

Cosa aspettarsi dal "Green New Deal" europeo?

di Riccardo Ottaviani

22-01-2020

Tra le linee guida indicate dalla nuova Commissione europea guidata da Ursula Von der Leyen troviamo una rivendicata centralità dell'ambiente e, più in generale, del cosiddetto "sviluppo sostenibile" - inteso non solo nella dimensione ambientale, ma anche in quella sociale ed economica. In tal senso, desta grande interesse il Green New Deal europeo - piano di investimenti da 1.000 miliardi di euro in dieci anni per la lotta ai cambiamenti climatici e la promozione dell'economia circolare - annunciato dalla neo-presidente della Commissione durante il suo discorso di insediamento. Possiamo dunque aspettarci l'inizio di una "rivoluzione verde" del Vecchio Continente nel corso dei prossimi anni? Il percorso si prospetta complicato.

In questo articolo cercheremo di delineare, in primis, quali misure sono state messe in campo dall'Unione europea negli ultimi anni per quanto riguarda la sostenibilità ambientale attraverso le politiche di investimento sul proprio territorio. Andremo poi a valutare se le proposte relative al Green New Deal possano rappresentare o meno un punto di svolta rispetto al passato, fornendo nuovo slancio a un'Unione in crisi. Rifletteremo, infine, sul ruolo della nuova Commissione nella transizione europea verso un modello socio-economico maggiormente sostenibile, mettendo in luce i punti di forza e criticità che la caratterizzano.

Sostenibilità: un brand europeo

L'attenzione alla sostenibilità, in seno alle istituzioni europee, non è una novità dell'ultimo periodo. Ormai da alcuni decenni il riferimento alla tutela dell'ambiente, alla sostenibilità sociale e, più di recente, al cambiamento climatico, fanno della sostenibilità una sorta di brand dell'azione europea[1]. Già nel Trattato di Maastricht del 1992, atto fondativo dell'Unione europea, si fa richiamo allo sviluppo sostenibile come uno dei principi guida dell'azione europea. Con l'evolversi del dibattito sull'ambiente e sulla necessità di rivedere il modello di sviluppo socio-economico - un processo avviato già dagli anni Settanta e che solo vent'anni dopo ha visto una strutturazione politica del confronto, grazie alla Conferenza di Rio e alle varie COP (acronimo di Conferenza delle Parti) a cadenza annuale - l'Unione europea ha gradualmente adattato i propri strumenti in maniera tale da destinare quote dei propri finanziamenti a progetti riguardanti la tutela della biodiversità, la mobilità sostenibile, la produzione di energia pulita e l'efficientamento energetico del territorio europeo. È il caso, per esempio, della Politica di Coesione, politica di investimento che attualmente vale circa un terzo del bilancio europeo e che ha visto crescere sempre più la quota di finanziamenti destinati allo sviluppo sostenibile[2]. Si tratta di un elemento da non trascurare, in quanto la Politica di Coesione rappresenta uno degli strumenti principali attraverso cui l'indirizzo politico europeo viene implementato concretamente nei territori delle diverse regioni europee. I tre fondi che danno forma alla Politica di Coesione - Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione (FC) - agiscono su più dimensioni dello sviluppo in maniera il più possibile concertata. Nello specifico, i progetti FESR ricollegabili allo sviluppo sostenibile dell'Unione riguardano realizzazioni fisiche per la riduzione delle emissioni di carbonio, ad esempio interventi per l'efficientamento di strutture pubbliche o la realizzazione di Aree produttive

ecologicamente attrezzate (APEA)[3]. Per quanto riguarda il FSE, rivolto principalmente ai temi dell'occupazione e del capitale umano, la principale dimensione di azione è chiaramente quella della sostenibilità sociale, con progetti finalizzati all'inclusione delle categorie più svantaggiate. Tuttavia, nel corso della programmazione 2007-2013 e di quella corrente 2014-2020, anche per questo fondo strutturale si è assistito all'attuazione di progetti a sfondo green. Si tratta principalmente di interventi "immateriali" per la diffusione di una cultura della sostenibilità attraverso progetti di sensibilizzazione delle comunità, ma anche della formazione di "tecnici per la sostenibilità", ovvero figure esperte in materia ambientale ed energetica, necessarie per una nuova impostazione dei modelli produttivi[4]. Infine, il Fondo di Coesione - a cui possono accedere solo i Paesi con reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media europea - è quello con il riferimento più evidente allo sviluppo sostenibile. Nato nel 1993, esso è focalizzato su infrastrutture e tutela dell'ambiente, permettendo ai Paesi più economicamente arretrati dell'Unione di avere a disposizione un'ulteriore fonte di finanziamento in favore della sostenibilità. Com'è possibile osservare nella Fig. 1, la quota di cofinanziamento dell'Ue nel FC vale diverse decine di miliardi di euro e va a intervenire direttamente su infrastrutture, energia, protezione ambientale e interventi di mitigazione dei cambiamenti climatici. Questo offre quindi una buona opportunità di sviluppo in aree bisognose di una forte riqualificazione ambientale, tra cui i Paesi dell'Est Europa.

[caption id="attachment_14144" align="aligncenter" width="1194"] Fig. 1, Cofinanziamento Ue nel FC 2014-2020 (Fonte: Commissione europea)[/caption]

I finanziamenti dell'Unione in favore della sostenibilità ambientale non si fermano alla Politica di Coesione. Nel campo dei finanziamenti diretti, è attivo da oltre venticinque anni il programma LIFE (acronimo di L'Instrument financier pour l'environnement) che finanzia progetti in campo ambientale per beneficiari europei sia pubblici che privati. In particolare, il suo valore per la programmazione 2014-2020 è superiore ai 3 miliardi di euro, che vanno suddivisi per tematiche come mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, energia pulita, riduzione di inquinamento acustico e dell'aria, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti. L'Unione europea mette a disposizione un database attraverso il quale è possibile monitorare i progetti LIFE per i vari stati membri[5]

Oltre agli investimenti sul territorio europeo, l'UE partecipa, anche finanziariamente, con partner asiatici e africani per la promozione dello sviluppo sostenibile in questi Paesi. Lo strumento per intervenire in tal senso è il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile (ESFD), riconfermato negli anni per un valore di diversi miliardi di euro. Ciò è in linea con l'idea di partnership globale per la sostenibilità promossa dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 2030 e, prima ancora, dalle strategie europee di Göteborg, Lisbona, Europa 2020, mostrando aspetti interessanti di diplomazia "verde" dell'UE.

L'Unione europea, dunque, non ha trascurato il ruolo della sostenibilità nella propria azione politica, integrandolo in diversi strumenti d'investimento da vari anni. Va detto, tuttavia, che la quota di finanziamenti rivolta alla sostenibilità ambientale è ancora troppo ridotta per avere un impatto tale da consentire il raggiungimento degli ambiziosi traguardi relativi alla riduzione delle emissioni e ai modelli di economia circolare che l'UE si è posta. Il Green New Deal può essere la risposta in grado di mettere la sostenibilità ambientale al centro, rilanciando allo stesso tempo l'economia europea? Nel prossimo paragrafo cercheremo di comprenderlo considerando questa prima fase di presentazione del piano a cui stiamo assistendo.

Il Green New Deal: un punto di svolta?

Abbiamo visto, dunque, come l'ingresso di temi quali tutela dell'ambiente, riduzione delle emissioni di anidride carbonica, lotta ai cambiamenti climatici ed economica circolare non siano una novità nella politica UE. Da oltre vent'anni la sostenibilità ambientale rientra tra gli obiettivi dell'Unione ed è oggetto di vari programmi di finanziamento - seppur in maniera inferiore rispetto ad altre tematiche come l'occupazione, la ricerca tecnologica e la competitività delle imprese. Nel periodo di programmazione 2014-2020, fondi strutturali, programmi di finanziamento diretto e Piano Juncker hanno contribuito come mai in passato a progetti per la transizione alla low carbon economy, pur pubblicizzando ben poco i risultati ottenuti sinora. Il Green New Deal, pertanto, non si pone come "apripista" negli investimenti verdi dell'Unione, quanto come continuazione di un processo avviato negli anni passati. A cambiare rispetto al passato è senza dubbio una rinnovata "spendibilità" del tema ambientale: dal post-COP 21 di Parigi a oggi la consapevolezza di dover mettere in atto misure in favore della sostenibilità è aumentata molto, portando a numerose e partecipate manifestazioni come i Fridays for Future nonché ai successi di partiti ambientalisti in vari Stati membri UE quali Germania, Austria, Belgio, Olanda e Finlandia. L'ambiente non è più un aspetto marginale nelle campagne elettorali nazionali - perlomeno in buona parte dei Paesi europei - e non lo è stato nemmeno nelle ultime elezioni europee dello scorso anno, portando il gruppo dei Verdi europei a quota 74 seggi. Ciò permette di pensare che, anche in sede UE, l'attenzione alla sostenibilità ambientale sia destinata ad aumentare in questa legislatura, con relative conseguenze per il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2021-2027. Tuttavia, seppur la situazione politica appaia maggiormente aperta al confronto con nuovi modelli di sostenibilità, non si deve commettere l'errore di sovrastimare questo progresso. Permangono diverse criticità economiche e decisionali all'interno dell'Unione che, con buone probabilità, si ripercuoteranno anche sul futuro Green New Deal. Proviamo a considerarne alcune.

[caption id="attachment_14145" align="center" width="993"] Fig. 2, Confronto tra il bilancio 2014-2020 e la proposta per il prossimo (Fonte: Commissione europea)[/caption]

In primo luogo, vi è la criticità di stampo economico. La stima di 1.000 miliardi di euro di investimenti verdi nel prossimo decennio andrà verificata nei mesi futuri, negli ulteriori step di approvazione del piano; quel che traspare in questa fase embrionale, però, è che la reale disponibilità di fondi per l'ambiente non sia di molto superiore alla programmazione precedente. Come possiamo osservare in Fig. 2, la proposta per il nuovo bilancio 2021-2027 presentata dalla Commissione non si discosta di molto dal bilancio precedente; pertanto risulta difficile supportare un piano che - per portare alla neutralità carbonica entro il 2050 come aspirato dalle strategie UE - comporterebbe una trasformazione dell'economia europea. In tale contesto, ci si può aspettare, sì, un ripensamento della destinazione dei fondi europei verso la cosiddetta "crescita sostenibile", come previsto dalla Commissione, ma rimane da comprendere quale impatto concreto possa avere.

Conscia di queste problematiche di bilancio, la presidente Von der Leyen ha fatto esplicitamente richiamo al ruolo della finanza come nuovo volano per la crescita verde. E anche in questo caso non mancano le perplessità. Il miglioramento della performance delle fonti di energia rinnovabile e la riduzione dei contributi al fossile inducono la finanza a guardare con grande attenzione alla sostenibilità - tant'è che nel 2019 la finanza "verde" ha toccato il record storico di 465 miliardi di dollari[6] - ma rimane difficile prevederne un coinvolgimento strutturale nella promozione dell'economia circolare dell'UE. Manca, come nota anche Roberto Romano, una buona parte di

contributo pubblico a discapito di un intervento finanziario poco chiaro, rischiando così di far rimpiangere il Piano Juncker[7]. Del New Deal roosveltiano, nella nuova versione europea, vi è insomma ben poco.

Sul piano politico, nonostante - come notato in precedenza - l'avanzata dei Verdi nel Parlamento europeo, non si può dire che le forze politiche europee concordino in blocco nel porre la sostenibilità ambientale al primo posto dell'azione. Come riportato da Climate Action Plan, l'attenzione dell'Europarlamento verso l'ambiente è ancora piuttosto debole, specialmente per quanto riguarda l'ala destra dello schieramento. I partiti appartenenti ai gruppi Europa delle Nazioni e delle Libertà (ENF), Partito Popolare Europeo (PPE) - del quale fa parte la CDU, partito di Ursula Von der Leyen -, Conservatori e Riformisti Europei (ECR) si sono distinti in negativo durante la scorsa legislatura per quanto riguarda le votazioni a favore dell'ambiente[8]. Ciò significa che poco meno della metà dei parlamentari europei oscilla tra il negazionismo climatico e il disinteresse verso i temi ambientali. Vi è poi una frattura fra Nord Europa - tendenzialmente più attento alla sostenibilità, come dimostrato anche dai risultati nazionali dei partiti verdi - e un Sud più disinteressato. L'Est Europa, dal canto suo, considera con ostilità la prospettiva di un'Europa decarbonizzata. Questo rappresenta un ulteriore punto di frizione tra il Gruppo di Visegrád e Bruxelles. I Paesi dell'Est europeo, pur beneficiando di un massiccio finanziamento attraverso i fondi strutturali, guardano alle iniziative della Commissione europea in campo ambientale allo stesso modo con cui guardano alla redistribuzione dei migranti all'interno dei propri confini. Questi Stati, in particolare la Polonia - per la quale il carbone rappresenta ancora un'importante quota della propria copertura energetica -, riceveranno ulteriori cospicui finanziamenti attraverso il Just Transition Fund, fondo da 100 miliardi che agirà nel contesto del Green New Deal per implementare la transizione energetica nelle aree più bisognose di intervento. Occorrerà dunque trovare la quadra tra la richiesta dell'Est di poter continuare ad inquinare per mantenere elevati tassi di crescita e l'ambizione europea di cambiare rotta.

Conclusioni: contraddizioni e speranze

Abbiamo visto come la sostenibilità ambientale sia rientrata nelle strategie dell'Unione europea già a partire dagli anni Novanta e come nel corso degli ultimi anni gli strumenti di investimento dell'Unione abbiano in parte coperto la necessità di guidare l'Europa verso la low carbon economy. Sia i programmi di finanziamento diretto che indiretto hanno destinato una quota crescente di risorse per l'implementazione di progetti per l'ambiente e l'economia circolare ed è lecito immaginarsi che queste risorse cresceranno in futuro. Permangono tuttavia varie contraddizioni, sia per quanto riguarda il processo decisionale, segnato ancora da numerose forze politiche disattente alla sostenibilità ambientale, sia per le risorse da destinare per raggiungere la neutralità carbonica dell'Unione entro il 2050. Il Green New Deal europeo può rappresentare un'occasione, ma occorre fare i conti con la scarsità di risorse a disposizione per il bilancio europeo e un coinvolgimento di privati e finanza ancora tutto da definire. La Commissione europea dovrebbe porsi alla guida della transizione, ma le difficoltà incontrate già in fase di insediamento dimostrano come l'operato dell'esecutivo europeo non sarà semplice. Rimane ancora centrale il ruolo dei singoli Stati, cui spetta programmare la propria transizione, con le relative difficoltà che ciò comporta trattandosi di un tema di così ampia portata e di rilevanza globale. Il Green New Deal, proposta dibattuta anche oltreoceano dai Democratici americani, è una questione rimandata da ormai troppi anni, e rappresenta una grande opportunità di rilancio economico. Vedremo se l'Europa sarà in grado di

coglierla in tempi brevi.

[1] European Political Strategy Centre, Sustainability Now! A European Vision for Sustainability, giugno 2016.

[2] Per un approfondimento sulla Politica di Coesione

[3] Per un approfondimento sulle APEA realizzate in Italia rimando al seguente rapporto: Regione Emilia-Romagna, Le aree produttive ecologicamente attrezzate in Italia. Stato dell'arte e prospettive, dicembre 2010.

[4] Per una panoramica dei progetti FSE per la sostenibilità in Italia è possibile consultare il portale governativo Open Coesione

[5] Il database dei progetti LIFE è disponibile online

[6] <https://www.qualenergia.it/articoli/con-obbligazioni-e-prestiti-verdi-la-finanza-sostenibile-fa-il-pieno-nel-2019/>

[7] <https://valori.it/piano-ursula-ambiente-lati-oscuri/>

[8] <http://www.datajournalism.it/>