IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Quaderni

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2020

LA CONDIZIONALITÀ DELLA DUPLICE TRANSIZIONE VERDE E DIGITALE NEL *RECOVERY FUND* DELL'UNIONE EUROPEA

Massimiliano Montini

LA CONDIZIONALITÀ DELLA DUPLICE TRANSIZIONE VERDE E DIGITALE NEL *RECOVERY FUND* DELL'UNIONE EUROPEA

Massimiliano Montini

Professore Associato di Diritto dell'Unione Europea,
Università degli Studi di Siena

1. Introduzione: le priorità della Commissione Europea 2019-2024

Il presente contributo intende verificare se l'obiettivo della duplice transizione verde e digitale che emerge dalle priorità della Commissione Europea 2019-2024 abbia in qualche modo influenzato la predisposizione delle misure adottate in risposta alla crisi del Covid-19, in particolare con riferimento alla recente proposta del *Recovery Fund*, presentata dalla Commissione nel maggio 2020.

A tale fine, l'analisi si soffermerà dapprima sulle caratteristiche delle due transizioni verde e digitale come esse emergono all'interno dei documenti programmatici della Commissione, per poi passare ad una disamina di quale rilevanza abbia la duplice transizione nell'ambito della proposta del *Recovery Fund*. Infine, nella parte finale, l'attenzione si sposterà sulla verifica della seguente ipotesi: se la duplice transizione costituisca un esempio di condizionalità nell'ambito del *Recovery Fund*.

Per quanto riguarda le priorità della Commissione Europea 2019-2024, queste sono state indicate per la prima volta nel documento sugli *Orientamenti Politici* della nuova Commissione presentato dalla futura Presidente Ursula von der Leyen nel luglio 2019, dopo la sua indicazione come candidata alla carica di Presidente da parte del Consiglio Europeo, e prima della nomina ufficiale della nuova Commissione Europea.

Negli *Orientamenti Politici* della von der Leyen emergono già le 6 tematiche che poi verranno confermata come le priorità della Commissione Europea per il quinquennio 2019-2024. Esse comprendono le seguenti tematiche: (1) un Green Deal europeo; (2) un'economia che lavora per le persone; (3) un'Europa pronta per l'era digitale; (4) Proteggere il nostro stile di vita europeo; (5) Un'Europa più forte nel mondo; (6) Un nuovo slancio per la democrazia europea.[1]

All'interno delle 6 priorità indicate dalla von der Leyen nel luglio 2019 e

[1] *Orientamenti Politici per la prossima Commissione Europea 2019-2024* della candidata alla carica di presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen, luglio 2019.

confermate poi dalla Commissione Europea come priorità per il mandato 2019-2024, emerge il ruolo di due obiettivi che sembrano costituire gli assi portanti di tutto il programma della Commissione, vale a dire il Green Deal e l'Europa digitale. Tali due priorità, che potrebbero a mio avviso essere meglio definite come "super-priorità", dal momento che sembrano avere un ruolo più importante e forse sovra-ordinato rispetto alle altre priorità del programma della Commissione europea, costituiscono la base della duplice transizione verde (o ecologica) e digitale. Tali due priorità, dopo l'insediamento della nuova Commissione, sono state costantemente indicate come obiettivi principali di riferimento in diversi documenti programmatici, sia in quelli adottati in attuazione del programma di lavoro della Commissione nei primi mesi del 2020, sia di quelli adottati più di recente in risposta all'emergenza del Convid-19. Tra questi ultimi si colloca in particolare la già menzionata proposta di *Recovery Fund*, presentata dalla Commissione nel maggio 2020.

2. La duplice transizione verde e digitale

Nel presente paragrafo cercheremo di mettere meglio a fuoco le caratteristiche fondamentali della transizione verde e digitale come esse emergono alla luce di diversi documenti programmatici della Commissione adottati negli ultimi mesi, prima e dopo l'insorgere dell'emergenza legata al Covid-19. La duplice transizione verde e digitale, come già menzionato sopra, trova il suo fondamento in due delle 6 priorità della Commissione Europea per il periodo 2019-2014, vale a dire il Green Deal e l'Europa digitale. È dai documenti fondativi di tali due priorità che partirà quindi l'analisi.

Il Green Deal europeo, che la candidata Presidente von der Leyen si impegnava fin da subito a presentare entro i 100 giorni dall'inizio del mandato della nuova Commissione Europa si basa sul presupposto che l'Unione debba tendere a traguardi più ambiziosi in questo settore con l'obiettivo di far diventare l'Europa entro il 2050 il primo continente a impatto climatico zero, ossia un'area geografica dove le emissioni di gas serra vengono progressivamente ridotte e le emissioni residue vengono adeguatamente compensate attraverso l'assorbimento da parte delle foreste e lo sviluppo di tecnologie di stoccaggio del carbonio. L'obiettivo della neutralità climatica dovrebbe diventare giuridicamente vincolante attraverso l'adozione di un apposito regolamento europeo, che dovrebbe spingere l'UE ad andare oltre ai già ambiziosi obiettivi dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 2015. Gli elementi fondamentali della nuova politica climatica dell'Unione, che dovranno contribuire a tracciare la strada per il raggiungimento della neutralità climatica al 2050, saranno la revisione degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas sera al 2030, attualmente fissati al 40% rispetto ai livelli del 1990, che secondo la Presidente von der Layen dovrà essere incrementato fino al 55%, nonché la progressiva estensione del sistema EU ETS

di scambio delle emissioni anche a settori finora non coperti da tale sistema, vale a dire i settori del trasporto aereo e marittimo. Inoltre, la Presidente ha proposto un patto climatico tra le istituzioni ed i cittadini, per mettere tutti nella condizione di contribuire al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla futura politica climatica europea e perseguire efficacemente la neutralità climatica al 2050. Infine, a supporto di tali misure ed obiettivi, per evitare la rilocalizzazione fuori dal territorio europeo delle imprese e delle installazioni industriali a maggiore impatto in termini di rilascio di emissioni, nonché per prevenire la concorrenza sleale di imprese, localizzate in Paesi terzi, soggette a regimi meno stringenti in materia di controllo e riduzione delle proprie emissioni, la Commissione proporrà l'introduzione di una imposta sul carbonio alle frontiere, finalizzata a bilanciare il costo dei prodotti importati in linea con gli obiettivi della politica climatica europea, nel contesto del programma del Green Deal europeo.

In parallelo, l'Unione Europea dovrà puntare verso una nuova strategia industriale, che dovrà rendere l'industria europea all'avanguardia attraverso la sua progressiva decarbonizzazione, la promozione dell'economia circolare e lo sviluppo di tecnologie pulite. Il rinnovamento industriale dell'Unione Europea nell'ottica del Green Deal verrà supportato attraverso un utilizzo mirato dei fondi strutturali, volto a perseguire anche obiettivi di maggiore equità sociale, nonché attraverso un massiccio piano di investimenti dedicati alla politica climatica ed alla transizione verde, supportato tra l'altro dal nuovo quadro finanziario pluriennale, dal coinvolgimento di investitori privati, attraverso il contributo della finanza verde e sostenibile, nonché attraverso i fondi della Banca Europea degli Investimenti (BEI), che dovrà diventare almeno in parte una banca climatica europea.

In parallelo, la Presidente von der Leyen si impegnava fin da subito a presentare una nuova strategia sulla biodiversità, finalizzata a preservare l'ambiente naturale europeo, partendo dalla conservazione e dal ripristino degli ecosistemi, nella convinzione che i cambiamenti climatici, la biodiversità, la sicurezza alimentare, la deforestazione ed il consumo del suolo sono tematiche strettamente collegate tra di loro che vanno affrontate in modo integrato ed innovativo. A tal fine, alla nuova strategia sulla biodiversità si sarebbe affiancata una nuova strategia agroalimentare dell'Unione, denominata "Strategia dal produttore al consumatore", con lo scopo di riqualificare l'intero sistema agroalimentare europeo verso obiettivi di sostenibilità, che coinvolgano l'intera catena di creazione del valore.

Tra le linee di azione proposte della Presidente von der Levyen c'è anche quella di rivedere la normativa ambientale europea al fine di ridurre drasticamente l'inquinamento e salvaguardare l'ambiente e la salute dei cittadini. A tale scopo, la nuova Commissione si è impegnata a presentare una strategia integrata per la riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo. A questo tema, si affianca il progetto della Commissione si presentare un nuovo piano di azione per l'economia circolare, che rilanci e rafforzi i precedenti

impegni europei in questo settore, come base per il futuro modello economico di sviluppo dell'Unione, cominciando dalle questioni prioritarie dalla lotta alla plastica monouso, oggetto della recente Direttiva UE 2019/904, che dovrà essere attuata nei prossimi anni, e dell'inquinamento del mare da microplastiche, che dovrà essere affrontato dalla nuova Commissione a livello legislativo durante il periodo del suo mandato.

Per quanto riguarda la priorità relativa al perseguimento di un'Europa digitale, denominata negli *Orientamenti Politici* della Presidente von der Leyen come la tematica finalizzata ad "Un'Europa pronta per l'era digitale", l'obiettivo di riferimento da perseguire nella visione della candidata Presidente è quello di un'Unione più ambiziosa, capace di cogliere appieno le opportunità fornite dall'era digitale in un contesto in grado di garantire la sicurezza e rispettare l'etica.

Le principali linee di azione individuate dalla Presidente von der Leyen ruotano intorno a diverse tematiche, tra cui, ad esempio, la definizione di norme comuni a livello europeo per lo sviluppo e la regolamentazione delle reti 5G ed il conseguimento della sovranità tecnologica europea in alcuni settori fondamentali, attraverso investimenti nella tecnologia blockchain, nel calcolo ad alte prestazioni, nell'informatica quantistica e negli algoritmi e strumenti per la condivisone e l'utilizzo dei dati. La Commissione punta alla definizione congiunta e coordinata a livello europeo dei nuovi standard tecnologici che si imporranno nella nuova era digitale. Inoltre, tra le linee prioritarie di azione si trovano la proposta di un atto legislativo per un approccio coordinato a livello europeo sulle implicazioni umane ed etiche dell'intelligenza artificiale, in parallelo con la promozione di maggiori investimenti in questo settore. In aggiunta, verrà proposta una nuova normativa sui servizi digitali finalizzata a rafforzare la sicurezza delle piattaforme, dei servizi e dei prodotti digitali europei, nell'ottica del completamento e del rafforzamento del mercato unico digitale europeo.

Oltre a ciò, la Presiedente von der Leyen si è impegnata a realizzare entro il 2025 uno spazio europeo dell'istruzione, nel quale siano abbattuti gli ostacoli ancora esistenti all'apprendimento transfrontaliero dei discenti da un Paese Membro agli altri. In parallelo, dovranno essere rafforzate le competenze digitali dei cittadini europei, sia giovani che adulti, mediante la revisione del piano di azione europeo per l'istruzione digitale, promuovendo ad esempio la diffusione di corsi online e di massa aperti a tutti e la condivisione online dei materiali didattici.

In termini generali, è possibile rilevare come già nel contesto delle 6 priorità individuate negli *Orientamenti Politici* della candidata Presidente Ursula von der Leyen, la centralità delle tematiche del Green Deal e dell'Europa digitale emerge tra le righe, anche se non viene ancora pienamente definita ed esplicitata. Infatti, nell'introduzione del documento, si può trovare già un primo riferimento alla "transazione verde e digitale", anche se tale terminologia non viene poi ripresa nel corpo del documento dedicato all'illustrazione delle sei priorità della

candidata Presidente. Nel preambolo del documento si legge infatti quanto segue: *«L'Europa deve guidare la transizione verso un pianeta in salute e un nuovo mondo digitale. Ma per farlo deve unire le persone e adeguare la nostra economia sociale di mercato unica alle nuove ambizioni dell'epoca attuale.»* [2]

I termini "transizione verde e digitale", talvolta indicati anche come "transazione ecologica e digitale", si trovano invece con una certa regolarità in molti documenti della nuova Commissione Europea, nel frattempo insediatasi a partire dal 1 dicembre 2019. In tal senso, meritano di esseri menzionati alcuni dei documenti attuativi delle 6 priorità, a partire dalla Comunicazione della Commissione sul Green Deal europeo del novembre 2019,[3] nonché il Programma di lavoro 2020 della Commissione adottato nel gennaio 2020.[4]

La Comunicazione della Commissione sul Green Deal europeo è completamente incentrata sul cambiamento necessario a livello europeo, in molteplici settori, per far fronte alla sfida climatica ed ambientale che attende la presente generazione, con l'obiettivo prioritario di raggiungere la neutralità climatica europea entro il 2050 e garantire una crescita economica più sostenibile ed attenta alle esigenze sociali.[5] Nel documento in oggetto, la Commissione non utilizza ancora in termini sistematici il riferimento la duplice transizione verde (o ecologica) e digitale come le super-priorità cardine della sua azione, ma nel testo si trovano diversi riferimenti alla transizione ecologica o verde, talvolta in connessione con le sfide della transizione digitale.

La "transazione ecologica e digitale" diventa elemento fondamentale e trainante dell'azione complessiva della Commissione Europea nel suo Programma di lavoro 2020, pubblicato nel gennaio 2020, appena prima dello scoppio dell'emergenza Covid-19. In tale contesto, la Commissione indica l'elenco delle azioni da realizzare nei primi 100 giorni del suo mandato, basandosi sulle 6 priorità già individuate dalla Presidente von der Leyen, focalizzandosi in particolare sulla speciale rilevanza dell'obiettivo della duplice transizione ecologica e digitale. La Commissione individua il contesto di riferimento sostanziale e temporale del suo programma di lavoro, affermando quanto segue: *«Nel corso del prossimo anno e dei dieci anni a venire, l'Unione ha l'opportunità unica di*

---

[2] *Orientamenti Politici per la prossima Commissione Europea 2019-2024*, cit., p. 4.

[3] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, del 11.12.2019.

[4] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa*, COM(2020) 37 final, del 29.1.2020.

[5] Nell'Introduzione della Comunicazione, l'obiettivo del Green Deal viene definito dalla Commissione come segue: "*Il Green Deal europeo è la risposta a queste sfide. Si tratta di una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse*" (Vedi Comunicazione, *Il Green Deal europeo*, cit., p. 2).

guidare la transizione verso un'Europa equa, a impatto climatico zero e digitale. Questa duplice transizione, ecologica e digitale, interesserà tutti noi: ogni paese, ogni regione, ogni persona. Interesserà tutti gli aspetti della nostra società e della nostra economia. Ma perché abbia successo, deve essere giusta e inclusiva per tutti. L'Unione europea potrà cogliere appieno le opportunità offerte dalla duplice transizione solo se sfrutteremo tutte le nostre forze e la nostra diversità. Nel fare questo, dovremo sempre continuare a lottare per la parità, promuovere i nostri valori e difendere lo Stato di diritto.» [6] La rilevanza della duplice transizione come asse portante del programma di lavoro annuale 2020 (in prospettiva pluriennale) della Commissione europea viene confermato dai diversi riferimenti contenuti nel documento ad ulteriori programmi, strategie e agende che dovranno essere orientati al sostegno della transizione ecologica e digitale, come ad esempio la nuova strategia industriale europea,[7] la nuova agenda per le competenze, l'istruzione e l'inclusione,[8] e la nuova agenda per la tutela dei consumatori.[9]

La stretta connessione tra le transizioni verde e digitale è ribadita anche nella Comunicazione della Commissione europea del febbraio 2020 denominata "Plasmare il futuro digitale dell'Europa",[10] nella quale si trovano le linee direttrici del piano di lavoro dell'esecutivo europeo in questo settore. Questo si basa su tre obiettivi chiave finalizzati a promuovere la trasformazione digitale dell'Unione, vale a dire: (1) una tecnologia al servizio delle persone, finalizzata a sviluppare, diffondere e adottare tecnologie che possano migliorare la vita quotidiana dei cittadini, nel rispetto dei valori europei; (2) un'economia equa e competitiva, basata sul mercato unico digitale, in cui tutte le imprese europee possano competere in condizioni di parità ed i diritti dei consumatori siano rispettati; (3) una società aperta, democratica e sostenibile, in cui i cittadini siano pienamente tutelati rispetto ai dati che forniscono sia online che offline, i diritti fondamentali siano rispettati e la transizione digitale contribuisca a promuovere un'economia sostenibile, a impatto climatico zero ed efficiente nell'impiego delle risorse.[11]

Nell'introduzione della Comunicazione sul futuro digitale dell'Europa viene esplicitamente richiamato il riferimento alla centralità della duplice transizione già contenuto negli Orientamenti Politici della Presidente von der Leyen e si afferma inoltre che: *«La trasformazione verde e la trasformazione digitale sono due sfide indissociabili. Come indicato nel Green Deal europeo, queste sfide richiedono un immediato riorientamento verso soluzioni più sostenibili che siano circolari, efficienti nell'impiego delle*

[6] Comunicazione, *Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa*, cit., p. 2.
[7] Comunicazione, *Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa*, cit., p. 6.
[8] Comunicazione, *Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa*, cit., p. 9.
[9] Comunicazione, *Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa*, cit., p. 10.
[10] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM(2020) 67 final, del 19.2.2020.
[11] Comunicazione, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, cit., p. 2-3.

risorse e a impatto climatico zero.» [12] Ciò dimostra che, anche nell'ambito dell'agenda digitale dell'Unione europea un ruolo fondamentale e determinante è riconosciuto all'azione combinata e coordinata della duplice transizione verde e digitale, che vengono presentare come sfide indissociabili ed integrate, da perseguire a favore delle imprese e dei cittadini europei.

La "transazione ecologica e digitale" rappresenta il punto di riferimento fondamentale anche di altri successivi documenti programmatici dell'Unione, come ad esempio la strategia industriale europea.[13] Tale strategia viene presentata dalla Commissione come il programma per un nuovo modo di fare industria nell'Unione europea, al fine di raggiungere gli obiettivi della neutralità climatica e della *leadership* digitale. In tale contesto, la Commissione sottolinea la rilevanza della duplice transizione nella futura necessaria trasformazione economica ed industriale dell'Unione, affermando quanto segue: *«La duplice transizione, ecologica e digitale, toccherà ogni componente dell'economia, della società e dell'industria. Richiederà nuove tecnologie, cui dovranno corrispondere gli investimenti e l'innovazione necessari. Creerà nuovi prodotti, servizi, mercati e modelli di business. Darà forma a nuovi tipi di figure professionali inedite, che richiederanno competenze non ancora disponibili. E richiederà il passaggio dall'attuale produzione lineare all'economia circolare.»* [14] La Commissione richiama inoltre gli *Orientamenti Politici* della Presidente von der Leyen, la Comunicazione sul Green Deal e la Comunicazione sul futuro digitale dell'Europa , come le basi concettuali su cui poggia la nuova strategia industriale europea focalizzata prioritariamente sul perseguimento della duplice transizione ecologica e digitale.[15] Nel contesto della nuova strategia industriale, la Commissione rileva inoltre come lo sviluppo di una leadership digitale dell'Unione Europea, oltre ad accrescere la sua competitività a livello mondiale, contribuirà a rafforzare il mercato unico europeo ed a sostenere la decarbonizzazione dell'economia, nell'ottica di quanto previsto dal Green Deal. In tal modo, si viene a creare uno stretto collegamento ed una forma di integrazione tra la transizione digitale e quella ecologica nel contesto della futura politica industriale europea.[16]

Infine, in aggiunta a quanto previsto nella strategia industriale dell'Unione, anche il nuovo piano di azione per l'economia circolare,[17] che si pone in stretto collegamento con essa, è influenzato dall'esigenza di contribuire a promuovere la transizione verde, anche se in modo più indiretto, nell'alveo di quanto previsto

---

[12] Comunicazione, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, cit., p. 1.

[13] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, COM(2020) 102 final, del 10.3.2020.

[14] Comunicazione, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, cit., p. 2.

[15] Ibidem.

[16] Comunicazione, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, cit., p. 5.

[17] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva,* COM(2020) 98 final, del 11.3.2020.

dal Green Deal europeo. La Commissione in particolare nel contesto del piano di azione per l'economia circolare afferma quanto segue: *«l'UE deve accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda, adoperandosi a favore del mantenimento del consumo di risorse entro i limiti del pianeta, e dunque deve fare il possibile per ridurre la sua impronta dei consumi e raddoppiare la percentuale di utilizzo dei materiali circolari nel prossimo decennio.»*[18]

3. Il *Recovery Fund* dell'Unione Europea

In questo paragrafo, l'analisi si concentrerà sulla disamina di quale rilevanza abbia la duplice transizione verde e digitale nell'ambito della proposta del *Recovery Fund*, denominato anche *Next Generation EU*. Prima di procedere con tale analisi è opportuno descrivere in termini generali in cosa consiste la proposta del *Recovery Fund* (*Next Generation EU*) della Commissione ed in quale contesto istituzionale di risposta europea all'emergenza del Covid-19 si inserisce.

Nell'introduzione della Comunicazione di proposta del *Recovery Fund* (*Next Generation EU*),[19] la Commissione afferma che il piano di interventi per il rilancio dell'economia europea dopo la crisi sanitaria, e la conseguente crisi economica, causate dal Covid-19 dovrà essere basato sui principi della solidarietà, della coesione e della convergenza. Secondo la Commissione, la risposta europea alla crisi del Covid-19 dovrà garantire *«una ripresa collettiva e coesa in grado di accelerare la duplice transizione verde e digitale»*, la quale *«non potrà che rafforzare la competitività, la resilienza e la posizione dell'Europa quale attore mondiale.»*[20]

Per rispondere al carattere eccezionale della sfida sanitaria ed economica del Covid-19, la Commissione propone un piano ambizioso, che prevede un ingente stanziamento finanziato nell'ambito del bilancio a lungo termine dell'UE. Il piano europeo di ripresa economica post-Covid-19 si basa su un impegno finanziario di ampia portata, che è ancora più rilevante in quanto caratterizzato da alcune innovazioni importanti, quanto ad esempio al reperimento dei fondi sul mercato (mediante prestiti garantiti dall'Unione sulla base del suo elevato *rating*) ed al loro futuro rimborso in un lungo arco temporale (dal 2028 al 2058). Il rimborso dei prestiti si realizzerà mediante i futuri bilanci dell'Unione europea attraverso un più ampio ricorso a nuove "risorse proprie" dell'Unione, che *in nuce* sono già proposte dalla Commissione nella proposta di *Recovery Fund*, e che risultano largamente ispirate al perseguimento degli obiettivi della duplice transizione verde e digitale.[21]

---

[18] Comunicazione, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare,* cit., p. 1.

[19] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final, del 27.5.2020.

[20] Comunicazione, *Il momento dell'Europa*, cit., p. 1.

[21] Comunicazione, *Il momento dell'Europa*, cit., p. 4-5.

Secondo quanto previsto dalla proposta della Commissione, i fondi del programma *Next Generation EU* ammontano a 750 MLD di EUR complessivi, suddivisi in 500 miliardi di EUR di sovvenzioni (ossia di contributi a fondo perduto) e 250 miliardi di EUR di prestiti agli Stati membri (da rimborsare). Il programma è articolato su tre pilastri.

Il primo pilastro ha l'obiettivo principale di sostenere gli investimenti e le riforme degli Stati Membri necessari per fronteggiare la crisi post Covid-19. Esso si basa prevalentemente sul cosiddetto "nuovo strumento per la ripresa e la resilienza", che ha una dotazione di 560 MLD, ripartita tra sovvenzioni e prestiti. Per accedere a tali fondi, gli Stati Membri dovranno presentare alla Commissione dei piani nazionali per la ripresa, che dovranno basarsi sulle priorità di investimento e di riforma stabilite nell'ambito del semestre europeo. I piani nazionali dovranno comunque essere in linea con i piani nazionali per l'energia e il clima, con i piani per una transizione giusta, con gli accordi di partenariato e con i programmi operativi nel quadro dei fondi UE. Tale "strumento" di supporto finanziario lega quindi la possibilità di accedere ai fondi previsti al rispetto di una serie condizioni che dovranno essere verificate dalla Commissione, sia *ex ante* che *in itinere*. Lo strumento per la ripresa e la resilienza è affiancato inoltre da una nuova iniziativa della Commissione, denominata "REACT-EU", la quale si propone di fornire agli Stati membri un sostegno integrativo per la coesione, con una dotazione di 55 MLD EUR. I fondi di questa nuova iniziativa verranno distribuiti tenendo conto del diverso impatto che la crisi legata al Covid-19 ha avuto nei Paesi Membri, al fine di sostenere i lavoratori e le PMI, i sistemi sanitari nazionali e le transizioni verde e digitale. Infine, sempre nell'ambito di questo primo pilastro, la Commissione prevede un aumento dei fondi già stanziati per il Fondo per una transizione giusta e per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, con il dichiarato scopo di contribuire a promuovere ulteriormente la transizione verde.[22]

Il secondo pilastro del piano *Next Generation EU* si propone di rilanciare l'economia europea attraverso il sostegno alle imprese in difficoltà, incentivando il supporto di investimenti privati. Il cardine di tale pilastro consiste in uno nuovo strumento di sostegno alla solvibilità delle imprese in difficoltà a causa della crisi del Covid-19. I fondi di tali strumenti saranno destinati in particolare alle imprese dei settori, delle regioni e dei Paesi più colpiti dalla crisi. A tale strumento si affiancheranno inoltre ulteriori fondi messi a disposizione dalla Commissione nell'ambito del programma di investimento europeo denominato *InvestEU*.[23]

Infine, il terzo pilastro del piano *Next Generation EU* ha l'obiettivo di "trarre insegnamenti dalla crisi", attraverso l'istituzione di un nuovo programma di sostegno europeo per la salute, denominato *EU4Health*. Tale nuovo programma avrà una dotazione di 9,4 MLD EUR e sarà destinato a supportare gli

[22] Comunicazione, *Il momento dell'Europa*, cit., p. 5.
[23] Comunicazione, *Il momento dell'Europa*, cit., p. 6.

investimenti degli Stati Membri nella prevenzione, nella preparazione alle crisi, nell'aggiudicazione di farmaci e dispositivi essenziali e nel miglioramento dei risultati sanitari a lungo termine.[24]

Con riferimento specifico alla relazione tra gli impegni previsti dalla Commissione nella proposta del *Recovery Fund* e la duplice transizione verde e digitale già indicata in precedenza dalla Commissione come l'asse portante del programma di azione del suo mandato 2019-2024, la proposta del *Recovery Fund* prende una precisa presa di posizione, affermando che: *«Le sfide del nostro tempo, cioè la transizione verde e quella digitale, sono diventate ancora più importanti rispetto al periodo precedente alla crisi. La ripresa ci permetterà di accelerare la duplice transizione verde e digitale. Rafforzeremo la nostra autonomia strategica pur conservando i vantaggi di un'economia aperta. Sosterremo i nostri partner di tutto il mondo e guideremo il multilateralismo rinnovato e rafforzato di cui il mondo ha bisogno.»*[25]

La risposta europea alla crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria del Covid-19 viene quindi fortemente permeata dall'esigenza di mantenere, ed anzi rafforzare, il ruolo prioritario della duplice transizione verde e digitale, come punto di riferimento delle politiche europee per i prossimi anni. Anzi, paradossalmente, la necessità di iniettare maggiori risorse economiche sul mercato europeo da parte della Commissione, si rivela un'occasione per promuovere con maggiore forza e determinazione il perseguimento di comuni obiettivi europei legati alla transizione verde e digitale per l'Unione, i suoi Stati Membri, le sue imprese e tutti i suoi cittadini.

4. La duplice transizione come esempio di condizionalità nel *Recovery Fund*?

Nel presente paragrafo, dopo avere analizzato gli obiettivi e le caratteristiche della duplice transizione verde e digitale sostenuta dalla Commissione Europea ed avere esaminato la sua rilevanza nel contesto della proposta del *Recovery Fund* (*Next Generation EU*), l'attenzione si sposterà sulla verifica della seguente ipotesi: se la duplice transizione costituisca un esempio di condizionalità nell'ambito del *Recovery Fund*.

Il concetto di condizionalità nel diritto dell'Unione europea nasce nel sistema delle relazioni esterne dell'UE, generalmente con riferimento al requisito del rispetto dei diritti umani e dei valori fondamentali dell'Unione che viene imposto ai Paesi interessati a divenire nuovi Stati Membri.[26] Gradualmente, la

[24] Comunicazione, *Il momento dell'Europa*, cit., p. 6.

[25] Comunicazione, *Il momento dell'Europa*, cit., p. 3.

[26] Su questo tema si veda K.E. SMITH, *The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in M. CREMONA (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 105 et seq.; C. HILLION, *The Copenhagen Criteria and Their Progeny*, in C. HILLION (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford, Portland: Hart, 2004; D. KOCHENOV,

condizionalità ha fatto la sua comparsa anche nelle relazioni interne dell'Unione, con particolare riferimento al tema della condizionalità nella spese dei fondi europei (*spending conditionality*).[27] Normalmente tale tipologia di condizionalità si riferisce all'obbligo dei conformarsi a determinati criteri di tipo economico o finanziario.[28]

È soltanto negli ultimi anni che l'applicazione della condizionalità legata alla spesa dei fondi europei (*spending conditionality*) è stata proposta con riferimento a tematiche non strettamente economiche o finanziarie. In primo luogo, la condizionalità è stata suggerita dalla Commissione europea in una proposta di Regolamento del 2018 finalizzato al rispetto dello stato di diritto (*rule of law*).[29] Tale progetto è stato ovviamente ispirato dalle note (ed irrisolte) vicende di violazione dello stato di diritto da parte di alcuni Stati Membri, segnatamente la Polonia e l'Ungheria. In tale contesto, la proposta della Commissione prevede che in caso di gravi violazioni dello stato di diritto da parte di alcuni Stati Membri, la Commissione possa sospendere l'erogazione di fondi europei destinati a tali Paesi. In tal modo, la condizionalità legata al rispetto dello stato di diritto si configura come il primo esempio di un possibile limite (interno) alla possibilità di usufruire del supporto di fondi europei, legato al rispetto dello stato di diritto, anziché a criteri di tipo economico o finanziario.[30]

Un secondo esempio di condizionalità non legata al rispetto di criteri economici o finanziari si riferisce invece al tema oggetto del presente contributo, relativo alla condizionalità emergente nell'ambito del *Recovery Fund* (*Next Generation EU*), con riferimento alla necessità di perseguire nei piani nazionali per la ripresa degli Stati Membri relativi ai fondi europei erogati come risposta alla crisi susseguente alla pandemia del Covid-19 obiettivi collegati alle politiche orizzontali prioritarie della Commissione Europea per il periodo 2019-2024, relative in particolare alle duplice transizione verde e digitale.

EU Enlargement and the Failure of Conditionality, Alphen aan Den Rijn: Kluwer Law International, 2008.

[27] Su questo tema si veda A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT, *A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law – The Importance of Red Lines*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 983 ss.; M. Fisicaro, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, 2019, www.europeanpapers.eu, p. 695-722, a p. 703 ss.

[28] Su questo tema si veda M. IOANNIDIS, *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2014, p. 61 ss.; A. VITERBO, *Legal and Accountability Issues Arising from the ECB's Conditionality*, in *European Papers*, 2016, www.europeanpapers.eu, p. 501 ss.; V. VITA, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 116 ss.

[29] *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri*, COM(2018) 324 final, del 2.5.2018.

[30] Su questo tema si veda M. Fisicaro, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, cit., p. 707 ss.

Nella proposta del *Recovery Fund* della Commissione emergono a mio avviso due importanti profili di condizionalità legata alla duplice transizione verde e digitale. Il primo profilo di condizionalità è finalizzato a subordinare al rispetto di precisi criteri l'erogazione dei fondi previsti in particolare dal "nuovo strumento per la ripresa e la resilienza", nell'ambito del primo pilastro del *Recovery Fund*. Come già evidenziato sopra, l'erogazione di tali fondi ai Paesi Membri, sia sotto forma di sovvenzioni che di prestiti, è subordinata alla presentazione da parte degli Stati richiedenti di appositi piani nazionali per la ripresa, orientati verso obiettivi di sostenibilità, che dovranno basarsi sulle priorità di investimento e di riforma stabilite nell'ambito del semestre europeo. Secondo quanto prevede la proposta del *Recovery Fund*, tali piani nazionali, che sono soggetti a specifica approvazione e successivo monitoraggio *in itinere* da parte della Commissione, dovranno in ogni caso rispettare i piani nazionali per l'energia e il clima, i piani per una transizione giusta, gli accordi di partenariato ed i programmi operativi nel quadro dei fondi europei. Si viene quindi a creare una condizionalità diretta tra l'erogazione dei fondi ed il perseguimento delle priorità europee legate alla transizione verde e digitale, che avrà il duplice scopo di limitare il margine di discrezionalità degli Stati Membri nella definizione dei propri piani nazionali e di fare in modo che l'utilizzo dei fondi europei in questione contribuisca alla realizzazione degli obiettivi della duplice transizione promossa dalla Commissione europea.

Il secondo profilo di condizionalità è legato invece alle modalità del futuro reperimento da parte della Commissione europea delle risorse finanziarie necessarie al rimborso dei prestiti che saranno contratti sul mercato e garantiti dalla stessa Commissione per finanziare le iniziative previste dal *Recovery Fund*. Come già menzionato sopra, per il rimborso dei suddetti prestiti la proposta della Commissione prevede di istituire una serie di nuove risorse proprie nell'ambito del bilancio pluriennale dell'Unione. In particolare, le nuove risorse proprie proposte si caratterizzano per una forte connotazione tematica, legata al perseguimento della duplice transizione verde e digitale. Esse comprendono infatti, con riferimento alla transizione verde, una nuova risorsa propria collegata al funzionamento del sistema di scambio delle quote di emissione (sistema EU ETS), un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere ed un'imposta sulla plastica non riciclata, mentre con riferimento alla transizione digitale prevedono l'istituzione di una nuova risorsa propria basata sulla tassazione delle grandi imprese multinazionali ed una nuova tassazione del digitale, che si baserà sul lavoro preparatorio svolto nell'ambito dell'OCSE.[31] Questo secondo profilo di condizionalità si configura quindi come un esempio di condizionalità di tipo indiretto, ben diversa dalla prima, che contribuisce a fornire un forte orientamento al *Recovery Fund*, come strumento finalizzato al soddisfacimento di specifiche esigenze economiche di ripresa equa e sostenibile, nel conteso più ampio del

[31] Comunicazione, *Il momento dell'Europa*, cit., p. 4-5.

supporto al perseguimento della duplice transizione verde e digitale, che la Commissione europea ha posto alla base del suo programma per il prossimo futuro.

L'analisi sopra esposta sembra quindi consentire di rispondere affermativamente al quesito posto all'inizio del presente paragrafo. È quindi possibile a mio avviso affermare l'esistenza di una condizionalità della duplice transizione verde e digitale nel *Recovery Fund* proposto dalla Commissione Europea. Nel caso di specie, l'analisi ha evidenziato che sussisterebbe addirittura un duplice profilo di condizionalità, sia diretta che indiretta. Ciò costituisce certamente un elemento innovativo e distintivo del *Recovery Fund*, il quale sembra quindi aprire interessanti prospettive per un rafforzamento della duplice transizione verde e digitale nel contesto delle politiche e delle azioni post-Covid-19 dell'Unione Europea.

(26-06-2020)