di risparmio energetico con un incremento dal 40% al 45% della quota per le rinnovabili nei consumi finali e siano stabilite quote massime di emissioni di gas serra per ogni singola attività produttiva, si rileva qualche nota dissonante, come, per esempio, la previsione che le riforme e gli investimenti per migliorare le infrastrutture energetiche e per garantire forniture immediate di petrolio e gas nell'interesse complessivo dell'Unione si sottraggono alla valutazione d'impatto ambientale, la quale è invece prevista in tutti i PNRR nazionali.

Tale situazione appare, invero, proprio un controsenso perché questi ultimi devono garantire che gli investimenti previsti non arrechino danni all'ambiente mentre il *REPowerEU* vi può, in un certo qual modo derogare. Non solo, tale eventualità potrebbe comportare un utilizzo dei fondi del *Next GenerationEU* non proprio in linea con la transizione ecologica. Ne è prova il fatto che sempre il *REPowerEU* consente di finanziare quasi 50 progetti per incrementare infrastrutture a combustibili fossili, 13 dei quali tramite i fondi del piano di ripresa dalla pandemia.

La Commissione, comunque, continua nella difesa della propria strategia di crescita sostenibile, puntando anzi sulla crisi come opportunità per un rilancio *green* delle economie europee: anzi, la stessa ha rimarcato questo punto con molte proposte permettendo agli Stati di essere più incisivi in questo campo³⁵ utilizzando i

climatico. Sul tema, AMMANNATI, *Transizione energetica, "just transition" e finanza*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. al n. 1, 2022, p. 290 ss.

³⁵ ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *www.dirittounione*

PNRR per perseguire in maniera decisa gli obiettivi del *Green deal*³⁶, con il tentativo di “rendere giuridico” il cambiamento.

Il Parlamento europeo, peraltro, in risposta alla pandemia, ha approvato, a maggioranza dei suoi membri, una risoluzione³⁷ sul piano di rilancio dell’Unione Europea, chiedendo alla Commissione di elaborare delle misure di ripresa che dessero priorità agli investimenti previsti nel *Green Deal*³⁸. Quest’ultima ha adottato un corposo pacchetto di iniziative, modifiche di legislazioni esistenti e nuove proposte rivolte a Consiglio e Parlamento, i quali dovranno tradurle in norme vincolanti per raggiungere e consolidare entro il 2030 gli obiettivi del *Green Deal*, pianificando le future attività con il fine di cambiare profondamente il modo in cui si usa e in alcuni casi si abusa dell’energia.

Nella recente risoluzione del Parlamento europeo del 5/4/2022, che presenta le richieste per il bilancio UE 2023, poi, i deputati del Parlamento europeo hanno chiesto un “bilancio orientato al futuro che risponda alle priorità politiche dell’Unione, costruendo un’Unione della salute più forte, assicurando il successo delle transizioni verde e digitale, favorendo una ripresa equa, inclusiva, sostenibile e

europa.eu, 25/2/2022, par. 4. Sul nuovo e più incisivo ruolo degli Stati, AMATO, *Bentornato Stato*, ma, Bologna, 2022, p. 37 ss.

³⁶ Il Regolamento n. 2021/241/UE che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, prevede che un minimo del 37 per cento della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba sostenere gli obiettivi climatici. Tutti gli investimenti e le riforme previste da tali piani devono rispettare il principio del *Do not significant harm* (DNSH) “non arrecare danni significativi” all’ambiente. Gli obiettivi di decarbonizzazione e sviluppo delle fonti rinnovabili e dell’efficienza energetica rivestono un ruolo centrale (art. 18 del regolamento). Nella strategia annuale per la crescita sostenibile COM(2020) 575: *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, la Commissione ha evidenziato il collegamento tra la predisposizione dei vari piani nazionali e la realizzazione degli obiettivi dell’Unione, precisando che i primi debbano essere in linea con gli obiettivi delle politiche sovranazionali ed essere incentrati sulla transizione verde e digitale.

³⁷ Risoluzione Parlamento europeo del 17 aprile 2020. Sulle recenti politiche europee per l’ambiente, LUCHENA, *Gli aiuti alle imprese per la transizione ecologica*, in LUCHENA, RAGANELLI, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2022, p. 277 ss.

³⁸ La Commissione ha adottato il pacchetto *Clean Energy for all Europeans* già nel 2019, nel maggio 2020 un pacchetto per il rilancio dell’economia, basato su una nuova proposta di *budget* europeo e un fondo dedicato alla ripresa con il *Next Generation Eu*, oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell’UE per il periodo 2021-2027 che verranno impiegati per accelerare la transizione *green* e digitale dell’Europa. Il 14 luglio 2021, invece, è stato adottato il già citato *climatic “Fit for 55”*.

resiliente, compreso un maggiore sostegno alle piccole e medie imprese (PMI)”.

A seguito della guerra e con la conseguente crisi energetica il decisore politico, quindi, dovrà mettere in atto misure addirittura più ambiziose di quelle previste dal *Green deal* senza, però, alcuna deviazione dal percorso generale in esso delineato.

La legge sul clima³⁹, per esempio, dimostra la volontà di concretizzare la strategia verde, perché per la prima volta le dichiarazioni di intenti sul l’ambiente sono diventate giuridicamente vincolanti per gli Stati.

A tal proposito, è stato rilevato che anche le banche centrali dovrebbero riorientare la loro politica monetaria verso il finanziamento della transizione ecologica poiché, condizionando l’acquisto del debito pubblico all’attuazione di una politica *green* e vincolando il loro tasso di interesse di riferimento all’“ecologizzazione” della politica creditizia delle banche commerciali, si riuscirebbe a frenare l’inflazione creando un nuovo valore economico realizzando gli obiettivi previsti nel *Green Deal*⁴⁰.

Le difficoltà tecniche per realizzare la transizione ecologica, tuttavia, come già evidenziato, si combinano con il maggior costo iniziale per produrre energia da fonti rinnovabili, rispetto a carbone, petrolio e gas. Tali effetti non possono non incidere negativamente perché i Paesi dell’Unione, sebbene siano riusciti ad arrivare a un consenso comune sull’embargo delle importazioni di carbone e di petrolio, non sembra abbiano fatto altrettanto sulle importazioni di gas. Questo perché tecnicamente l’energia elettrica non è immagazzinabile e i bisogni energetici dell’industria non sono ancora compensabili dall’idroelettrico e dalle fonti rinnovabili. Il gas, infatti, è ancora la fonte energetica più utilizzata in Europa, non riuscendo il vecchio continente ad affrancarsi dall’approvvigionamento di tale materiale in tempi

³⁹ Il 29 luglio 2021 è entrata in vigore la c.d. Legge europea sul clima (Regolamento CEE/UE 30 giugno 2021, n. 1119) che “stabilisce l’obiettivo vincolante della neutralità climatica nell’Unione entro il 2050” e “istituisce un quadro per progredire nel perseguimento dell’obiettivo globale di adattamento”.

⁴⁰ GIRAUD, *Verso una prossima crisi finanziaria globale?*, in *La Civiltà cattolica*, n. 4133/2022, p. 384, 385.

compatibili con gli eventi bellici in corso per via dell'onerosità delle dismissioni delle vecchie centrali e per la necessità, almeno per un periodo iniziale, di far coesistere per cicli più o meno lunghi, combustibili e rinnovabili prima di lasciare la prevalenza a queste ultime.

Il rallentamento della decarbonizzazione, poi, porta con sé la conseguenza di aumentare il costo della produzione e dei beni di consumo, disincentivando le imprese a produrre *green*.

La necessità di modificare i modelli di consumo, porta con sé l'esigenza di riconsiderare il modo di produrre i beni e gli stili di vita, rivitalizzando il concetto di economia circolare in maniera che il riutilizzo e il riciclo dei materiali, con i nuovi sistemi di approvvigionamento delle energie autoctone e di quelle c.d. pulite possa riequilibrare la situazione.

In una prospettiva più di lungo termine, si dovrebbe giungere a elaborare una politica congiunta europea su energia e clima basata su un modello unico di utilizzo di fonti rinnovabili condivise: situazione che, tuttavia, sembra ancora lontana dal verificarsi poiché gli Stati membri hanno fino ad ora adottato in questo campo azioni del tutto indipendenti tra loro. Non è un caso che la pandemia e le sue incognite economiche siano state un monito per i Paesi europei circa l'importanza di essere solidali e di elaborare azioni congiunte per superare le difficoltà.

Si sollecitano, a tale riguardo, risposte decisive con un netto cambiamento delle politiche economiche che riguardano l'ambiente⁴¹ nella piena attuazione di quanto illustrato nel *Green deal*. Vanno in questa direzione, invero, le parti del PNRR incentrati sugli obiettivi del Patto verde con l'obbligo di attuare il programma *Next Generation EU*⁴² varato per promuovere la ripresa dell'economia europea proprio all'insegna della transizione ecologica oltre che della digitalizzazione, della solidarietà

⁴¹ BEVILACQUA, *La guerra in Ucraina e le fonti energetiche: l'importanza delle politiche ambientali e le soluzioni del Green Deal europeo*, in www.rgaonline.it, 1° maggio 2022.

⁴² Adottato con delibera del Consiglio europeo del 21 luglio 2020.

tra Stati, della competitività e dell'inclusione sociale⁴³. Tutto ciò anche in esecuzione del Regolamento RRF⁴⁴ il quale detta i pilastri sui cui si devono fondare i Piani nazionali, tra cui, appunto, le politiche verdi e la crescita sostenibile.

I recenti avvenimenti, così, da un lato sembrano favorire l'attuazione del *Green Deal*, ma, dall'altro, vista la quantità di fondi da mettere in gioco per far fronte "alle crisi" da essi scaturite, sembrano implicare un rallentamento degli obiettivi climatici con una distorsione delle risorse e conseguenti danni per il futuro dell'Europa e degli altri Paesi *extra* europei⁴⁵. In altre parole, le molteplici variabili degli eventi geopolitici in atto potrebbero integrare un pericolo per la produzione sostenibile⁴⁶ e per la coesione sociale in quanto l'aumento del debito pubblico e la contrazione del PIL⁴⁷ renderebbe più difficile stanziare quanto effettivamente necessario per realizzare la transizione ecologica⁴⁸. I modelli di sviluppo che mirano a promuovere il benessere collettivo e che riescono a dissociare crescita economica e uso delle materie prime sono, infatti, strettamente legati alla politica *green* e limitare le risorse per quest'ultima significa rendere ancora più pesanti e irreversibili gli effetti provocati dalla crisi energetica e da quella pandemica. Insomma, sembra realizzarsi, in definitiva, una sorta di circolo vizioso perché la diminuzione del *budget* per le azioni *pro-clima* a favore di maggiori stanziamenti per gli impatti della congiuntura negativa avrebbe praticamente l'effetto di contribuire al suo aggravamento. Nel lungo periodo il ritardo del programma del *Green Deal*, infatti, creerebbe una situazione economica,

⁴³ PITRUZZELLA, *Introduzione generale: Next generation EU, the principle of solidarity and the responsibility of the member states*, in *PasSaggi Costituzionali*, 2, 2021, p. 11 ss.

⁴⁴ *Recovery and Resilience Facility*, Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

⁴⁵ Gli effetti del *Green Deal* Europeo non potranno non riverberarsi anche nei confronti degli Stati a essa legati. È noto, infatti, che quando un Paese o un continente cambia radicalmente il proprio sistema energetico e ambientale ne risentono, ovviamente, anche i Paesi terzi esportatori di energia.

⁴⁶ Sul tema, TESTA, *Tradurre il green deal in fatti concreti*, in *Energia, ambiente e innovazione*, n. 2, 2020, p. 1 ss.

⁴⁷ Lo stop al gas russo, secondo il FMI toglierebbe il 3% di crescita all'insieme dell'Ue nel 2023.

⁴⁸ Si v. EEA (Agency of the European Union), *Resource efficiency and the circular economy in Europe 2019 – even more from less. An overview of the policies, approaches and targets of 32 European countries*, Report n. 26, 2019, p. 89 ss., in www.europa.eu.

sociale e politica ancora più insostenibile, oltre a incidere negativamente sull'integrazione europea⁴⁹.

I recenti avvenimenti, inoltre, hanno evidenziato che la transizione presenta non poche difficoltà a realizzarsi in maniera equa perché colpisce in modo diverso imprese, lavoratori e comunità a causa dei cambiamenti climatici e dei rischi per la salute che incidono sui vari gruppi della società in modo diverso a seconda delle differenze demografiche e sociali. Per tali motivi, le politiche di attuazione del *Green Deal* dovranno considerare anche tali conseguenze, prevedendo azioni a sostegno delle regioni più colpite avendo riguardo in particolare delle aree più povere e inquinate con l'obiettivo di limitare eventuali pericolose distorsioni che potrebbero snaturare l'essenza stessa del Patto verde⁵⁰.

Stefania Cavaliere

*Ricercatore di Diritto dell'economia
nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro*

⁴⁹ Sulle conseguenze della guerra in Ucraina, si v. il rapporto ONU, Brief n. 1 “*Global Impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems*” del 13 aprile 2022, in www.news.un.org, p. 3 ss.

⁵⁰ Rapporto Eu-Ansa dell'1/3/2022 sulle politiche europee in materia di clima, energia e crescita economica, in www.ansa.it.