

GLI ATTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA SU “TRANSIZIONE ECOLOGICA” E “RIPRESA E RESILIENZA”: PRIME OSSERVAZIONI

DI GIUSEPPE SEVERINI E URBANO BARELLI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli atti fondamentali dell'UE per uscire dalla crisi COVID-19. - 3. Il *Green Deal* europeo e l'avvio della *transizione verde*. - 4. Il regolamento (UE) 2020/852, i sei indicatori ambientali e il principio «*non arrecare un danno significativo*». - 5. La *transizione verde* nei precedenti atti dell'Unione europea. - 6. Il regolamento (UE) 2021/240. - 7. Il regolamento (UE) 2021/241: il principio «*non arrecare un danno significativo*». 7.1. *Segue*: la *transizione verde*. - 7.2. *Segue*: il calcolo quantitativo della *transizione verde*. - 7.3. *Segue*: la metodologia di controllo del clima. - 8. La Comunicazione della Commissione europea sul principio «*non arrecare un danno significativo*». - 8.1. *Segue*: i principi guida per la valutazione del «*non arrecare un danno significativo*». - 9. La *transizione verde* verso il principio del «*guadagno netto*».

1. Premessa.

Le novità in tema di politica economica dell'Unione europea che fanno seguito alla crisi epidemiologica mostrano i caratteri del cambiamento storico. È visibile come, a contrastare gli effetti pervasivi della crisi, siano sorti e ricevano notevole accelerazione i mutamenti di indirizzo conseguenti la definizione dell'agenda strategica dell'UE da parte del Consiglio nel giugno 2019: una svolta che viene presentata come radicale rispetto agli orientamenti rimasti per almeno un trentennio egemoni nelle politiche dell'Unione europea. Già da qualche tempo era sorta una certa attenzione verso concezioni più attente al ruolo del pubblico (come da ultimo la c.d. *modern monetary theory*). Ma è stata la grave situazione di emergenza ingenerata nel 2020 dalla crisi epidemiologica in quasi tutti i settori economici, dalla produzione ai servizi e al lavoro, ad essere posta alla base della svolta per un nuovo, massiccio, intervento di sostegno pubblico: un «*whatever it takes*» generalizzato, da realizzare mediante un imponente piano di ripresa per l'Europa (*EU Recovery plan*) che attingerà a stanziamenti particolari sia nelle modalità che nelle finalità (*Recovery Fund*, o *Next generation EU*).

Al tempo stesso, questo nuovo interventismo - che ha un precedente paragonabile per impatto economico solo nello *European Recovery Program* del 1947, meglio noto come *Piano Marshall* - viene orientato prendendo in carico la contestuale incidenza, ormai stimata a livelli preoccupanti, delle diffuse alterazioni e criticità ambientali - specie i cambiamenti climatici - e l'esigenza prospettica di porvi rimedi di sistema. La Commissione UE si è così fatta carico, mediante più atti di diritto derivato UE, di collegare l'un intervento all'altro, per fronteggiare in modo incrociato entrambe le emergenze: sia all'origine in sede eurounitaria, sia poi per gli Stati membri chiamati a darvi attuazione.

Qui si cerca di individuare gli atti fondamentali di questo nuovo indirizzo e l'esatta portata delle relazioni giuridiche tra i due ordini di intervento. Il che richiede di rilevare non solo i contenuti principali degli atti stessi, ma anche le loro correlazioni e implicazioni e, se del caso, aporie: e con attenzione, a muovere dalle fonti, tipiche e atipiche, di quel diritto derivato UE. È un'operazione basilare, che compete al giurista in riguardo ai principi generalizzati dello Stato di diritto e del *Rule of law* (cfr. art. 2 del Trattato UE) e che appare necessaria in termini sia formali – è proprio del diritto ordinare e ripartire i campi e le competenze dell'azione pubblica - che logici: utile in particolare a prevenire conflitti e contenziosi a tutti i livelli, nazionali come in sede eurounitaria. In effetti, ciascuna di quelle che al momento potrebbero apparire semplici sfumature di significato reca fatalmente con sé un *exiguum clinamen principiorum* tale da poi condurre a risultati che possono finire per rivelarsi distanti: come una leggerissima, sulle prime quasi impercettibile, variazione dell'angolo di rotta della nave che esce dal porto e che, attraversato il mare, la può condurre a una meta distante molte miglia da quella immaginata nel salpare. Al tempo stesso, uno scostamento ancora non bene avvertito dalle previsioni UE può ingenerare, e già durante la navigazione, serie questioni di conformità dell'azione nazionale alle disposizioni eurounitarie: con quanto ne può seguire in termini di rispetto – dove operanti - delle *condizionalità* cui l'erogazione dei fondi è sottoposta.

2. Gli atti fondamentali dell'UE per uscire dalla crisi COVID-19.

Sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 18 febbraio 2021 sono stati pubblicati gli atti di “ripresa e resilienza” (*recovery and resilience / reprise et résilience*) per il superamento della crisi COVID-19. Si tratta di due regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio e di una comunicazione della Commissione (di seguito cumulativamente definiti anche “atti fondamentali”).

Il primo regolamento (UE) 2021/240 (“*che istituisce uno strumento di sostegno tecnico*”) reca la data del 10 febbraio 2021, il secondo regolamento (UE) 2021/241 (“*che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*”) reca la data del 12 febbraio 2021. La comunicazione della Commissione europea è dello stesso 12 febbraio 2021 e ha ad oggetto gli “*Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*”. La loro ragione strategica è sintetizzata nel *considerando* n. 3 del primo: «*L'epidemia di COVID-19 all'inizio del 2020 ha cambiato le prospettive economiche e sociali per gli anni a venire nell'Unione e nel mondo. Nell'Unione sono emerse nuove priorità, legate alla crisi, incentrate in particolare sulla ripresa e la resilienza. Tali priorità richiedono una risposta urgente e coordinata da parte dell'Unione per far fronte alle conseguenze economiche, sociali e sanitarie per gli Stati membri e per attenuare le ricadute sociali ed economiche*».

Sono atti che l'UE ha adottato a una certa distanza dal manifestarsi della situazione critica, cui non può che seguire quella dell'Italia nella redazione effettiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): atto una cui *proposta* era già stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021 ma che dovrà ora essere resa coerente a queste previsioni.

È di comune dominio che l'Unione europea abbia approvato non senza difficoltà gli atti di base per affrontare e superare la crisi COVID-19: ciò è visibile anche da una prima lettura.

Il regolamento (UE) 2021/241 è stato approvato il 10 febbraio 2021 e contiene nei *considerando* quattro menzioni (n.9 e relativa nota 5, e nn. 14 e 15) e nell'articolato tre rinvii (art.4,

art.9, paragrafo 3, lett. d) e paragrafo 6) al regolamento (UE) 2021/241: ma questo risulta approvato due giorni dopo, cioè il successivo 12 febbraio 2021.

Questa posposizione, seppur incoerente dal punto di vista formale, rende palese che ci si trova di fronte ad un *corpus* regolamentare unitario. Del resto, all'incoerenza si è posto rimedio pubblicando entrambi i regolamenti il 18 febbraio 2021. Peraltro, i due regolamenti hanno una diversa data di entrata in vigore: per il primo è indicata nel ventesimo giorno successivo alla pubblicazione del 18 febbraio 2021 (art.20), quindi al 10 marzo 2021; invece per il secondo l'entrata in vigore è indicata in quella del giorno successivo alla pubblicazione (art.36) avvenuta anch'essa il 18 febbraio 2021, quindi il regolamento (UE) 2021/241 è entrato in vigore il 19 febbraio 2021: cioè il secondo regolamento, malgrado la progressione nella numerazione, è entrato in vigore quasi venti giorni prima del primo.

La complicazione deriva dal fatto che il primo regolamento (UE) 2021/240 è definito come lo strumento per *“preparare, modificare, attuare e rivedere i piani per la ripresa e resilienza a norma del regolamento (UE) 2021/241”*: è cioè immaginato come logicamente e operativamente consequenziale al secondo.

Un altro aspetto di non perfetta linearità sembra collocato nella norma transitoria dell'art.19 del regolamento (UE) 2021/240 per la quale le attività di sostegno tecnico avviate prima del 31 dicembre 2020 restano disciplinate dal precedente regolamento ((UE) 2017/875): ma resta non detto quale sia la disciplina di quelle avviate dal 1° gennaio fino al 10 marzo 2021, giorno di entrata in vigore dello stesso regolamento.

Considerata l'urgenza di porre rimedio alla crisi COVID-19, la quale porta ad escludere che il vuoto normativo sulle attività di sostegno tecnico sia frutto di una scelta intenzionale, si potrebbe immaginare che l'approvazione dello stesso regolamento fosse temporalmente programmata per rientrare nella scadenza del 31 dicembre 2020 e che sia poi stata differita per il ritardo con il quale solo a dicembre gli stati membri hanno raggiunto l'accordo.

La conferma si potrebbe rinvenire nella comunicazione della Commissione sulla Strategia annuale sulla crescita sostenibile 2021 del 17 settembre 2020, dove si legge che *“l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza è uno sforzo congiunto che si articola in numerose iniziative parallele. La Commissione invita il Parlamento Europeo e il Consiglio ad adottare quanto prima l'atto legislativo in modo che il dispositivo diventi operativo a partire dal 1° gennaio 2021”*.

3. Il Green Deal europeo e l'avvio della transizione verde.

Prima di passare all'esame degli atti fondamentali pubblicati il 18 febbraio 2021, pare il caso di muovere dal descrivere il contesto del *Green Deal* europeo (o, come dicono i francesi, il *Pacte vert pour l'Europe*), cioè l'insieme delle strategie e delle iniziative politiche proposte dalla Commissione UE per rendere l'Europa climaticamente neutra nel 2050. Ne discende la *“transizione verde”* o *“transizione ecologica”*, cioè il passaggio generale, che è stato presentato come radicale, verso un'*economia verde* (*green economy*), vale a dire *sostenibile, un'economia circolare*: capace sì di crescita ma senza che ciò comporti la dissipazione di capitale naturale, tale per cui la produzione di beni e servizi non significhi sottrazione alle generazioni presenti e future di risorse ambientali o di componenti della qualità della vita.

Tutto questo – i cui confini, bisogna rilevare, sono tutt'altro che netti - si misura con il dato storico che la diffusione del COVID-19 è successiva all'11 dicembre 2019, data della

comunicazione del *Green Deal* da parte della Commissione europea, e che le misure per fronteggiarne gli effetti si intersecano con quelle proprie del *Green Deal*.

Si tratta dunque di mettere ordine e, nei limiti in cui è possibile, chiarire la portata di questi e di altri concetti fondamentali e ripartirne il campo d'azione: anche per tentare di meglio mettere a fuoco i rapporti reciproci e con le misure predisposte per fronteggiare la crisi da COVID-19.

Per questa *comunicazione* (COM(2019) 640) della Commissione dell'11 dicembre 2019 – che non è di suo fonte del diritto quanto atto atipico a carattere politico, ma che certo è utile a comprendere l'impronta materiale data al diritto derivato e ai suoi atti tipici, cioè quelli elencati all'articolo 288 TFUE: regolamenti, direttive, decisioni, pareri e raccomandazioni - il *Green Deal* europeo “*riformula su nuove basi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, ovvero il compito che definisce la nostra generazione. Ogni anno che passa l'atmosfera si riscalda e il clima cambia. Degli otto milioni di specie presenti sul pianeta un milione è a rischio di estinzione. Assistiamo all'inquinamento e alla distruzione di foreste e oceani. Il Green Deal è la risposta a queste sfide*”.

Il dichiarato obiettivo generale del *Green Deal* è di integrare con le politiche dell'Unione europea gli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati nel 2015 con l'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* delle Nazioni Unite e l'Accordo di Parigi sul riscaldamento climatico (*Paris Agreement*: tra gli stati membri della *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)* per la riduzione di emissione di gas serra, e la finanza, dal 2020. Gli obiettivi più significativi, a questi riguardi, sono la *neutralità climatica* dell'UE entro il 2050 e la tutela della biodiversità.

Per dare attuazione al *Green Deal* la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio Europei hanno approvato un considerevole numero di atti. È bene svolgerne una ricognizione e elencarli per meglio mettere a fuoco che la non perfetta linearità degli atti fondamentali cui si è fatto cenno, dei quali si dirà più avanti, dipende forse anche dall'ingente lavoro svolto in poco più di un anno dagli uffici dell'Unione europea.

Quanto segue è il lungo e forse incompleto elenco degli atti approvati nel contesto del *Green Deal* e della ripresa dal COVID-19 che hanno preceduto gli atti fondamentali pubblicati il 18 febbraio 2021:

- Commissione europea, *Piano di investimenti del Green Deal e del meccanismo per una transizione giusta* (14 gennaio 2020);
- Commissione europea, *Proposta per una legge europea sul clima al fine di garantire una Ue a impatto climatico zero entro il 2050* (4 marzo 2020);
- Commissione europea, *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile* (8 marzo 2020);
- Commissione europea, *Una nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale* (8 marzo 2020);
- Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva* (11 marzo 2020);
- Commissione europea, *Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita* (20 maggio 2020);
- Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione* (27 maggio 2020);
- Commissione europea, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente* (20 maggio 2020);

- Parlamento e Consiglio, *Regolamento (UE) 2020/852 sulla tassonomia della finanza sostenibile* (18 giugno 2020);
- Commissione europea, *Adozione delle strategie dell'Ue per l'integrazione dei sistemi energetici e per l'idrogeno* (8 luglio 2020);
- Consiglio dell'Unione europea, *Quadro finanziario pluriennale e strumento dell'Unione europea per la ripresa "Next Generation EU"* (21 luglio 2020);
- Commissione europea, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021* (17 settembre 2020);
- Commissione europea, *Presentazione del piano degli obiettivi climatici 2030 e orientamenti per i piani di ripresa e resilienza degli Stati membri* (17 settembre 2020);
- Commissione europea, *La strategia chimica dell'UE per la sostenibilità verso un ambiente privo di sostanze tossiche* (14 ottobre 2020);
- Consiglio dell'Unione europea, *Approvazione degli obiettivi della strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030* (23 ottobre 2020);
- Commissione europea, *Il patto Europeo per il clima* (9 dicembre 2020);
- Consiglio dell'Unione europea, *Approvazione dell'obiettivo UE vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 e neutralità climatica entro il 2050* (17 dicembre 2020);
- Consiglio dell'Unione europea, *Approvazione del progetto "Per una ripresa circolare e verde"* (17 dicembre 2020);
- Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2020/2094 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19* (14 dicembre 2020);
- Parlamento e Consiglio, *Regolamento (UE) 2020/2221 che modifica il regolamento (UE) n.1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU)* (23 dicembre 2020);
- Commissione europea, *Nuovo Bauhaus europeo* (18 gennaio 2021);
- Documento di lavoro dei servizi della Commissione - *Guida ai piani di ripresa e resilienza degli Stati membri - Parte 1* - 22 gennaio 2021;
- Documento di lavoro dei servizi della Commissione - *Guida ai piani di ripresa e resilienza degli Stati membri - Parte 2* - 22 gennaio 2021
- Commissione europea, *Risame della politica commerciale - Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva* - 18 febbraio 2021.

Una possibile sintesi del contenuto dei tanti documenti prodotti in poco più di un anno e del rapporto tra *Green Deal* e crisi COVID-19 è quella che la Commissione europea scrive nella comunicazione del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità 2030*: “La recente pandemia di Covid-19 ci insegna quanto sia urgente intervenire per proteggere e ripristinare la natura: ci sta facendo prendere coscienza dei legami che esistono tra la nostra salute e la salute degli ecosistemi. Investire nella protezione e nel ripristino della natura sarà di cruciale importanza anche per la ripresa economica dell'Europa dalla crisi Covid-19”.

Il *Programma di lavoro della Commissione per il 2021* della Commissione europea (COM(2020) 690 final) del 19 ottobre 2020 è anch'esso nutrito e indica come primo obiettivo

prioritario l'attuazione del *Green Deal* europeo. Per la Commissione, “con *Next Generation EU*, l'Europa sceglie non solo di riparare i danni, di riprendersi oggi e di sostenere le persone più colpite dalla crisi, ma anche di realizzare e costruire un modo migliore di vivere per il mondo di domani. Si concentrerà su investimenti e riforme sostenibili, con il 37% della spesa dello strumento per la ripresa e la resilienza destinato alla spesa per la transizione verde e un minimo del 20% da investire nel digitale. Lavoreremo intensamente con gli Stati membri per preparare e attuare i piani nazionali di ripresa e resilienza”.

4. Il regolamento (UE) 2020/852, i sei indicatori ambientali e il principio «non arrecare un danno significativo».

Nell'elenco di cui sopra, un rilievo particolare sembra avere, per la sua importanza definitoria, il regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili* (di seguito “*Regolamento Tassonomia*”). È l'atto più significativo, per i fini ordinatori che stiamo vagliando, che l'Unione europea ha approvato per la *transizione verde*. Infatti espressamente “*stabilisce i criteri per determinare se un'attività economica può considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento*” (art.1). Così, per la prima volta esso classifica le attività economiche *sostenibili*, usando un linguaggio comune che poi dovrebbe divenire generalizzato sia nelle politiche pubbliche, sia nelle strategie d'impresa in vista di significative ricadute positive sul clima e sull'ambiente. Questo regolamento qualifica i criteri tecnici per la *finanza sostenibile*: il che avviene mediante la definizione, chiara e univoca, di quali attività economiche e quali investimenti possano davvero definirsi *sostenibili*. Insomma, stabilisce quando un'attività economica si possa considerare *ecosostenibile*, e così si possa vagliare il grado di *ecosostenibilità* di ogni investimento. L'intenzione di sistema è di riorientare gli investimenti verso tecnologie e imprese più sostenibili, in ragione dell'obiettivo principale della *neutralità climatica* dell'UE da raggiungere entro il 2050: il che riguarda al contempo: 1) le misure adottate dagli Stati membri o dall'Unione europea che stabiliscono obblighi per i partecipanti ai mercati finanziari o gli emittenti in relazione a prodotti finanziari o obbligazioni societarie resi disponibili come *ecosostenibili*; 2) i partecipanti ai mercati finanziari che mettono a disposizione prodotti finanziari; 3) le imprese soggette all'obbligo di pubblicare una dichiarazione di carattere non finanziario o una dichiarazione consolidata di carattere non finanziario (ai sensi dell'art. 19-*bis* o dell'art. 2-*bis* della direttiva 2013/34/UE sui bilanci d'esercizio, i bilanci consolidati e le relative relazioni di talune tipologie di imprese).

Perciò questo *Regolamento Tassonomia* stabilisce *sei obiettivi ambientali* e, al tempo stesso, crea le premesse per la qualificazione di un'attività economica come *sostenibile* in termini ambientali: il che avviene anzitutto da un punto di vista funzionale, vale a dire se si contribuisce ad almeno uno degli obiettivi fissati senza danneggiare significativamente nessuno degli altri.

La premessa concettuale sembra stare nel *considerando* n. 4, dove – ponendo le premesse per una definizione generale di *transizione verde* - si dice: “*la sostenibilità e la transizione a un'economia sicura, climaticamente neutra, resiliente ai cambiamenti climatici, più efficiente in termini di risorse e circolare sono fondamentali per garantire la competitività dell'economia dell'Unione nel lungo termine*”.

I sei obiettivi ambientali indicati dal *Regolamento Tassonomia* costituiscono il nucleo centrale della *transizione verde* e sono: a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse

marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e il controllo dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi (art.9).

Un obiettivo di base del *Regolamento Tassonomia* è di contrastare l'ecologia di facciata (“*verniciatura verde*”, o *greenwashing / éco-blanchiment*) che è indicata consistere “*nell’ottenere un vantaggio sulla concorrenza in modo sleale commercializzando un prodotto finanziario come ecocompatibile quando in realtà gli standard ambientali di base non sono soddisfatti*” (considerando n. 11).

Al fine di stabilire il grado di *ecosostenibilità* di un investimento, questo *Regolamento Tassonomia* stabilisce dunque che un'attività economica è considerata *ecosostenibile* se contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più dei citati obiettivi ambientali, non arreca loro un *danno significativo*, è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia ed è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione.

Il contributo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi ambientali è descritto per ogni obiettivo ambientale negli articoli da 11 a 15, mentre il *danno significativo* agli stessi obiettivi è oggetto dell'art.17. Inoltre il principio «*non arrecare un danno significativo*» (*do not significant harm / ne pas causer de préjudice important / Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen / no causar un perjuicio significativo*) è per la prima volta regolato nell'ordinamento eurounitario dall'art.25 che introduce nel regolamento (UE) 2019/2088 sull' informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, l'art.2-*bis*, intitolato appunto «*Principio di non causare danni significativi*» (vedremo poi quale specificazione ne è stata data).

Per questo art.17 del *Regolamento Tassonomia* un *danno significativo* all'obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici è ravvisabile nel caso in cui l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra, mentre per l'adattamento ai cambiamenti climatici quando l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro.

Un *danno significativo* all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine è affermato ravvisabile quando l'attività nuoce al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; o al buono stato ecologico delle acque marine.

Per l'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti (art.17, paragrafo 1, lett.d), il *danno significativo* si produce quando 1) l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; 2) l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; 3) lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente.

Con riferimento all'inquinamento, il *danno significativo*, sempre secondo l'art.17, è quello dell'attività che comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio.

L'obiettivo della protezione e del ripristino della biodiversità e degli ecosistemi subisce un *danno significativo* quando l'attività nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi, o allo stato di conservazione degli *habitat* e delle specie.

5. La transizione verde nei successivi atti dell'Unione europea.

Con la comunicazione *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021* del 17 settembre 2020, la Commissione europea ha richiamato il principio «non arrecare un danno significativo» inserendolo tra i “*principi fondamentali alla base dei piani per la ripresa e la resilienza*”.

Il 9 ottobre 2020 il Consiglio dell'UE ha concordato formalmente la posizione sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, fulcro dello strumento per la ripresa *Next Generation EU*, concepito per rispondere alla crisi COVID-19 e alle sfide poste dalle transizioni verde e digitale: e ha confermato gli elementi chiave contenuti nelle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 e, per i *piani per la ripresa e la resilienza*, ha previsto che almeno il 37% della dotazione dovrebbe sostenere la *transizione verde* e almeno il 20% la *trasformazione digitale*.

Il Consiglio Europeo, nella riunione del 10 e 11 dicembre 2020, ha concordato le conclusioni su questi temi, ribadendo che “*la risposta economica alla crisi del coronavirus offre l'opportunità di accelerare la trasformazione e la modernizzazione sostenibili delle nostre economie nonché di ottenere un vantaggio competitivo*”.

Anche il regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, precisa: “*è necessaria una serie organica di misure per la ripresa economica. Tale serie di misure richiede investimenti pubblici e privati elevati per avviare l'Unione in modo deciso verso una ripresa sostenibile e resiliente, creare posti di lavoro di elevata qualità, sostenere l'inclusione sociale e riparare i danni immediati della crisi COVID-19, promuovendo nel contempo le priorità verdi e digitali dell'Unione*” (considerando n. 4).

Il 18 dicembre 2020 il Consiglio e il Parlamento hanno concordato sul dispositivo per la ripresa e la resilienza che, tra l'altro, prevede che almeno il 37% della dotazione di ciascun piano dovrà sostenere la *transizione verde* e almeno il 20% la *trasformazione digitale*.

Di poco successivo - 23 dicembre 2020 - è il regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo e del Consiglio che destina risorse aggiuntive per il “*superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU)*”, riconosce la priorità di “*Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia*” (considerando nn. 11 e 12 e art.1, paragrafo 1, di modifica dell'art.92-ter, paragrafo 9, del regolamento (UE) 1303/2013).

Inoltre, il Consiglio dell'Unione europea dell'11 dicembre 2020 ha approvato il progetto di conclusioni “*Per una ripresa circolare e verde*”. Il paragrafo “*Sulla via della ripresa dalla pandemia di COVID-19*”, sottolinea: “*l'importanza di ricostruire la nostra economia e la nostra società in modo sostenibile in seguito alla pandemia di COVID-19*” e “*di tracciare il giusto cammino sin dall'inizio seguendo il Green Deal europeo quale tabella di marcia verso un'economia circolare e climaticamente neutra che sia resiliente, competitiva e sicura, che protegga, ripristini e utilizzi in modo sostenibile la biodiversità e produca zero inquinamento, in cui la crescita economica sia dissociata dall'uso delle risorse*” (punto 1).

6. Il regolamento (UE) 2021/240.

Come detto, il regolamento (UE) 2021/240 è stato approvato il 10 febbraio 2021 e, nonostante sia stato approvato due giorni prima e rechi un numero progressivo precedente, è

indicato come *“uno strumento di sostegno tecnico”* (art.1) ed ha come obiettivo specifico quello di *“preparare, modificare, attuare e rivedere i piani per la ripresa e la resilienza a norma del regolamento (UE) 2021/241”* (art.4, paragrafo 1, lett. b)).

A norma del regolamento (UE) 2021/240 (di seguito *“Regolamento Strumento”*) gli Stati membri che desiderano ricevere il sostegno tecnico possono presentare una richiesta alla Commissione con riferimento, tra le altre possibilità, *“alla preparazione, alla modifica e alla revisione di piani per la ripresa e la resilienza a norma del regolamento (UE) 2021/241 e alla relativa attuazione da parte degli Stati membri”* (art.9, paragrafo 2, lett. d)).

Gli obiettivi specifici di cui all’art.4 si concentrano in particolare su una serie di comparti tra i quali di particolare rilievo sono *“le politiche per la mitigazione dei cambiamenti climatici, la realizzazione della transizione digitale e della transizione verde e giusta, il pilastro ambientale dello sviluppo sostenibile e la tutela dell’ambiente, l’azione per il clima, i trasporti e la mobilità, la promozione dell’economia circolare, dell’efficienza energetica e delle risorse e delle fonti di energia rinnovabile, il conseguimento della diversificazione energetica, la lotta alla povertà energetica e il conseguimento della sicurezza energetica, nonché per il settore agricolo, la protezione del suolo e della biodiversità, la pesca e lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, remote e insulari”* (art.5, paragrafo 1, lett. f)).

L’epidemia di COVID-19 ha cambiato le prospettive economiche e sociali per gli anni a venire nell’Unione europea e nel mondo, si legge nel *Regolamento Strumento* (considerando n. 3), e il *Green Deal* europeo rappresenta una strategia di crescita dell’Unione e la rappresentazione concreta degli impegni dell’Unione per l’attuazione dell’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e contribuirà *“all’integrazione delle azioni per il clima e al conseguimento dell’obiettivo globale di destinare il 30% della spesa di bilancio dell’Unione al sostegno degli obiettivi climatici e l’ambizione di destinare il 7,5% della spesa annuale nell’ambito del quadro finanziario pluriennale agli obiettivi relativi alla biodiversità dal 2024 e il 10% nel 2026 e nel 2027”* (considerando n. 3).

Lo strumento previsto *“dovrebbe inoltre affrontare sfide ambientali e sociali più ampie all’interno dell’Unione, tra cui la protezione del capitale naturale, la conservazione della biodiversità e il sostegno all’economia circolare e alla transizione energetica, in conformità dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”* (considerando n. 3).

7. Il regolamento (UE) 2021/241: il principio «non arrecare un danno significativo».

Il successivo regolamento (UE) 2021/241 è l’atto più importante tra gli atti fondamentali approvati dall’Unione europea per il superamento della crisi COVID-19 ed *“istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza”* (di seguito *“Regolamento Dispositivo”*). Contiene le norme eurounitarie (complessivamente definite *“dispositivo”*) che vanno a disciplinare il settore e stabilisce gli obiettivi dello stesso *dispositivo*, il suo finanziamento, le forme di finanziamento erogabili e le regole di erogazione di tale finanziamento (art.1). Con 672,5 miliardi di euro (360 in prestiti e 312,5 in sovvenzioni) da distribuire ai 27 paesi dell’Unione tra il 2021 e il 2026, il dispositivo per la ripresa e la resilienza rappresenta il più importante strumento previsto nell’ambito di *Next Generation EU* (quasi il 90% della dotazione totale).

L’art.5 del *Regolamento Dispositivo* stabilisce due *principi orizzontali* che si applicano all’intero regolamento. Il primo è che il sostegno finanziario riconosciuto agli Stati non può sostituire le spese di bilancio correnti, se non in casi motivati, e deve rispettare il principio di

addizionalità e finanziamento complementare; il secondo - che qui interessa - che possono essere finanziate “unicamente” le misure che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo» agli obiettivi ambientali indicati dal ricordato *Regolamento Tassonomia*.

Tale principio si applica ai sei *pilastri* (così li definisce l’art.3) previsti dal *Regolamento Dispositivo* e, come stabilisce la previsione appena citata, è un principio che impone la *sostenibilità ambientale* di tutte le misure dei piani di ripresa e resilienza, non solo di quelle inserite nella *transizione verde*. Anche gli altri *pilastri*, come la trasformazione digitale, la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la coesione sociale, la salute e le politiche sociali, saranno valutati sulla base del principio «non arrecare un danno significativo».

Cosa si debba intendere per «non arrecare un danno significativo», di cui già si è detto perché introdotto dall’art. 17 del *Regolamento Tassonomia*, da questo regolamento è indicato in modo speculare con quello, all’art.2 dedicato alle definizioni: «non sostenere o svolgere attività economiche che arrecano un danno significativo all’obiettivo ambientale, ai sensi, ove pertinente, dell’articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852».

Questo *Regolamento Dispositivo* menziona il principio più volte:

- all’art.18, paragrafo 4, lett. *d*) che prevede che il piano per la ripresa e la resilienza va debitamente motivato e giustificato con la “*spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l’attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali*”;
- all’art.19, paragrafo 3, lett. *d*), per il quale la Commissione deve valutare la pertinenza, l’efficacia, l’efficienza e la coerenza del *piano per la ripresa e la resilienza* e, in particolare, se è in grado di assicurare che nessuna misura per l’attuazione delle riforme e dei progetti di investimento in esso inclusa arrechi un *danno significativo* agli obiettivi ambientali;
- all’Allegato V, punto 2.4, che prevede che il piano per la ripresa e la resilienza deve “*assicurare che nessuna misura per l’attuazione delle riforme e dei progetti di investimento inclusa nel piano per la ripresa e la resilienza arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali*”.

La rilevanza di questo principio orizzontale del «non arrecare un danno significativo» sta non solo nel consistere in uno dei contenuti della *transizione verde* avviati con il *Green Deal*; ma anche nel fatto di costituire una delle *condizionalità* cui l’Unione europea vincola i *Piani per la ripresa e la resilienza* degli Stati membri.

Alla non facile applicazione di questo principio sono dedicate le trenta pagine di *comunicazione* della Commissione europea del 12 febbraio 2021 (“*Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*”) sulle quali si tornerà più avanti.

7.1. Segue: la transizione verde.

L’art.2 (Disposizioni) del *Regolamento Dispositivo* non contiene la definizione di “*transizione verde*”, né gli articoli successivi recano un rinvio a precedenti regolamenti, direttive o atti eurounitari.

L’ambito di applicazione del dispositivo è indicato all’art.3 ed è individuato in quelli che sono definiti i sei “*pilastri*”: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;

d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

L'obiettivo generale del *Regolamento Dispositivo* si presenta come ampio e generico (da che i possibili dubbi interpretativi di cui si dirà) ed è contenuto all'art.4: *“promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo”* (art.4, paragrafo 1).

Tra gli obiettivi generali c'è, quindi, il *“sostegno alla transizione verde”*: il che avviene contribuendo al raggiungimento degli *obiettivi climatici* dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999 (riduzione di almeno il 40% di gas a effetto serra, poi aumentato al 55% dal Consiglio UE dell'11 dicembre 2020), nonché alla *“neutralità climatica dell'UE entro il 2050”*.

L'art.18, dedicato ai *“piani di ripresa e resilienza”* (PNRR), stabilisce che il *piano di ripresa e resilienza* va debitamente motivato e giustificato e contenere *“una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37% della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI”* (art.18, paragrafo 4, lett. e).

L'art.19, che disciplina la valutazione dei *piani di ripresa e resilienza* sottoposti alla Commissione, stabilisce che la stessa Commissione valuta la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza dello stesso *piano di ripresa e resilienza* e, con riferimento alla pertinenza, valuta *“se il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 37% della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI”* (art.19, paragrafo 3).

Dai due articoli si ricava che la *transizione verde* comprende la biodiversità e le (non meglio precisate) *“sfide che ne conseguono”*; che le misure a favore della *transizione verde* devono rappresentare *“almeno il 37% della dotazione totale”* e che il calcolo di tale quota del 37% deve essere effettuato *“sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI”*.

Gli importanti *obiettivi climatici* che l'art.4 comprende nella *transizione verde* tra quelli generali (in coerenza con il *Green Deal* europeo), non sono invece indicati agli artt. 18 e 19 nei quali il clima compare solo come criterio utile per la metodologia di controllo del rispetto della quota del 37%.

La definizione dei contenuti della *transizione verde* e dei parametri in base ai quali valutare il 37% che allo stesso *pilastro* va destinato, è di particolare rilievo per l'ammissibilità dei *piani nazionali di ripresa e resilienza* (art.17) da presentarsi entro il 30 aprile 2021 (art.18) e che vanno valutati dalla Commissione nei successivi due mesi con possibilità per la stessa Commissione di rivedere i piani nazionali anche dopo la loro presentazione ufficiale (art.19).

Come detto – e questa è una delle questioni più importanti - la *transizione verde* non trova però una precisa e univoca definizione nel *Regolamento Dispositivo*, né in altri atti dell'Unione europea. Questo dato di base rende non agevole stabilire come poi arrivare alla sua *quantificazione* prevista in “*almeno il 37% della dotazione totale*”. Alla mancanza di definizione della *transizione verde*, si aggiungono poi le non poche incertezze legate alla “*metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI*”, delle quali poi si dirà.

Pur in tale difficile contesto, si può comunque rilevare che la *transizione verde* è assunta essere un “pilastro” che include tutte quelle attività che l'ordinamento eurounitario riconduce al *Green Deal* europeo: in particolare, la *transizione verde* sembra comprendere i sei obiettivi ambientali del *Regolamento Tassonomia* (tra i quali i due *obiettivi climatici* della mitigazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici) ed il principio «*non arrecare un danno significativo*» agli stessi obiettivi ambientali.

Che sia la *transizione verde* il “pilastro” ambientale del *Regolamento Dispositivo* (e non il clima, come poi si dirà) non solo è espressamente indicato nell'art.3 dello stesso regolamento, ma lo si deduce dalla circostanza che il riferimento alla *transizione verde* è spesso seguito dalla frase “*compresa la biodiversità*” e dall'attenzione che alla stessa biodiversità viene dedicata nei *considerando* nn. 11, 24 e 39. In quest'ultimo *considerando* si legge che il *PNRR* dovrebbe prevedere misure pertinenti per la *transizione verde*, compresa la biodiversità, e “*includere una spiegazione di come il piano per la ripresa e la resilienza garantisca che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti inclusi in tale piano arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali*”.

Inoltre, occorre ricordare che il 9 ottobre 2020 il Consiglio UE ha confermato gli elementi chiave contenuti nelle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio e, sui Piani per la ripresa e la resilienza, ha previsto che “*almeno il 37% della dotazione dovrebbe sostenere la transizione verde*”. Stessa scelta in favore della *transizione verde* cui destinare il 37% è stata ribadita il 19 ottobre 2020 dalla Commissione europea e il 18 dicembre 2020 dal Consiglio e dal Parlamento europeo in sede di accordo sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

7.2. Segue: la valutazione quantitativa del 37% della dotazione tra *transizione verde* e obiettivi climatici.

L'art.16 del *Regolamento Dispositivo* prevede che entro il 31 luglio 2022 la Commissione deve presentare al Parlamento Europeo e al Consiglio una relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo che deve contenere una “*valutazione quantitativa*” del contributo dei piani per la ripresa e la resilienza al raggiungimento dell' “*obiettivo climatico per almeno il 37%*”.

L'art.16 introduce, quindi, un diverso riferimento per la quota del 37%: non più alla *transizione verde* come prevedono i citati artt.18 e 19, bensì all' *obiettivo climatico*.

La lettura del successivo art. 31 va nella stessa direzione: prevede che la Commissione europea, nel presentare annualmente al Parlamento europeo e al Consiglio la relazione annuale, deve inserire le informazioni sul “*contributo del dispositivo agli obiettivi climatici e digitali*”.

Per il diritto eurounitario gli *obiettivi climatici* sono di tipo *qualitativo* e *quantitativo*: quelli *qualitativi* sono i due dedicati al clima (mitigazione e adattamento) del *Regolamento Tassonomia*; i secondi sono nel regolamento (UE) 2018/1999 che stabilisce la riduzione del 40% di gas climalteranti entro il 2030, una riduzione che nell'accordo del Consiglio UE dell'11 dicembre 2020 viene aumentata al 55% entro il 2030, insieme all'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

Per la “*valutazione quantitativa*” dell'*obiettivo climatico* del 37% prevista dall'art.16 occorre comunque fare riferimento all'art.19 il quale stabilisce che il criterio generale è quello dell'*Allegato V* in base al quale la Commissione valuta la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano per la ripresa e la resilienza.

L'*Allegato V* è intitolato “*Orientamenti per la valutazione del dispositivo*” e al punto 2.5 ripete lo stesso testo degli artt.18 e 19, cioè che “*Il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che conseguono da tale transizione, e tali misure rappresentano almeno il 37% dell'assegnazione totale del piano di ripresa e resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI*”.

Di conseguenza, partendo dagli *obiettivi climatici* per almeno il 37% dell'art.16, passando per la valutazione della Commissione sulla base del punto 2.5 dell'*Allegato V*, si torna al 37% da attribuire però alla *transizione verde*.

Pertanto, il riferimento dell'art.16 alla quota del 37% da riferire agli *obiettivi climatici* e non alla *transizione verde* come fanno gli artt.18 e 19, sembrerebbe più un disallineamento formale che una contraddizione interna al *Regolamento Dispositivo*.

Quanto all'*Allegato VI* dello stesso *Regolamento Dispositivo*, le cose cambiano nuovamente, a partire dal titolo “*Metodologia di controllo del clima*”: conferma l'oscillazione della quota più importante del *Regolamento Dispositivo* tra *transizione verde* e *obiettivi climatici*.

Tale *Allegato VI* può essere causa di ulteriori dubbi interpretativi: pur essendo intitolato “*Metodologia di controllo del clima*”, contiene due distinti coefficienti di calcolo: quello definito “*Coefficiente per il calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici*” e quello di un, non meglio precisato e mai citato nell'articolato del *Regolamento Dispositivo*, “*Coefficiente per il calcolo del sostegno agli obiettivi ambientali*”.

Nel *Regolamento Dispositivo*, gli “*obiettivi ambientali*” sono citati con riferimento al principio «*non arrecare un danno significativo*»: sicché appaiono indicati per segnare un limite massimo da non superare piuttosto che come un obiettivo da sostenere, solo nell'*Allegato VI* si trasformano da limite a coefficiente di calcolo per il loro sostegno.

Risulta, inoltre, difficile comprendere come possano coesistere due diversi coefficienti di calcolo per determinare la quota del 37% da riservare alla *transizione verde*, essendo entrambi applicati agli stessi “*Campi di intervento*” e, quindi, agli stessi progetti ed investimenti.

Ad esempio, per l'energia solare (codice 029) il coefficiente per il calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici è indicato nel 100%, mentre quello per gli obiettivi ambientali lo stesso intervento è valutato come utile solo per il 40%. In un possibile caso concreto di uno o più progetti per il solare del valore ipotetico di un milione di euro, quale delle due valutazioni sarà quella corretta per andare a comporre quel 37% previsto per la *transizione verde*, il 100% degli *obiettivi climatici* o il 40% degli *obiettivi ambientali*?

7.3. Segue: la “*Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*”.

La difficoltà interpretativa sull'attribuzione della quota del 37% della dotazione UE alla *transizione verde* oppure agli *obiettivi climatici* trova una diversa e netta interpretazione nel “*Commission Staff Working Document*” della Commissione europea recante “*Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*” del 22 gennaio 2021 (SWD(2021) 12 final).

Nella versione inglese, la sola disponibile, si legge: “*Member States should explain to what extent the plan will contribute to the green transition, including biodiversity, or address the challenges resulting from it. The green dimension of the plan’s components will be assessed under both a qualitative approach (to assess the link with the energy, climate and environmental challenges) and a quantitative approach (to verify the compliance with the 37% climate expenditure target)*”.

Per tale *documento di lavoro* (che ha il valore che ha: cioè quello di un mero atto preparatorio), la *transizione verde* sarà quindi valutata sia con un approccio quantitativo che qualitativo; quello quantitativo servirà per dimostrare che i piani proposti contribuiscono con almeno il 37% della dotazione all'*obiettivo climatico* (“*Member States should use a quantitative approach to demonstrate that their proposed plans contribute with at least 37% of the plan’s total allocation to the climate target*”).

Diversamente dal *Regolamento Dispositivo*, nel *documento di lavoro* non ci sono ambiguità, il 37% della dotazione è riferito all'*obiettivo climatico* e non alla *transizione verde*: “*While the quantitative target of 37% applies only to climate change related measures, Member States should use a qualitative approach to explain how their plans contribute to broader environmental objectives of the green transition, including biodiversity*”.

Anche nella successiva *comunicazione* del 24 febbraio 2021 “*Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change*” (COM(2021) 82 final), la Commissione europea ha precisato che “*At least 37% of the allocation of the plans should be directed to climate action*”.

Nel sistema delle fonti del diritto eurounitario non vi è dubbio che il *Regolamento Dispositivo* approvato dal Parlamento e dal Consiglio Europeo prevale sulle comunicazioni della Commissione europea; e che ai documenti di lavoro non può essere attribuito altro valore di quello accennato. Tuttavia, questi ultimi possono essere utili per identificare alcuni tratti secondari e marginali, pur se privi di forza giuridica per superare le previsioni del *Regolamento Dispositivo* in favore della *transizione verde*, né quella di risolvere l'eventuale incertezza (ove la si volesse considerare come tale) nell'attribuzione della quota più importante della dotazione per la ripresa e la resilienza.

8. La Comunicazione della Commissione europea sul principio «non arrecare un danno significativo».

Come detto all'inizio, il 18 febbraio 2021 è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale UE (C-058) la Comunicazione della Commissione intitolata “*Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*” (2021/C 58/01) (di seguito “Comunicazione”).

La premessa è che la Comunicazione si basa sul testo del *Regolamento Dispositivo*, però nella versione concordata a livello politico tra il Parlamento Europeo e il Consiglio nel dicembre 2020 (2020/0104 (COD)); per questo si notano talune incongruenze tra il *Regolamento Dispositivo* appena esaminato e la Comunicazione, a cominciare dalla numerazione degli articoli richiamati.

Inoltre, quello che nel *Regolamento Dispositivo* è chiamato il “*dispositivo per la ripresa e la resilienza*”, nella Comunicazione è invece definito con l’acronimo *RRF* (*Recovery and Resilience Facility*); invece per il *piano per la ripresa e la resilienza* è usato l’acronimo *RRP* (*Recovery and Resilience Plan*); e ancora, il principio «*non arrecare un danno significativo*» è sintetizzato nell’acronimo *DNSH* (dall’inglese “*Do No Significant Harm*”).

Nel prosieguo dell’esame della Comunicazione si userà quest’ultima terminologia, anche se nell’atto principale (il *Regolamento Dispositivo*) la terminologia, ufficiale e definitiva, è diversa (anche in questo caso non si può fare a meno di notare come atti così importanti per l’uscita dalla crisi COVID-19, dell’ingente valore di 672,5 miliardi di euro, meriterebbero una maggiore univocità lessicale e, quindi, giuridica).

La Comunicazione, dopo aver riassunto il *principio DNSH*, indica come tale principio vada applicato nel *RRF* e precisa: “*gli Stati membri devono fornire una valutazione DNSH per ogni singola misura del rispettivo RRP. Secondo il regolamento RRF, nessuna misura inclusa in un RRP deve comportare un danno significativo agli obiettivi ambientali e la Commissione non può valutare positivamente l’RRP se una o più misure non sono conformi al principio DNSH*”.

La “*valutazione DNSH*” (cioè la conformità al principio *DNSH*) non dovrà essere effettuata a livello del piano o delle singole componenti del piano bensì a livello di misura, precisa la Comunicazione, e questo vale sia per le misure che si considera diano un contributo alla *transizione verde* sia per tutte le altre misure incluse negli *RRP*. Da precisare che per “*misura*”, chiarisce la Comunicazione, si intende “*ciascuna riforma e ciascun investimento*”; invece “*ai fini dell’RRF le attività economiche di cui all’articolo 17 del regolamento Tassonomia sono misure nei presenti orientamenti*”.

La “*valutazione DNSH*” può avere una forma semplificata quando non ha impatti prevedibili o ha un impatto prevedibile trascurabile su tutti o alcuni dei sei obiettivi ambientali. Quando una misura risulta sostenere al 100% uno dei sei obiettivi ambientali, si legge sempre nella Comunicazione, essa è considerata conforme al principio *DNSH* per tale obiettivo.

La Comunicazione cita, poi, la «*Metodologia di controllo del clima*» allegata al *Regolamento Dispositivo* e precisa: “*laddove una misura ha un coefficiente 100% di sostegno agli obiettivi relativi ai cambiamenti climatici, si considera rispettato il principio DNSH per il pertinente obiettivo relativo ai cambiamenti climatici (mitigazione o adattamento). Laddove una misura ha un coefficiente 100% di sostegno a obiettivi ambientali diversi da quelli inerenti al clima, si considera rispettato il principio DNSH per il pertinente obiettivo ambientale (acque e risorse marine, economia circolare, prevenzione e riduzione dell’inquinamento, biodiversità ed ecosistemi)*”.

In ogni caso, per la Comunicazione, gli Stati membri dovranno individuare e dimostrare quale dei sei obiettivi ambientali del *Regolamento Tassonomia* è sostenuto dalla misura e dovranno comunque dimostrare che la misura non arreca un danno significativo agli altri obiettivi ambientali.

8.1. Segue: i principi guida per la valutazione del «non arrecare un danno significativo».

Nell’ambito dell’*RRF*, la *valutazione DNSH* deve considerare gli effetti diretti e gli effetti indiretti primari di una misura. Per la Comunicazione, gli effetti diretti possono consistere negli effetti della misura a livello di progetto (ad esempio stabilimento di produzione, zona protetta) o a livello di sistema (ad esempio rete ferroviaria, sistema di trasporto pubblico), e si verificano al momento dell’attuazione della misura. Gli effetti indiretti primari possono consistere negli effetti

che si verificano all'esterno di tali progetti o sistemi e si possono manifestare dopo l'attuazione della misura o dopo il calendario dell'RRF ma sono ragionevolmente prevedibili e pertinenti. Un esempio di effetto diretto nel settore del trasporto su strada è rappresentato dall'uso di materiali durante la costruzione della strada, mentre un esempio di effetto indiretto primario è rappresentato dalle previste future emissioni di gas a effetto serra causate da un aumento del traffico complessivo durante la fase d'uso della strada.

La *valutazione DNSH*, sempre per la Comunicazione, deve inoltre considerare l'intero ciclo di vita dell'attività derivante dalla misura. La valutazione dovrebbe includere la fase di produzione, la fase di uso e quella di fine vita, ovunque si prevedano i maggiori danni. Ad esempio per una misura che sostiene l'acquisto di veicoli, la valutazione dovrebbe tenere conto, tra l'altro, dell'inquinamento (ad es. emissioni nell'atmosfera) generato durante il montaggio, il trasporto e l'uso dei veicoli, e della gestione adeguata dei veicoli a fine vita. In particolare, una gestione adeguata a fine vita delle batterie e dei componenti elettronici (ad es. il loro riutilizzo e/o riciclaggio di materie prime critiche ivi contenute) dovrebbe assicurare che non è arrecato alcun danno significativo all'obiettivo ambientale dell'economia circolare.

Inoltre, il fatto che per una misura inclusa nel *RRP* uno Stato membro abbia effettuato una valutazione dell'impatto ambientale (VIA) o una valutazione ambientale strategica (VAS), ciò non è sostitutivo della *valutazione DNSH*.

Per agevolare gli Stati membri nella valutazione e presentazione del *principio DNSH* nei loro *RRP*, la Comunicazione precisa che la Commissione ha preparato una lista di controllo (*Allegato I*) che gli stessi dovrebbero usare a supporto della loro analisi del nesso tra ciascuna misura e il *principio DNSH*. La Commissione utilizzerà quindi queste informazioni per valutare se e in che modo ogni misura negli *RRP* rispetti il *principio DNSH*, in conformità ai criteri di cui al regolamento *RRF*.

L'*Allegato II* alla Comunicazione contiene gli "Elementi di prova per la valutazione di fondo *DNSH* prevista dalla parte 2 della lista di controllo" con gli elementi di prova trasversali ed elementi riferiti ad ogni singolo obiettivo ambientale, mentre l'*Allegato III* contiene le "Condizioni specifiche applicabili alla conformità all'obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici del *principio DNSH* nel dispositivo per la ripresa e la resilienza (*RRF*) riguardo alle misure di produzione di energia elettrica e/o di calore a partire dal gas naturale e alle relative infrastrutture di trasmissione/trasporto e distribuzione".

L'*Allegato IV* contiene le "Simulazioni esemplificative di valutazione alla luce del *principio DNSH*" con esempi di valutazione per: misure di efficienza energetica in edifici esistenti, compresa la sostituzione dei sistemi di riscaldamento e raffrescamento; gestione dei rifiuti (trattamento dei rifiuti da costruzione e demolizione) e l'ulteriore esempio di già dichiarata non conformità con il *principio DNSH* degli inceneritori di rifiuti; infrastrutture di trasporto (strade); regimi di rottamazione delle auto (anche questo portato come esempio di non conformità al *principio DNSH*); irrigazione dei terreni.

9. Il Green Deal e la transizione verde verso il principio del «guadagno netto».

Con il *Green Deal* europeo la *transizione verde* è presentata come destinata a modificare sia le politiche che importanti tratti del diritto dell'Unione europea.

Ne è già una dimostrazione il *Regolamento Tassonomia* che ha individuato per la prima volta in modo dettagliato, nei suoi aspetti di *sostegno* e di *danno significativo*, i sei obiettivi

ambientali in base ai quali misurare le qualità ambientali del continente. Per alcune norme del *Regolamento Tassonomia* è prevista l'entrata in vigore al 1° gennaio 2022, per altre al 1° gennaio 2023 e questo tempo lungo aveva fatto pensare ad una difficoltà o ad una scarsa determinazione nel procedere in quella direzione.

Gli atti fondamentali pubblicati il 18 febbraio 2021 sembrano dimostrare invece il contrario: sia per la condizionalità del principio orizzontale «*non arrecare un danno significativo*» da applicare a *tutte* le misure dei piani di ripresa e resilienza, sia per aver dato forza alla *transizione verde* destinandole la parte più ampia della dotazione.

In questa progressione connessa alla *transizione verde*, un ruolo centrale è svolto dal già ricordato art.17 del *Regolamento Tassonomia*, il quale, nel qualificare con l'aggettivo “*significativo*” il danno da non arrecare, opera una distinzione all'interno dei sei obiettivi ambientali. Infatti, per alcuni obiettivi ambientali la norma configura un “*danno significativo*” a prescindere dalla sua concreta entità e solo per il fatto di essere stato causato ed accertato. Si tratta dell'obiettivo ambientale della mitigazione dei cambiamenti climatici (nel caso in cui però l'attività “*conduce a significative*” emissioni di gas a effetto serra, art.17, paragrafo 1, lett. a)); dell'adattamento ai cambiamenti climatici (art.17, paragrafo 1, lett. b)); dell'uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine (art.17, paragrafo 1, lett. c)) e dello stato di conservazione degli habitat e delle specie (art.17, paragrafo 1, lett. f)).

In forza dello stesso art.17 del *Regolamento Tassonomia* sembra quindi da ritenere che l'ordinamento eurounitario non ha solo individuato sei obiettivi ambientali cui dedicare particolare attenzione e tutela, ma tra questi ha considerato più significativi i cambiamenti climatici, il ciclo delle acque e la biodiversità per i quali anche un danno minimo viene qualificato come “*danno significativo*”.

Si può comunque osservare che l'aggettivo “*significativo*” appare volto, in evidente applicazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, ad evitare che qualsivoglia alterazione ambientale possa avere effetti a questi riguardi. Tuttavia, se questa precisazione è necessaria ancor prima che opportuna, resta poi aperto il tema della soglia di rilevanza della “*significatività*”: tema che necessita, per evidenti ragioni di sicurezza giuridica, di essere specificato. Questa soglia spesso potrà essere identificata – com'è sovente nel diritto ambientale – mediante parametri quantitativi. Ma, a parte la non irrilevante questione di *chi* elabora questi parametri e del loro rapporto con i territori, a volte quei parametri non saranno adeguati e non potranno che essere adottati, invece, parametri qualitativi. È intuitivo come tutto questo darà fatalmente luogo a conflitti e controversie.

Un ulteriore passo nella stessa direzione è quello dell'*Allegato VI* del *Regolamento Dispositivo* e nella Comunicazione, nella parte, in cui insieme alla dimostrazione del rispetto del principio «*non arrecare un danno significativo*», si chiede agli Stati membri di dimostrare, in particolare per la valutazione semplificata, che le misure dei loro piani di ripresa e resilienza siano un sostegno agli obiettivi ambientali.

Le strategie della Commissione e le proposte al Parlamento sul clima e sulla biodiversità, i cui atti finali sono previsti in approvazione entro il 2021, contengono l'ulteriore e definitivo passaggio che la Commissione europea ha definito come “*principio del «guadagno netto»*”.

La Commissione europea con la *Strategia sulla biodiversità 2030* dichiara che “*il mondo intero dovrebbe abbracciare il principio del "guadagno netto" per restituire alla natura più di quanto le sottrae e, in quest'ottica, impegnarsi a scongiurare, nei limiti del possibile, estinzioni indotte dall'uomo*”.

Un'impostazione che la stessa Commissione ha ribadito con la *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*: “*proteggere e ripristinare la biodiversità e gli ecosistemi naturali e garantire sistemi alimentari sostenibili è fondamentale per accrescere la capacità di assorbimento del carbonio, rafforzare la resilienza e prevenire la comparsa e la diffusione di future epidemie*”.

Per il clima, il cronoprogramma dell'Unione europea prevedeva che l'approvazione della proposta di regolamento del 4 marzo 2020 dovesse avvenire entro il 2020; ma è stata differita al 2021 in ragione della lunga trattativa poi conclusa favorevolmente con l'obiettivo della riduzione del 55% entro il 2030 e la conferma dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

Per la biodiversità, la Commissione europea ha presentato il 20 maggio 2020 la già citata Strategia sulla biodiversità 2030 con obiettivi di ripristino giuridicamente vincolanti degli ecosistemi terrestri e marini degradati, in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che prevede di ripristinare, rendere resilienti e proteggere adeguatamente tutti gli ecosistemi del pianeta entro il 2050.

In sintesi, a guardare le cose in prospettiva è dato registrare che *transizione verde* e corrispondenti istituti del diritto eurounitario stanno progressivamente passando dal contrasto ai danni ambientali al concetto di ripristino ambientale, come dall'emergenza climatica alla riduzione del debito ecologico. E il concetto di sviluppo sostenibile, per il quale l'ambiente costituisce un limite allo sviluppo tradizionalmente inteso, sembrerebbe, per l'Unione europea, evolvere verso il primato di un'idea generale di crescita sostenibile e di economia circolare: per le quali l'ambiente ed il ripristino ambientale costituiscono invece un volano di sviluppo. I successivi atti e le politiche in concreto praticate dimostreranno quale sarà l'effettività che questi principi riceveranno.