

L'ACCELERAZIONE E LE INCERTEZZE DELL'UNIONE EUROPEA SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI.

Urbano Barelli

Abstract

La mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici sono i primi due dei sei obiettivi ambientali che l'Unione europea si è posta con il regolamento sulla tassonomia sulla finanza sostenibile del 18 giugno 2020. Gli atti successivi dell'Unione europea hanno dato un crescente rilievo agli obiettivi climatici rispetto agli altri quattro obiettivi ambientali (acqua, economia circolare, contrasto dell'inquinamento e biodiversità). Nel regolamento sulla ripresa e resilienza del 10 febbraio 2021 la transizione verde è a volte indicata come riferita agli obiettivi ambientali nel loro complesso, a volte ai soli obiettivi climatici, con l'incertezza sulla destinazione della quota del 37% prevista per la transizione verde. Il 30 giugno 2021 è stata approvata la nuova normativa europea sul clima con gli obiettivi climatici della riduzione delle emissioni di gas serra del 55% entro il 2030 e della neutralità climatica entro il 2050. Per dare concreta attuazione a tali obiettivi climatici, il 14 luglio 2021 la Commissione europea ha presentato il pacchetto clima ed energia "Fit for 55". L'Unione europea sta accelerando sul contrasto ai cambiamenti climatici per la consapevolezza, istituzionale e sociale, dell'urgenza di intervenire che trova conferma anche nel crescente contenzioso climatico.

Mitigation and adaptation to climate change are the first two out of the six environmental objectives that the European Union has set itself with the regulation on taxonomy on sustainable finance of June 18th 2020. Subsequent acts of the European Union have given increasing importance to climate objectives with respect to the other four environmental goals (water, circular economy, pollution control and biodiversity). In the regulation on recovery and resilience of February 10th 2021, the green transition is sometimes referred to as referring to the environmental objectives as a whole, sometimes only to climate objectives, with uncertainty about the destination of the 37% share envisaged for the green transition. On the 30th of June 2021, the new European climate legislation was approved with the climate objectives of reducing greenhouse gas emissions by 55% by 2030 and climate neutrality by 2050. To concretely implement these climate objectives, on the 14th of July 2021, the European Commission presented the "Fit for 55" climate and energy package. The European Union is accelerating the fight against climate change due to the institutional and social awareness of the urgency to intervene, which is also confirmed by the growing climate dispute.

SOMMARIO: **1.** Gli obiettivi climatici nel regolamento sulla tassonomia sulla finanza sostenibile. - **1.1.** *Segue:* la mitigazione dei cambiamenti climatici. - **1.2.** *Segue:* l'adattamento ai cambiamenti climatici. - **1.3.** *Segue:* il regolamento delegato che fissa i criteri di vaglio tecnico. - **1.4.** *Segue:* la nuova strategia per la finanza sostenibile. - **2.** Gli obiettivi climatici nel regolamento sulla ripresa e resilienza. - **2.1.** *Segue:* e nel Piano di ripresa e resilienza italiano. - **3.** La nuova strategia dell'Ue di adattamento ai cambiamenti climatici. - **4.** La politica climatica italiana. - **4.1.** *Segue:* il bando del MITE sull'adattamento ai cambiamenti climatici. - **5.** Gli obiettivi climatici nel regolamento (UE) 2021/1056 sulla transizione giusta. - **6.** Il regolamento (UE) 2021/1119 sulla normativa europea sul clima. - **7.** Il pacchetto clima ed energia "Fit for 55". - **8.** Il contenzioso climatico. - **9.** Conclusioni.

1. Gli obiettivi climatici nel regolamento sulla tassonomia sulla finanza sostenibile

Nel recente passato sono stati gli accordi internazionali a tentare di porre rimedio allo squilibrio climatico. Dopo la *Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* di Rio de Janeiro del 1992, si sono succeduti – all'esito delle conseguenti conferenze COP3 e COP21 - il Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici del 1997 (entrato in vigore nel 2005), e l'Accordo di Parigi sul riscaldamento climatico del 2015 (entrato in vigore nel 2016)¹.

Oggi è l'Unione europea, mediante atti di diritto derivato interno, ad assumere direttamente su se stessa e i suoi Stati membri il contrasto ai cambiamenti climatici

¹ F. BROCCIERI, *I negoziati sul clima. Storia, dinamiche e futuro degli accordi sul cambiamento climatico*, Edizioni Ambiente, Milano, 2020; F. FRANCESCHELLI, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p.81. Gli accordi sono consultabili in: <https://www.isprambiente.gov.it/it/servizi/registro-italiano-emission-trading/contesto>. Sui cambiamenti climatici la bibliografia è vasta, non tanto di letteratura giuridica quanto delle scienze fisiche e naturali che studiano il fenomeno e i suoi effetti socio-politici: M. CARDUCCI, *Orientamenti bibliografici di Diritto climatico*, Lecce, 2020 (<https://www.cedeuam.it/diritto-climatico/>). Per la letteratura giuridica: M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Aggiornamento, Torino, Utet, 2021, p. 51; G.G. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli Editore, Torino, 2013. Per la rilevanza mondiale della pubblicazione: B. GATES, *Clima come evitare un disastro. Le soluzioni di oggi. Le sfide di domani*, La nave di Teseo, Milano, 2021. Sulle dimensioni scientifiche, storiche, economiche e politiche del problema, da ultimo: D. JAMIESON, *Il tramonto della ragione. L'uomo e la sfida del clima*, Treccani, Roma, 2021. In letteratura, tra i contributi più significativi: A. GHOSH, *La grande cecità. Il cambiamento climatico e l'impensabile*, BEAT, Roma, 2019; J. FRANZEN, *E se smettessimo di fingere?*, Einaudi, Torino, 2020.

dandosi l'“ambizioso obiettivo” della riduzione del 55% di emissioni di gas serra entro il 2030 e della neutralità climatica entro il 2050.

L'11 dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato il *Green Deal* europeo² e le strategie utili per fare dell'Europa il primo continente al mondo a impatto climatico zero entro il 2050. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 “che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica” (di seguito: “regolamento sulla normativa europea sul clima”)³ e il pacchetto “Fit for 55” dell'Unione europea presentato il successivo 14 luglio 2021 e finalizzato a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra del 55% rispetto al 1990 (e con l'obiettivo di raggiungere la “carbon neutrality” per il 2050)⁴, sono il primo punto di arrivo del percorso avviato alla fine del 2019 con il *Green Deal*, del quale sono state tappe intermedie il regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 sulla tassonomia della finanza sostenibile (di seguito: “regolamento sulla tassonomia”)⁵, il regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (di seguito: “regolamento sulla ripresa e resilienza”)⁶ e il regolamento (UE) 2021/1056 del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta⁷.

Per il Parlamento ed il Consiglio dell'UE, il regolamento sulla tassonomia «rappresenta un passo fondamentale verso l'obiettivo dell'impatto climatico zero entro il 2050»⁸. È bene partire da questo regolamento per descrivere l'approccio dell'Unione europea ai cambiamenti climatici e la sua evoluzione⁹.

Questo regolamento stabilisce un sistema di classificazione con un elenco di attività economiche sostenibili dal punto di vista ambientale, al fine di incentivare gli investimenti sostenibili e contribuire al *Green Deal* europeo. Il regolamento si applica

2 A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n.1/2021, presentazione del fascicolo monografico interamente dedicato al Green Deal europeo.

3 Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»); consultabile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.243.01.0001.01.ITA

4 Consultabile su: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_it

5 Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, che istituisce un quadro per facilitare gli investimenti sostenibili e che modifica il regolamento (UE) 2019/2088; consultabile su: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/e5ba36a8-b45411ea-bb7a-01aa75ed71a1/language-it>

6 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce lo strumento per il recupero e la resilienza; consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R0241>

7 Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, PE/5/2021/REV/1; consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R1056>

8 Regolamento (UE) 2020/852, cit., considerando 3.

9 Su dialogo e cooperazione nella gestione delle politiche sui cambiamenti climatici: G. ÇAPAR, *What have the green new deals to do with the Paris Agreement?: an experimental governance approach to the climate change regime*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n.1/2021, p.141.

(a) alle misure adottate dagli Stati membri o dall'Unione che stabiliscono requisiti per i partecipanti ai mercati finanziari o gli emittenti in relazione a prodotti finanziari o obbligazioni societarie che sono resi disponibili come sostenibili dal punto di vista ambientale; (b) ai partecipanti ai mercati finanziari che mettono a disposizione prodotti finanziari; (c) alle imprese soggette all'obbligo di pubblicare una dichiarazione di carattere non finanziario o una dichiarazione di carattere non finanziario consolidata (art.1).

Il regolamento fornisce ad aziende, investitori e decisori politici le definizioni ed i contenuti in forza dei quali le attività economiche possono essere considerate sostenibili dal punto di vista ambientale, creare sicurezza per gli investitori, proteggere gli investitori privati dall'ecologia di facciata (*greenwashing*), aiutare le aziende a diventare più attente ai cambiamenti climatici. In particolare, con il regolamento sulla tassonomia l'Unione europea si propone di contrastare la pratica del *greenwashing*, cioè quella pratica che consiste 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 11).

Ai fini della determinazione dell'ecosostenibilità di una data attività economica, il regolamento sulla tassonomia stabilisce gli obiettivi ambientali che devono essere perseguiti dai destinatari della nuova disciplina e ai quali non deve essere arrecato un danno significativo.

I sei obiettivi ambientali sono quelli elencati nell'art.9:

1. mitigazione dei cambiamenti climatici;
2. adattamento ai cambiamenti climatici;
3. uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine¹⁰;
4. transizione verso un'economia circolare¹¹;
5. prevenzione e riduzione dell'inquinamento¹²;

10 Tra i documenti più significativi su questo obiettivo nel contesto del *Green Deal*: Commissione europea, *Su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE. Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile*, COM(2021) 240 final, 17 maggio 2021; consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0240&from=EN>

11 Cfr. sul punto Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final, 11 marzo 2020, consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=PT>; Parlamento europeo, *Nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, Risoluzione del 10 febbraio 2021 (2020/2077(INI)), consultabile su: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0040_IT.html. Sull'economia circolare si vedano, inoltre, le quattro direttive (UE) n. 2018/849, 2018/850, 2018/851 e 2018/852, recepite in Italia con i quattro D.Lgs. del 3 settembre 2020, n.ri 116, 118, 119, 121; sull'argomento sia consentito il rinvio a: U.BARELLI, *Dai rifiuti la transizione verso l'economia circolare*, in *Riv. giur. amb.*, rgaonline.it, ottobre 2020, <http://rgaonline.it/article/dai-rifiuti-la-transizione-verso-leconomia-circolare/>.

12 Cfr. sul punto Commissione europea, *Linee guida per un'interpretazione comune del termine «danno ambientale» di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale 2021/C 118/01*, 7 aprile 2021; consultabile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021XC0407\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021XC0407(01))

6. protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi¹³.

Inoltre, il regolamento considera ecosostenibile un'attività economica se contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli indicati obiettivi ambientali e se "non arreca un danno significativo" a nessun altro obiettivo ambientale (art.3).

I sei obiettivi ambientali che sono stati normati per la prima volta con il regolamento sulla tassonomia e che, come si vedrà, sono richiamati in successivi regolamenti del Parlamento e del Consiglio europei e in documenti della Commissione europea, costituiscono il contenuto centrale e qualificante della transizione verde avviata con il *Green Deal* europeo¹⁴.

1.1. Segue: la mitigazione dei cambiamenti climatici.

L'art.2 del regolamento sulla tassonomia definisce la mitigazione dei cambiamenti climatici come "il processo di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2 °C e di proseguire gli sforzi volti a limitarlo a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito dall'accordo di Parigi"¹⁵.

Il successivo art.10 stabilisce che un'attività economica dà un contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se contribuisce in modo sostanziale a stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera anche attraverso prodotti o processi innovativi mediante:

a) la produzione, la trasmissione, lo stoccaggio, la distribuzione o l'uso di energie rinnovabili, anche tramite tecnologie innovative potenzialmente in grado di ottenere risparmi significativi in futuro oppure tramite il necessario rafforzamento o ampliamento della rete;

¹³ Cfr. sul punto Commissione europea, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nelle nostre vite*, COM(2020) 380 definitivo, 20 maggio 2020; consultabile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC_0380

¹⁴ Sui sei obiettivi ambientali è stato costruito il nuovo "principio DNSH" che è stato normato per la prima volta con il regolamento sulla tassonomia, inserito nel regolamento sulla ripresa e resilienza e sviluppato dalla Commissione europea con gli *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 12 febbraio 2021, C(2021) 1054 final; consultabile su: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2021_1054_it.pdf; sull'argomento sia consentito il rinvio a: G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in *Riv. giur. amb.*, rgaonline, aprile 2021 e in *Gius.amm.*, giustizia-amministrativa.it, aprile 2021.

¹⁵ M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. dir. int.*, n.3/2017, p.719. Sul concetto di "mitigazione": S. NESPOR, *L'adattamento ai cambiamenti climatici: breve storia di un successo e di una sconfitta*, in *Riv. giur. amb.*, n.1/2018, p.30: «Il cambiamento climatico può essere affrontato con due diverse strategie: la mitigazione e l'adattamento. La mitigazione interviene sulle cause del cambiamento climatico e consiste in interventi idonei a contenere e ridurre le emissioni di gas serra prodotte dall'attività dell'uomo fino al raggiungimento di livelli di emissioni sostenibili».

- b) il miglioramento dell'efficienza energetica, fatta eccezione per le attività di produzione di energia elettrica;
- c) l'aumento della mobilità pulita o climaticamente neutra;
- d) il passaggio all'uso di materiali rinnovabili di origine sostenibile;
- e) l'aumento del ricorso alle tecnologie, non nocive per l'ambiente, di cattura e utilizzo del carbonio e di cattura e stoccaggio del carbonio, che consentono una riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra;
- f) il potenziamento dei pozzi di assorbimento del carbonio nel suolo, anche attraverso attività finalizzate ad evitare la deforestazione e il degrado forestale, il ripristino delle foreste, la gestione sostenibile e il ripristino delle terre coltivate, delle praterie e delle zone umide, l'imboschimento e l'agricoltura rigenerativa;
- g) la creazione dell'infrastruttura energetica necessaria per la decarbonizzazione dei sistemi energetici;
- h) la produzione di combustibili puliti ed efficienti da fonti rinnovabili o neutre in carbonio.

Il secondo paragrafo dello stesso art.10 dispone che un'attività economica, per la quale non esistono alternative a basse emissioni di carbonio tecnologicamente ed economicamente praticabili, dà un contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici se sostiene la transizione verso un'economia climaticamente neutra in linea con un percorso inteso a limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali, anche eliminando gradualmente le emissioni di gas a effetto serra, in particolare le emissioni da combustibili fossili solidi. Tutto ciò a condizione che tale attività: (a) presenti livelli di emissioni di gas a effetto serra che corrispondono alla migliore prestazione del settore o dell'industria; (b) non ostacoli lo sviluppo e la diffusione di alternative a basse emissioni di carbonio; (c) "non comporti una dipendenza da attivi a elevata intensità di carbonio, tenuto conto della vita economica di tali attivi"¹⁶.

Con il paragrafo 3 del medesimo art.10 il regolamento attribuisce alla Commissione una delega al fine di integrare i paragrafi 1 e 2 fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che una determinata attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici, e di integrare l'articolo 17 fissando, per ogni obiettivo ambientale interessato, i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare se un'attività economica arreca un danno significativo a uno o più di tali obiettivi.

Inoltre, sempre con riferimento all'obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici, un'attività economica può essere considerata ecosostenibile se non conduce a significative emissioni di gas a effetto serra (art.17, paragrafo 1, lett.a)).

¹⁶ Così, testualmente, nella versione pubblicata in Gazz. Uff. UE, 22 giugno 2020, L 198/13.

1.2. *Segue: l'adattamento ai cambiamenti climatici.*

L'adattamento ai cambiamenti climatici è definito dal regolamento sulla tassonomia come "il processo di adeguamento ai cambiamenti climatici attuali e previsti e ai loro effetti" (art.2)¹⁷.

L'art.11 dello stesso regolamento stabilisce che si considera che un'attività economica dà un contributo sostanziale all'adattamento ai cambiamenti climatici se:

a) comprende soluzioni di adattamento che riducono in modo sostanziale il rischio di effetti negativi del clima attuale e del clima previsto per il futuro sull'attività economica o riducono in modo sostanziale tali effetti negativi, senza accrescere il rischio di effetti negativi sulle persone, sulla natura o sugli attivi; o

b) fornisce soluzioni di adattamento che contribuiscono in modo sostanziale a prevenire o ridurre il rischio di effetti negativi del clima attuale e del clima previsto per il futuro sulle persone, sulla natura o sugli attivi, senza accrescere il rischio di effetti negativi sulle altre persone, sulla natura o sugli attivi.

Il successivo paragrafo 2 del medesimo articolo dispone che le citate soluzioni di adattamento (lett. a), sono valutate e classificate in ordine di priorità utilizzando le migliori proiezioni climatiche disponibili e prevengono e riducono, come minimo, gli effetti negativi, sull'attività economica, dei cambiamenti climatici legati a un luogo e contesto determinato; oppure i potenziali effetti negativi dei cambiamenti climatici sull'ambiente in cui si svolge l'attività economica.

Anche per l'adattamento ai cambiamenti climatici il regolamento prevede una delega in favore della Commissione per integrare i paragrafi 1 e 2 fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che una determinata attività economica contribuisce in modo sostanziale all'adattamento ai cambiamenti climatici, e di integrare l'articolo 17 fissando, per ogni obiettivo ambientale interessato, i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare se un'attività economica arreca un danno significativo a uno o più di tali obiettivi.

Infine, sempre con riferimento all'adattamento ai cambiamenti climatici, un'attività economica può essere considerata ecosostenibile se non conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi (art.17, paragrafo 1, lett.b)).

17 Sull'adattamento ai cambiamenti climatici: S. NESPOR, *L'adattamento ai cambiamenti climatici: breve storia di un successo e di una sconfitta*, cit., p.30: «L'adattamento consiste in interventi idonei a ridurre gli effetti e le conseguenze negative del cambiamento climatico e a sfruttare le conseguenze positive».

1.3. *Segue: il regolamento delegato che fissa i criteri di vaglio tecnico.*

Il 21 aprile 2021 la Commissione europea ha approvato la comunicazione su “Tassonomia dell’UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari”¹⁸ e il successivo 4 giugno ha adottato formalmente il regolamento delegato di cui alle citate deleghe per la mitigazione e per l’adattamento ai cambiamenti climatici¹⁹.

Con questo regolamento delegato si dettagliano i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni un’attività economica possa essere considerata un soggetto che contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici (art.1) e all’adattamento ai cambiamenti climatici (art.2) e quelli per determinare se arreca un danno significativo a qualsiasi altro obiettivo ambientale pertinente. Il regolamento entrerà in vigore il 1° gennaio 2022 (art.3).

Gli allegati I e II del regolamento contengono il lungo elenco dei settori ai quali si applicheranno i criteri di vaglio tecnico in base ai quali un’attività economica potrà essere definita “sostenibile” sotto il profilo della mitigazione (allegato I) e dell’adattamento ai cambiamenti climatici (allegato II).

Quando un’attività rispetta i criteri di vaglio tecnico di cui al regolamento delegato, precisa la Commissione europea, «l’impresa che la svolge dovrebbe poter considerare allineati alla tassonomia tanto il fatturato che ne deriva quanto eventuali spese in conto capitale (e specifiche spese operative) connesse all’espansione e al mantenimento dell’attività. Un’impresa può quindi considerare allineati alla tassonomia sia il fatturato derivante dalla vendita di un prodotto o servizio allineato alla tassonomia, sia le spese connesse al mantenimento e/o all’espansione del servizio o del processo di produzione»²⁰.

Aggiunge, inoltre, la stessa Commissione europea che «le imprese che operano in settori esclusi dalla tassonomia possono indicare come allineate alla tassonomia le spese per l’acquisto dei prodotti di altre attività allineate alla tassonomia: un’impresa le cui attività non sono contemplate dalla tassonomia potrebbe ad esempio conteggiare e indicare come allineate alla tassonomia le spese sostenute per

18 Commissione europea, Comunicazione “Tassonomia dell’UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: dirigere i finanziamenti verso il Green Deal europeo”, COM(2021) 188 final, 21.4.2021; consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0188&from=ES#:~:text=La%20tassonomia%20dell'UE%20considera,obiettivi%20del%20Green%20Deal%20europeo>

19 Regolamento delegato (UE) .../... della Commissione del 4.6.2021 che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un’attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all’adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale (i punti di sospensione e l’assenza di numerazione sono nel testo approvato e pubblicato, consultabile su: https://ec.europa.eu/info/publications/210706-sustainable-finance-strategy_en).

20 Regolamento delegato (UE) .../... della Commissione del 4.6.2021, cit., p.5.

acquistare e installare pannelli solari, sistemi di riscaldamento o infissi efficienti sotto il profilo energetico fabbricati da produttori che rispettano i pertinenti criteri della tassonomia»²¹.

Il regolamento delegato non genera di per sé nuovi costi diretti, secondo la stessa Commissione: «Insorgeranno però costi legati agli obblighi previsti dal regolamento sulla tassonomia, in particolare l'obbligo in capo alle imprese che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e ai partecipanti ai mercati di raccogliere e comunicare informazioni rilevanti ai fini della tassonomia; ciò comporterebbe costi una tantum e costi correnti per i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni in questione»²².

L'efficacia della tassonomia dell'UE dipenderà dall'adesione dei partecipanti ai mercati e, nel quadro della valutazione d'impatto, la Commissione ha effettuato un'analisi indicativa dei vantaggi e costi potenziali dell'approccio proposto, concentrandosi sulla calibrazione dei criteri di vaglio tecnico alla luce dei requisiti di cui al regolamento sulla tassonomia. Grazie alla maggiore trasparenza e coerenza apportate dai criteri della tassonomia è probabile - ritiene la stessa Commissione europea - che vi sarà una riduzione dei costi sostenuti dagli investitori e il conseguente aumento dei flussi di capitali destinati ad attività ecosostenibili dovrebbe determinare a sua volta benefici di tipo ambientale e sociale, contribuendo così a rendere l'ambiente più pulito, più sano e più resiliente ai cambiamenti climatici²³.

1.4. Segue: la nuova strategia per la finanza sostenibile.

Il successivo 6 luglio 2021, la stessa Commissione europea ha adottato un pacchetto di misure per incentivare il finanziamento della transizione ecologica.

La nuova strategia di finanza sostenibile delinea in particolare sei linee d'intervento:

1. ampliare la legislazione sulla finanza sostenibile per facilitare l'accesso al finanziamento della transizione;
2. rendere la finanza sostenibile più inclusiva nei confronti di PMI e consumatori dotandoli degli strumenti e degli incentivi giusti per accedere al finanziamento della transizione;
3. rafforzare la resilienza del sistema economico e finanziario ai rischi che incombono sulla sostenibilità;

²¹ Regolamento delegato (UE) .../... della Commissione del 4.6.2021, cit., p.6.

²² Regolamento delegato (UE) .../... della Commissione del 4.6.2021, cit., p.7.

²³ Regolamento delegato (UE) .../... della Commissione del 4.6.2021, cit., p.7.

4. aumentare il contributo del settore finanziario alla sostenibilità;
5. garantire l'integrità del sistema finanziario dell'UE e monitorarne la transizione ordinata verso la sostenibilità;
6. creare iniziative e norme internazionali di finanza sostenibile e sostenere i paesi partner dell'UE.

La Commissione europea ha inoltre adottato l'atto delegato che integra l'articolo 8 del regolamento sulla tassonomia, che impone alle società finanziarie e non finanziarie di fornire agli investitori le informazioni sulle prestazioni ambientali dei loro attivi e delle loro attività economiche per evitare il prodursi di un ecologismo di facciata (*greenwashing*). L'atto delegato specifica il contenuto, la metodologia e la presentazione delle informazioni che le grandi società, finanziarie e non, devono comunicare sulla quota delle loro attività commerciali, d'investimento o prestito allineate alla tassonomia dell'UE²⁴.

Con questo nuovo pacchetto la tassonomia della finanza sostenibile sarà sempre di più un riferimento, sia per il mondo della finanza che dovrà indicare quanto sostenibile sia effettivamente un investimento, sia per le aziende che dovranno rendicontare il proprio impatto sull'ambiente, sia per i governi che dovranno stabilire gli incentivi alle imprese ecosostenibili.

In forza del nuovo pacchetto di misure, i soggetti che offrono prodotti finanziari, inclusi i fondi pensione, dovranno fornire informazioni riguardo l'attinenza alla tassonomia dei prodotti che offrono, con obblighi diversi a seconda del tipo di indicazione sulla sostenibilità che accompagna il prodotto a seconda che sia sull'intero fondo (o strategia) o su una parte di esso.

Le aziende quotate con oltre 500 dipendenti, banche e assicurazioni, soggette alla direttiva per la rendicontazione delle informazioni non finanziarie (*Non-Financial Reporting Directive-NFRD*) saranno tenute a fornire informazioni sulle loro attività in riferimento alla Tassonomia. Non sono stati ancora definiti i dettagli, ma la tassonomia sarà un criterio che verrà utilizzato anche per gli incentivi dell'UE²⁵.

Il nuovo pacchetto di misure sembra interpretare e seguire il mondo della finanza che è sempre più orientato verso la sostenibilità: dal 1° gennaio del 2021 la Banca centrale europea (Bce) accetta come garanzia ai propri prestiti erogati i cosiddetti "*sustainability-linked bonds*", cioè obbligazioni con cedole legate a *performance* di sostenibilità ambientale per le quali maggiori saranno i risultati a favore dell'ambiente, minore sarà l'ammontare delle cedole pagate (e viceversa), mentre il fondo *BlackRock*, la più grande società di investimento al mondo, ha annunciato il 15 gennaio 2020 che metterà la sostenibilità al centro delle sue future politiche

²⁴ Il pacchetto di nuove misure è consultabile su: https://ec.europa.eu/info/law/sustainable-finance-taxonomy-regulation-eu-2020-852/amending-and-supplementary-acts/implementing-and-delegated-acts_en

²⁵ *Tassonomia verde, l'Europa scrive il vocabolario della finanza sostenibile*, in <https://www.eticasgr.com/storie/approfondimenti/tassonomia-verde>

finanziarie. Il fondatore Larry Fink ha dichiarato che l'emergenza climatica sta drasticamente modificando il modo in cui gli investitori guardano alle prospettive a lungo termine delle singole aziende²⁶.

L'8 luglio 2021 la Banca centrale europea ha annunciato una *roadmap* per incorporare i cambiamenti climatici nelle operazioni di politica monetaria in materia di informativa, valutazione del rischio, quadro delle garanzie e acquisti di attività del settore societario e di attuare pienamente le iniziative Ue in materia di *disclosure* e rendicontazione della sostenibilità ambientale²⁷.

«I flussi finanziari si sono già dimostrati assetati di opportunità di investimento nell'ambito della sostenibilità» ha dichiarato il Presidente dell'Enel, Starace, «nel 2019 il nostro primo *bond* legato a obiettivi di sostenibilità delle Nazioni Unite, ha avuto un successo rilevante. E la nostra ultima emissione da 4 miliardi di euro ha raggiunto richieste tre volte superiori all'offerta»²⁸.

2. Gli obiettivi climatici nel regolamento sulla ripresa e resilienza.

Oltre al regolamento sulla tassonomia che incide ed inciderà in modo significativo con i suoi atti delegati nel mondo della finanza, dell'economia e delle imprese, l'altro regolamento rilevante per comprendere l'evoluzione della normativa sui cambiamenti climatici dell'Unione europea è il regolamento dispositivo sulla ripresa e resilienza (UE) 2021/241 del 10 febbraio 2021 che "istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza" e contiene le norme utili per la compilazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) di competenza dei singoli Stati per la distribuzione di 672,5 miliardi di euro tra i 27 paesi dell'Unione²⁹.

Questo secondo regolamento stabilisce che i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) dei singoli Stati devono avere come primo e principale pilastro quello della transizione verde (art.3) al quale deve essere destinato non meno del 37% della dotazione totale dello stesso PNRR (artt.18 e 19).

Il "pilastro" della transizione verde, pur non trovando una definizione nel regolamento dispositivo³⁰, non può che essere interpretato nel senso di comprendere i citati sei obiettivi ambientali del regolamento sulla tassonomia che costituiscono il

26 Altri riferimenti in: U. BARELLI, *La transizione verde che manca al Cuore verde d'Italia*, *Queste Istituzioni*, n.1/2021, 30 giugno 2021, p.89, consultabile su: https://questeistituzioni.it/wp-content/uploads/2021/06/qi_1_21_barelli.pdf

27 Consultabile su: https://www.ansa.it/europa/notizie/sviluppo_sostenibile_digitale/2021/07/09/bce-via_-a-integrazione-clima-nelle-politiche-monetarie-_3cc5c626-5fde-4751-87ed-0200f9b67e79.html

28 Corriere della sera, 25 luglio 2021, consultabile su: https://www.corriere.it/economia/finanza/21_luglio_25/svolta-elettrica-la-sostenibilitacosi-l-italia-puo-essere-leader-f711d992-ed0a-11eb-afd7-a9b6c7b72c86_amp.Html.

29 G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza"*: *prime osservazioni*, cit., pp.1 e ss.

cuore del *Green Deal* europeo, vale a dire: mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Significativo a tale riguardo è il "principio orizzontale" imposto con l'art.5, quello per il quale il regolamento "finanzia unicamente le misure che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo»" ai citati sei obiettivi ambientali.

Pertanto, il regolamento sulla ripresa e resilienza nel dare la preminenza alla transizione verde cui deve essere destinato almeno il 37% delle risorse, nel fare propri gli obiettivi ambientali e nell'imporre l'ulteriore condizionalità del rispetto del principio "non arrecare un danno significativo" agli stessi obiettivi ambientali³¹, ha esteso la loro applicazione ben oltre il settore della finanza sostenibile cui era destinato il regolamento tassonomia, per arrivare a farli diventare i nuovi criteri ambientali intorno ai quali costruire la nuova politica ambientale del *Green Deal* europeo.

La mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici sono i primi, ma non sono i soli obiettivi ambientali della transizione verde dell'Unione europea. L'art.16 dello stesso regolamento introduce, però, un diverso riferimento per la quota del 37%: non alla transizione verde, bensì all'obiettivo climatico. Anche il successivo art.31 sembra andare nella stessa direzione, laddove 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"³².

E' quindi comprensibile che i singoli Stati, come l'Italia, si siano trovati in difficoltà nell'attribuire la quota del 37% della transizione verde agli obiettivi ambientali complessivamente intesi o solo a quella loro parte costituita dagli obiettivi climatici.

Di particolare rilievo è l'Allegato VI del regolamento in esame che contiene un lungo e dettagliato elenco degli interventi utili per il calcolo del sostegno agli obiettivi climatici e agli obiettivi ambientali, distinguendoli in tre fasce a seconda della percentuale di utilità (0, 40%, 100%).

Il sostegno pieno sia agli obiettivi climatici che a quelli ambientali è previsto in cinque campi di intervento: per tre misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima (1. "inondazioni, comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile, i sistemi e le infrastrutture di gestione

30 G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza"*, cit., p.11-12.

31 La Commissione europea ha indicato gli ulteriori dettagli tecnici riferiti a tale principio con la comunicazione "*Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*", cit.-

32 G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza"*, cit., p.13-15.

delle catastrofi e gli approcci basati sugli ecosistemi”: codice 035; 2. “incendi, comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile, i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi e gli approcci basati sugli ecosistemi”: cod. 037; 3. “altri rischi, per esempio tempeste e siccità (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile, i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi e gli approcci basati sugli ecosistemi”: cod.037); per “utilizzo di materiali riciclati come materie prime conformemente ai criteri di efficienza” (cod.045 bis); e per “infrastrutture ciclistiche” (cod.075).

Per questi campi di intervento (cinque su centottanta) il coefficiente è quello del cento per cento sia per gli obiettivi climatici che per quelli ambientali, mentre per tutti gli altri sono previsti due soli coefficienti (0, oppure 40%). Ad esempio, la raccolta e il trattamento delle acque reflue vale 0 per gli obiettivi climatici e il 100% per quelli ambientali, mentre l’energia rinnovabile è considerata utile al 100% per gli obiettivi climatici e solo per il 40% per quelli ambientali.

2.1. *Segue: e nel Piano di ripresa e resilienza italiano.*

L’incertezza del regolamento sulla ripresa e resilienza circa la destinazione agli obiettivi *climatici* o a quelli *ambientali* trova conferma in quanto è accaduto per l’Italia³³. La differenza non è da poco, perché, come detto, l’Ue considera che vi sia un sostegno pieno (100%) sia agli obiettivi climatici che a quelli ambientali solo in cinque dei centottanta “Campi di intervento” elencati nel citato Allegato VI del regolamento sulla ripresa e resilienza.

Il PNRR italiano non segue la codifica e le definizioni dell’Allegato VI, nonostante ciò sia imposto dall’art.18 dello stesso regolamento sulla ripresa e resilienza³⁴. Ad esempio, tra i campi di intervento dell’Allegato VI non è citato l’idrogeno, né nell’elenco per il calcolo degli obiettivi climatici, né per quelli ambientali. Ebbene, nel PNRR italiano l’idrogeno è destinatario di 3,19 miliardi di euro, 1,99 dei quali, cioè il 62%, sono dichiarati utili per il calcolo del sostegno agli obiettivi climatici, senza apparenti spiegazioni³⁵.

33 In questi termini: G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell’Unione europea su “transizione ecologica” e “ripresa e resilienza”*, cit., p.14; condivide: S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n.1/2021, p.206; consultabile su: rqda.eu.

34 L’art.18 del regolamento (UE) 2021/241 è rubricato “Piano per la ripresa e la resilienza” e stabilisce che «esso deve presentare in particolare i seguenti elementi: ... e) 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»

35 In particolare, l’idrogeno è inserito nella Missione 2, Componente 2, Punto 3 (“Promuovere la produzione, la distribuzione e gli usi finali dell’idrogeno”) ed è considerato utile ai fini del raggiungimento degli obiettivi

Vi è, poi, una visibile discordanza tra le due formulazioni del PNRR che si sono succedute del giro di pochi mesi, entrambe sottoposte al Parlamento: nella originaria versione del PNRR italiano, quella approvata dal governo Conte il 12 gennaio 2021, la quota del 37% sembra destinata ad «interventi *green*»³⁶, quindi a tutti e sei gli obiettivi *ambientali*, mentre nella versione definitiva, approvata dal governo Draghi e il 30 aprile 2021 inviata alla Commissione europea (e poi il 13 luglio 2021 definitivamente approvata con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea), il riferimento è solo agli obiettivi *climatici*³⁷.

Oltre all'incertezza tra obiettivi ambientali e obiettivi climatici da perseguire con il 37% del PNRR, c'è da aggiungere che, insieme alla versione definitiva del PNRR del 30 aprile 2021, nel sito del governo è stata pubblicata una tabella "Riforme e investimenti nelle missioni del PNRR"³⁸ dalla quale si ricava che la percentuale del PNRR riservata agli obiettivi climatici è dichiarata come pari al 40,8% del totale.

Per verificare il rispetto della condizionalità del 37% da riservare alla transizione verde e la corrispondenza tra quanto prevede il regolamento sulla ripresa e resilienza e quanto inserito dal Governo italiano nel PNRR, sarebbe stato necessario che fossero state utilizzate le stesse definizioni e gli stessi "campi di intervento" previsti nell'Allegato VI, ma così non è stato: a partire dal dato che il regolamento UE mette al primo posto la *transizione verde*, mentre il PNRR italiano la mette al secondo posto e poi ne cambia la denominazione in "*rivoluzione verde e transizione ecologica*". Così come i campi di intervento italiani hanno definizioni che non trovano una corrispondenza in quelle del regolamento UE e del suo allegato VI. Un esempio può essere quello dei rifiuti, cui il citato allegato VI dedica quattro codifiche con altrettante definizioni, nessuna delle quali è ripresa e finanziata dal PNRR italiano. In questo i rifiuti compaiono in due soli campi di intervento: uno è la redazione del programma nazionale per la loro gestione, mentre l'altro è la "realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti" al quale vengono destinati 1,50 miliardi di euro di investimenti e che nel calcolo della quota vincolata del 37% è indicato con un valore del 40%.

climatici con le seguenti quote: il 100% dei 0,50 miliardi di euro per "Produzioni in aree industriali dismesse"; il 40% dei 2 miliardi per "Utilizzo in settori hard-to-abate"; il 100% dei 0,23 miliardi per "Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto stradale"; il 100% dei 0,30 miliardi per "Sperimentazione dell'idrogeno per il trasporto ferroviario"; il 100% dei 0,16 miliardi per "Ricerca e sviluppo sull'idrogeno", senza che vi sia corrispondenza con la codifica e le definizioni dell'Allegato VI del regolamento sulla ripresa e resilienza. Inoltre, senza una specifica non è possibile comprendere se gli interventi previsti per l'idrogeno sono stati compresi in altri "Campi di intervento". Visti i tempi molto stretti entro i quali il PNRR deve essere portato ad esecuzione, il rischio è che il mancato utilizzo dei criteri, delle codifiche e delle definizioni che il regolamento sulla ripresa e resilienza prevede come obbligatori, possa costituire un possibile motivo di incertezza e contestazione al momento della "caduta a terra" dei progetti.

36 Consultabile su: https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf, p.16.

37 Consultabile su: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf, p.11.

38 https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_RiformeInvestimentiMissioni.pdf

La mancata corrispondenza tra le definizioni previste dal regolamento UE sulla ripresa e resilienza e il PNRR italiano (che pare essersene perciò discostato), rende quindi difficile un preciso confronto e una verifica sulla destinazione del 37% prevista per la transizione verde, in particolare sul fatto che siano stati preferiti gli obiettivi climatici oppure quelli ambientali. Anche perché i campi di intervento elencati nel più volte citato allegato VI del regolamento sulla ripresa e resilienza riportano due colonne distinte: una per il calcolo del sostegno agli obiettivi climatici e l'altra per quelli ambientali. Sempre restando nel campo dei rifiuti, mentre il sostegno agli obiettivi ambientali è sempre indicato pari al 100%, per quelli climatici è indicato in tre percentuali diverse: del 40% per la gestione dei rifiuti domestici e industriali; del 100% per l'utilizzo di materiali riciclati; nullo (cioè 0) sia per la gestione dei rifiuti residui e pericolosi che per la "promozione dell'impiego di materiali riciclati come materie prime".

Un fatto comunque appare fermo: la Commissione europea il 22 giugno 2021 ha consegnato al Governo italiano la «pagella del PNRR»³⁹, con allegato un documento di lavoro⁴⁰, dai quali si evince che, sulla condizionalità del 37% da destinare alla transizione verde, l'Italia è arrivata al 37,5%, quindi di poco sopra alla condizionalità imposta dall'UE, e non al 40,8% come dichiarato dal Governo. Con questa correzione, il PNRR italiano è stato poi approvato il 13 luglio 2021 anche dal Consiglio dell'Unione Europea⁴¹, e pure in questo caso con un corposo documento allegato⁴².

Nel dossier dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei Deputati si legge, al riguardo, che «la Commissione stima che le misure a sostegno della transizione verde, compresa la biodiversità, incluse nel Piano rappresentano un importo pari al 37,5% della dotazione totale (71,73 miliardi di euro). Il Piano, inoltre, a giudizio della Commissione, è adeguatamente allineato alle priorità del *Green Deal* europeo e al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima per l'obiettivo climatico

³⁹ Commissione Europea, *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, COM (2021) 344 final, 2021/0168 (NLE), 22.6.2021, consultabile su: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_it.pdf

⁴⁰ Commissione europea, *Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento "Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, SWD (2021) 165 final, 22.6.2021. Con riferimento al disfavore con il quale l'Unione europea guarda agli impianti di incenerimento (ribadito negli "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza") nel documento in esame si legge che "l'Italia ha fornito in particolare garanzie del fatto che i suoi investimenti nella gestione dei rifiuti non contengono investimenti in inceneritori e che sono previsti trattamenti meccanici biologici", p.67; consultabile su: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_it.pdf.

⁴¹ Consultabile su: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/13/council-gives-green-light-to-first-recovery-disbursements/>

⁴² Consiglio dell'Unione Europea, *Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 10160/21 ADD 1 REV 2, 8 luglio 2021, consultabile su: <https://www.camera.it/temiap/2021/07/13/OCD177-5010.pdf>

2030, nonché all'obiettivo di rendere l'Europa una società resiliente ai cambiamenti climatici entro il 2050»⁴³.

Anche da questo commento è evidente l'incertezza circa l'attribuzione della dotazione del 37%, e il 37,5% del PNRR italiano che è risultato dalla verifica da parte della Commissione europea è attribuito alla transizione verde e biodiversità (vale a dire agli obiettivi ambientali), mentre del clima si dice solo che il PNRR è "allineato" con gli obiettivi climatici, senza però che questi costituiscano quella priorità che si legge nei documenti della Commissione europea.

3. La nuova strategia dell'Ue di adattamento ai cambiamenti climatici.

Di poco successiva al regolamento UE sulla ripresa e resilienza è la "Nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici - Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici" che la Commissione europea ha approvato il 24 febbraio 2021⁴⁴.

I cambiamenti climatici sono in atto oggi, per questo dobbiamo costruire un domani più resiliente - si legge nella nuova strategia - arrestare tutte le emissioni di gas a effetto serra non impedirebbe gli effetti dei cambiamenti climatici che sono già in atto e che proseguiranno per decenni, anche nel caso in cui gli sforzi globali ed europei per ridurre le emissioni di gas a effetto serra dovessero risultare efficaci⁴⁵.

Fatta questa premessa, la Commissione europea dichiara di voler perseguire una risposta sistemica incentrata sui seguenti aspetti: migliorare le strategie e i piani di adattamento; promuovere la resilienza locale, individuale e giusta; integrare la resilienza climatica nei quadri di bilancio nazionali; promuovere soluzioni per l'adattamento basate sulla natura.

In particolare, su quest'ultimo aspetto, la stessa Commissione intende:

- proporre soluzioni basate sulla natura per gli assorbimenti di carbonio, comprese la contabilizzazione e la certificazione nelle prossime iniziative in materia di sequestro del carbonio nei suoli agricoli;
- sviluppare gli aspetti finanziari delle soluzioni basate sulla natura e promuovere l'elaborazione di approcci e prodotti finanziari che contemplino anche l'adattamento basato sulla natura;

⁴³ Camera dei Deputati, Ufficio rapporti con l'Unione europea, *La valutazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia da parte della Commissione europea*, Dossier n° 51 - 24 giugno 2021, p.5; consultabile su: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AT051.pdf?_1625138251816

⁴⁴ Commissione europea, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM (2021) 82 final, 24.2.2021; consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=IT>

⁴⁵ Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, cit., p.1.

- continuare a incentivare e assistere gli Stati membri nell'introduzione di soluzioni basate sulla natura attraverso valutazioni, orientamenti, sviluppo di capacità e finanziamenti dell'UE⁴⁶.

La Commissione si propone di accelerare l'introduzione delle soluzioni di adattamento per ridurre i rischi legati al clima e colmare il deficit di protezione dal clima, garantendo la disponibilità e la sostenibilità dell'acqua potabile, anche aumentando il sostegno alla resilienza e alla preparazione internazionali ai cambiamenti climatici.

La nuova strategia di adattamento dell'UE - conclude la Commissione europea - apre la strada a una maggiore ambizione in materia di resilienza climatica: nel 2050 l'UE sarà una società resiliente ai cambiamenti climatici, del tutto adattata ai loro inevitabili impatti. Per tale motivo l'adattamento ai cambiamenti climatici è parte integrante del *Green Deal* europeo e della sua dimensione esterna ed è saldamente ancorato alla proposta di legge europea sul clima⁴⁷.

Il 10 giugno 2021, il Consiglio dell'Ue ha approvato le Conclusioni sulla comunicazione della Commissione europea "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici", riconoscendo che «la strategia è un'iniziativa chiave del *Green Deal* europeo ai fini della trasformazione verde e della crescita sostenibile»⁴⁸.

4. La politica climatica italiana.

L'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 che contiene l'invito ai Paesi firmatari a comunicare entro il 2020 le proprie Strategie di sviluppo a basse emissioni di gas serra di lungo periodo al 2050, è stato ratificato dall'Italia con la legge n. 204/2016 ed è entrato in vigore l'11 dicembre 2016.

Secondo il *Climate Change Performance Index - Results 2019*⁴⁹ l'Italia si colloca al 27esimo posto nella classifica dei 58 Paesi presi in considerazione in relazione alle azioni di contrasto ai cambiamenti climatici.

L'Italia ha approvato il 16 giugno 2015 la "Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici"⁵⁰, mentre il 21 gennaio 2020 è stato pubblicato il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima⁵¹ (PNIEC), predisposto dai ministeri

46 Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, cit., p.13.

47 Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, cit., p.25.

48 Conclusioni consultabili in: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9419-2021-INIT/it/pdf>

49 *CCPI Results 2019 - NewClimate Institute*; consultabile su: <https://newclimate.org/wp-content/uploads/2018/12/CCPI-2019-Results.pdf>.

50 Strategia Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici; consultabile su: https://pdc.Minambiente.it/sites/default/files/allegati/Strategia_nazionale_adattamento_cambiamenti_climatici.pdf.

51 Piano Energia e Clima (PNIEC), 21 gen. 2020, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/notizie-stampa/2040668-pniec2030>.

dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti che dà attuazione all'Accordo di Parigi e recepisce le novità contenute nel decreto-legge sul clima (14 ottobre 2019, n. 111, *Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229*; convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141) nonché quelle sugli investimenti per il *Green Deal* previste dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020). Il PNIEC non tiene conto, però, del nuovo obiettivo europeo di riduzione del 55% delle emissioni entro il 2030.

Un anno dopo, il 21 gennaio 2021, è stata resa pubblica la "Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra"⁵² a firma congiunta di Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero delle Politiche agricole, Alimentari e Forestali, trasmessa poi alla Commissione europea il 10 febbraio 2021.

Nemmeno la "Strategia" tiene conto del nuovo obiettivo europeo della riduzione del 55% entro il 2030 e conclude che *«per chiudere completamente il gap emissivo e arrivare alla neutralità climatica sono necessarie scelte politiche a elevato impatto sociale/settoriale/territoriale, tecnologie ancora non pronte in parte perseguibili solo su base europea coordinata, nonché una condivisione a livello internazionale del processo di decarbonizzazione. Per tenere conto degli sviluppi su tutti questi fronti, ferme restando le tendenze di fondo individuate, la Strategia deve inevitabilmente essere uno strumento dinamico, aggiornato periodicamente»*⁵³.

Lo stesso PNRR italiano sembra guardare ai cambiamenti climatici più per le ricadute sui settori tradizionali della nostra economia (si veda il caso dell'efficientamento energetico degli edifici) che per il perseguimento dei nuovi ambiziosi obiettivi che si è data l'Unione europea. La "Missione 2" del PNRR intitolata "Rivoluzione verde e transizione ecologica" è poi suddivisa in quattro "Componenti" nessuna delle quali è intitolata ai cambiamenti climatici.

Questa diversa attenzione ai cambiamenti climatici dell'Italia rispetto all'Unione europea potrebbe essere dovuta a quella che è stata chiamata la "grande bugia" che per anni ha negato il problema dei cambiamenti climatici⁵⁴, ma forse, più semplicemente, ad una diffidenza se non proprio contrarietà italiana all'approccio europeo⁵⁵.

52 Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, gennaio 2021, https://www.mite.gov.it/sites/default/files/lts_gennaio_2021.pdf.

53 Strategia italiana di lungo termine, cit., p.19.

54 S. LEVANTESI, *I bugiardi del clima. Potere, politica, psicologia di chi nega la crisi del secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021.

55 C. STAGNARO, *Perché l'approccio europeo non può funzionare*, n.93/2021, *Il tempo del clima. La scommessa verde e i suoi costi*, giugno 2021, *Aspenia*, p.46.

4.1. Segue: il bando del MITE sull'adattamento ai cambiamenti climatici.

I cambiamenti climatici, in disparte il livello di attenzione che hanno ricevuto dal PNRR italiano, l'8 giugno 2021 sono stati oggetto di uno specifico bando del MITE con finanziamento di circa 80 milioni di euro in favore delle città con popolazione superiore ai 60.000 abitanti nel contesto di un "Programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano".

Il Programma è finalizzato ad aumentare la resilienza dei sistemi insediativi soggetti ai rischi generati dai cambiamenti climatici, con particolare riferimento alle ondate di calore e ai fenomeni di precipitazioni estreme e di siccità.

I progetti possono essere presentati dai comuni per tre tipologie così descritte: interventi *green e blue*; interventi *grey*; misure *soft* di rafforzamento della capacità adattiva.

Per comprendere meglio il tipo di progetti finanziabili con il bando e l'approccio all'adattamento ai cambiamenti climatici sembra utile riportare i contenuti suggeriti per ognuna delle tre tipologie.

Nella prima tipologia sono stati inseriti: realizzazione di spazi verdi in ambito urbano o di forestazione periurbana, funzionali a mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici. Utilizzo di materiali riflettenti/basso assorbimento di calore, per utilizzi orizzontali e verticali, ad esempio per pavimentazioni/arredo urbano, strutture ombreggianti. Realizzazione di interventi di edilizia climatica, tetti e pareti verdi, boschi verticali, barriere alberate ombreggianti, sistemi di coibentazione e ventilazione naturale, tetti freddi e tetti ventilati, ecc.. Creazione di sistemi di raccolta delle acque meteoriche, con depurazione e accumulo finalizzato al riciclo per usi non umani, per un uso più efficiente e razionale delle risorse idriche, anche con un'ottica di innovatività e di città *smart*. Interventi finalizzati al riciclo e riutilizzo delle acque reflue depurate, con la finalità di impiegare la risorsa idrica per altri scopi (es. agricoltura, irrigazione parchi e giardini, lavaggio stradale, usi ornamentali anche per il miglioramento della fruizione e del microclima degli spazi pubblici, ecc.) e di rinforzare pratiche di circolarità nella gestione del ciclo idrico integrato.

Nella seconda tipologia sono compresi: creazione, ampliamento o rifacimento in ambito urbano di aree pedonali, parcheggi, piazze, bordi stradali, percorsi, ecc., con la rimozione della pavimentazione esistente e il ripristino della permeabilità del suolo in chiave di rigenerazione urbana. Sperimentazione sugli spazi pubblici di soluzioni per il drenaggio urbano sostenibile, intese in chiave di rigenerazione urbana, come le piazze/spazi multifunzione o strutture, vasche, serbatoi deputati alla raccolta e al deflusso dell'acqua meteorica in caso di precipitazioni particolarmente violente.

Nella terza tipologia sono inserite: misure finalizzate a migliorare le conoscenze a livello locale (es. implementazione di banche dati climatiche/impatti/vulnerabilità, sistemi ICT predittivi, rafforzamento dei sistemi di monitoraggio, ricerca di nuove fonti di approvvigionamento idrico in ambito urbano, ecc.), nonché alla redazione di strumenti di pianificazione comunale di adattamento ai cambiamenti climatici. Misure finalizzate a migliorare la capacità di previsione a livello locale (es. scenari climatici, analisi di rischio, ecc.). Misure di sensibilizzazione, formazione, partecipazione sull'adattamento a livello locale e sulla riduzione della vulnerabilità specifica per gli operatori locali e per la rete dei portatori di interesse.

La denominazione di "programma sperimentale" e la tipologia degli interventi previsti non sembrano però cogliere l'urgenza del problema, né il livello avanzato sul quale l'Unione europea sta collocando il problema dei cambiamenti climatici, per i quali non è più il momento della sperimentazione, bensì quello dell'attuazione della strategia e della normativa dell'UE.

Il bando in esame contiene la stessa timidezza o incertezza sui cambiamenti climatici che l'Italia ha manifestato anche nella redazione del PNRR, né si comprende la ragione per la quale tali interventi non siano stati inseriti nello stesso PNRR, per il quale, come detto, la Commissione europea ha chiesto di destinare agli obiettivi climatici almeno il 37% delle risorse.

L'arretratezza dell'Italia su tale tema è anche nell'assenza di una legge italiana sul clima. La Spagna, la Francia, la Germania e, ormai fuori dalla Ue ma pur sempre in Europa, il Regno Unito, dispongono di una legge per il clima. La necessità di un quadro legislativo nazionale per l'impegnativa transizione alla neutralità climatica, in particolare dopo l'approvazione della Legge Europea sul clima, è ormai evidente, scrive Edo Ronchi. Non sarebbe certo il modo migliore di presentarsi alla COOP 26 di Glasgow del prossimo novembre - essendo, fra l'altro, l'Italia un Paese co-organizzatore insieme al Regno Unito - quello di arrivarci senza aver approvato una legge nazionale per il clima che definisca, in modo vincolante, l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, indichi la traiettoria per arrivarci, compreso l'obiettivo al 2030 e, soprattutto, gli indirizzi, i criteri, gli strumenti e le principali misure che adottiamo⁵⁶.

5. Gli obiettivi climatici nel regolamento (UE) 2021/1056 sulla transizione giusta.

⁵⁶ E. RONCHI, *Urgente una legge per la transizione alla neutralità climatica*, 23 luglio 2021; consultabile su: https://www.huffingtonpost.it/entry/urgente-una-legge-per-la-transizione-alla-neutralita-climatica_it_60fa6998e4b0ca689fa7edb5

Mentre l'Italia ha inserito con timidezza il problema dei cambiamenti climatici nel PNRR e pubblicato un bando su un programma ancora "sperimentale" per l'adattamento agli stessi cambiamenti climatici, l'Unione europea ha continuato a procedere con speditezza nella direzione indicata con il *Green Deal* e con il regolamento sulla tassonomia.

Il 24 giugno 2021 il Parlamento europeo ha approvato il regolamento (UE) 2021/1056 che istituisce il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund - "JTF"*) il cui oggetto è l'istituzione di un fondo per il sostegno alle persone, alle economie e ai territori che risulteranno penalizzati dal processo di transizione verso gli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima e verso un'economia climaticamente neutra dell'Unione entro il 2050 (art.1)⁵⁷.

L'obiettivo specifico del regolamento è quello di "consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione verso gli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima e un'economia climaticamente neutra dell'Unione entro il 2050, sulla base dell'accordo di Parigi" (art.2) con le risorse disponibili per gli impegni di bilancio per il periodo 2021-2027 pari a 7 miliardi di euro, e che possono essere integrate successivamente, a titolo di investimenti a favore dell'occupazione e della crescita (art.3, paragrafo 2), di ulteriori 10 miliardi di euro per la ripresa e 15,6 milioni di euro per le spese amministrative (art.4). La dotazione di tali risorse spettante all'Italia è pari a 937 milioni di euro, il 5,37% del totale (Allegato I).

L'art.8 del regolamento precisa che il Fondo JTF sostiene unicamente le seguenti attività: a) investimenti produttivi nelle PMI, tra cui le microimprese e le start-up, finalizzati alla diversificazione, alla modernizzazione e alla riconversione economica; b) investimenti nella creazione di nuove imprese, anche mediante incubatori di imprese e servizi di consulenza, che portino alla creazione di posti di lavoro; c) investimenti in attività di ricerca e innovazione, anche da parte di università e organizzazioni di ricerca pubblici, e promozione del trasferimento di tecnologie avanzate; d) investimenti nella messa in opera di tecnologia nonché in sistemi e infrastrutture per l'energia pulita a prezzi accessibili, comprese le tecnologie di stoccaggio dell'energia, e nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; e) gli investimenti nelle energie rinnovabili; f) investimenti nella mobilità locale intelligente e sostenibile, compresa la decarbonizzazione del settore dei trasporti locali e delle relative infrastrutture; g) ripristino e ammodernamento delle reti di teleriscaldamento, al fine di migliorare l'efficienza energetica dei sistemi di teleriscaldamento, e investimenti nella produzione di calore, a condizione che gli impianti per la produzione di calore siano alimentati esclusivamente da fonti

⁵⁷ Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, PE/5/2021/REV/1; consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R1056>

rinnovabili di energia; h) investimenti nella digitalizzazione, nell'innovazione digitale e nella connettività digitale; i) investimenti nella bonifica e decontaminazione di siti dismessi e nei progetti di ripristino del terreno, e anche, se necessario, nelle infrastrutture verdi e in progetti di conversione ad altri usi di terreni, tenendo conto del principio «chi inquina paga»; j) investimenti per il potenziamento dell'economia circolare, anche mediante la prevenzione e la riduzione dei rifiuti, l'uso efficiente delle risorse, il riutilizzo, la riparazione e il riciclaggio; k) sviluppo e riconversione delle competenze professionali dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro; l) assistenza nella ricerca di lavoro; m) inclusione attiva delle persone in cerca di lavoro; n) assistenza tecnica; o) altre attività nei settori dell'istruzione e dell'inclusione sociale, incluse, ove debitamente giustificato, investimenti in infrastrutture per centri di formazione, strutture per la cura dell'infanzia e l'assistenza agli anziani.

Sono invece espressamente esclusi dall'ambito di applicazione del sostegno: a) la disattivazione o la costruzione di centrali nucleari; b) la fabbricazione, la trasformazione e la commercializzazione del tabacco e dei prodotti del tabacco; c) le imprese in difficoltà di cui all'articolo 2, punto 18), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione; d) gli investimenti legati alla produzione, alla trasformazione, al trasporto, alla distribuzione, allo stoccaggio o alla combustione di combustibili fossili (art.9).

Ben diverso è quindi il contenuto del regolamento e del fondo in esame⁵⁸ rispetto al PNRR e al bando italiano del quale si è detto sopra, al netto del fatto che il bando italiano è finalizzato al solo adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano, è indirizzato ai Comuni e riguarda solo gli interventi pubblici.

Lo stesso regolamento prevede, inoltre, che gli Stati membri devono redigere, insieme alle autorità locali e regionali dei territori interessati, uno o più piani territoriali per una transizione giusta (art.11).

Infine, se uno Stato membro non si è impegnato a conseguire l'obiettivo di neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, l'art.7 del regolamento prevede che per quello Stato è messo a disposizione per la programmazione e incluso nelle priorità solo il 50% delle dotazioni annuali.

6. Il regolamento (UE) 2021/1119 sulla normativa europea sul clima.

⁵⁸ La proposta di regolamento è del 14 gennaio 2020; consultabile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020PC0022>

Del 30 giugno 2021, quindi di poco successiva, è l'approvazione del regolamento (UE) 1119/2021⁵⁹ con la nuova normativa europea sul clima e la definitiva formalizzazione del vincolo per tutti gli Stati membri degli obiettivi climatici del 55% entro il 2030 e della neutralità climatica entro il 2050⁶⁰.

La svolta europea sul clima avviata con la comunicazione dell'11 dicembre 2019 sul *Green Deal* e con il regolamento sulla tassonomia, proseguita con il regolamento sulla ripresa e resilienza, arriva così a compimento con la fissazione dei nuovi e stringenti obiettivi climatici dell'UE.

Questo percorso - viene ricordato nel considerando 3 del regolamento - è stato stimolato anche dal Rapporto del gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), nella relazione speciale del 2018 concernente gli effetti del riscaldamento globale di 1,5°C «che fornisce una solida base scientifica per affrontare i cambiamenti climatici ed evidenzia la necessità di intervenire rapidamente e di continuare la transizione verso un'economia climaticamente neutra».

Il considerando 5 del regolamento ci ricorda inoltre che è necessario affrontare i crescenti rischi per la salute connessi al clima, tra cui ondate di calore, inondazioni e incendi boschivi più frequenti e intensi, minacce alla sicurezza alimentare e idrica, nonché la comparsa e la diffusione di malattie infettive.

Netto ed inequivoco è l'oggetto del regolamento: «Il presente regolamento istituisce un quadro per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra» (art.1, paragrafo 1) con «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050» (art.1, paragrafo 2).

Come traguardo climatico intermedio il regolamento stabilisce quello «vincolante» della riduzione di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 (art.4, paragrafo 1). Successivamente al 2050, l'Unione europea «mira a conseguire emissioni negative» (art.2, paragrafo 2).

Per l'adattamento ai cambiamenti climatici, il regolamento prevede che entro il 30 luglio 2022, la Commissione adotti orientamenti che stabiliscano i principi e le pratiche comuni per l'identificazione, la classificazione e la gestione prudentiale dei rischi climatici fisici materiali nella pianificazione, nello sviluppo, nell'esecuzione e nel monitoraggio di progetti e programmi per progetti (art.5, paragrafo 5), mentre la Commissione si riserva di valutare entro il 30 settembre 2023 la coerenza con il regolamento delle misure nazionali di recepimento del regolamento.

⁵⁹ Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»); consultabile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.243.01.0001.01.ITA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A243%3ATOC.

⁶⁰ In senso critico sul percorso, sugli strumenti normativi e sulla governance: A. GIORGI, *Substantiating or Formalizing the Green Deal Process? The Proposal for a European Climate Law*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n.1/2021, p.13, consultabile su: rqda.eu.

Particolare attenzione è dedicata alla partecipazione del pubblico per «una società climaticamente neutra e resiliente» (art.9, paragrafo 1), con la Commissione che «facilita processi inclusivi e accessibili a tutti i livelli, incluso nazionale, regionale e locale, che coinvolgono le parti sociali, il mondo accademico, la comunità imprenditoriale, i cittadini e la società civile» (art.9, paragrafo 1).

Una partecipazione che potrà utilizzare anche lo strumento del «patto europeo per il clima» (art.9, paragrafo 2) per il quale il vicepresidente della Commissione europea Frans Timmermans ha dichiarato che «il patto europeo per il clima riunirà tutti coloro che desiderano passare all'azione a difesa del nostro pianeta. Con il patto vogliamo aiutare ogni europeo ad agire nella propria vita quotidiana, a cogliere l'opportunità di essere coinvolto nella transizione verde e di trarre vicendevolespirazione. Quando si tratta di affrontare i cambiamenti climatici, chiunque può passare all'azione e tutti possono dare un contributo»⁶¹.

7. Il pacchetto clima ed energia "*Fit for 55*".

Dopo il traguardo degli obiettivi vincolanti del 55% entro il 2030 e della neutralità climatica entro il 2050 e per dare a tali obiettivi una loro concreta attuazione, il 14 luglio 2021 la Commissione europea ha adottato il pacchetto clima ed energia, denominato "*Fit for 55*", che contiene le proposte legislative sull'energia e sul clima, con lo scopo comune di mettere l'Unione Europea in condizione di centrare gli obiettivi del regolamento sulla normativa europea sul clima.

In questa sede non è possibile nemmeno riassumere il contenuto di tutte le proposte, ma solo elencare i provvedimenti che compongono il pacchetto "*Fit for 55*":

- Modifiche alla direttiva sulle energie rinnovabili (RED);
- Modifiche alla direttiva sull'efficienza energetica (EED);
- Revisione del sistema di scambio di quote di emissione (ETS);
- Revisione del regolamento sull'Effort Sharing (ESR);
- Nuovo meccanismo di aggiustamento del carbonio alle frontiere (CBAM);
- Modifica del regolamento sugli standard emissivi di CO₂ per trasporto su gomma;
- Revisione del regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF);
- Revisione della direttiva sulle infrastrutture per i combustibili alternativi (AFID);
- Revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia;
- Nuova strategia forestale dell'UE;

⁶¹ Al via il Patto europeo per il clima; consultabile su: https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/al-via-il-patto-europeo-per-il-clima/

- Nuovo fondo sociale per l'azione per il clima;
- ReFuelEU Aviation, che regola i carburanti sostenibili per l'aviazione;
- FuelEU Maritime, che interviene sullo spazio marittimo europeo.

La proposta più rilevante del pacchetto è la revisione del Sistema per lo scambio di quote emissione di gas a effetto serra dell'UE (*European Union Emissions Trading Scheme - EU ETS*). Istituito nel 2005, il sistema ETS UE è il primo sistema internazionale di scambio di quote di emissione ed è una delle principali misure dell'Unione Europea per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nei settori industriali a maggior impatto sui cambiamenti climatici.

Il nuovo ETS avrà un obiettivo di taglio emissioni del 43% al 2030 sui livelli del 2005, sarà in vigore dal 2025 e avrà un tetto solo l'anno successivo. Si tratta di un punto controverso perché, se da un lato è ritenuto necessario per accelerare la transizione ecologica e la decarbonizzazione, dall'altro lato rischia di avere un impatto socio-economico profondo, di danneggiare l'inclusione sociale e di aumentare la povertà energetica per le fasce più deboli della popolazione. Per queste ragioni, la Commissione europea propone anche un fondo sociale che servirà per garantire un cuscinetto e ridurre l'impatto dell'accelerazione verso la riduzione delle emissioni, con il 25% dei proventi del nuovo ETS che sono stimati in 72,2 mld di euro tra il 2025 e il 2032. Per ottenerli, i paesi membri dovranno co-finanziare gli interventi al 50% e l'ammontare mobilitato dal fondo sarà quindi di 144,4 mld.

Tra le proposte più dibattute, la Commissione europea ha formulato quella di non consentire la produzione di auto diesel, benzina e ibride (anche plug-in) dal 2035⁶².

«L'economia basata sui combustibili fossili ha raggiunto i suoi limiti» – ha dichiarato la presidente della Commissione Ue, Ursula von der Leyen – «L'Europa è stata il primo continente a presentare l'obiettivo della propria neutralità climatica nel 2050 e ora siamo i primi a presentare una tabella di marcia concreta»⁶³.

Il nuovo pacchetto climatico ha però suscitato le perplessità di alcuni Stati quali Francia, Spagna, Grecia e Irlanda ed anche l'Italia per le possibili ricadute negative sulle rispettive economie nazionali. Ricadute negative evidenziate anche dai Paesi dell'Est⁶⁴, tanto da far scrivere che “sarà lungo, tortuoso e incerto il negoziato tra Parlamento e Consiglio su queste proposte. C'è chi si aspetta che il negoziato tra Parlamento e Consiglio possa durare due anni”⁶⁵.

62 IlSole24Ore, 14 luglio 2021, in: <https://www.ilsole24ore.com/art/europa-stop-auto-benzina-e-diesel-2035-anche-ibride-plug-in-ora-e-proposta-AEybCxW>

63 *Green Deal* europeo: La Commissione propone di trasformare l'economia e la società dell'UE al fine di concretizzare le ambizioni in materia di clima; consultabile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_3541

64 C. TITO, *Il Green Deal spacca l'Europa. Roma e Parigi chiedono modifiche*, *La Repubblica*, 16 luglio 2021, in: https://www.repubblica.it/economia/2021/07/15/news/il_green_deal_spacca_1_europa_roma_e_parigi_chiedono_modifiche-310493592/

65 B. ROMANO, *Clima, la Commissione europea è già divisa sulle nuove misure*, *IlSole24Ore*, 16 luglio 2021, p.4.

In Italia, il Ministro per lo sviluppo economico, Giancarlo Giorgetti, ha dichiarato che «la svolta green dell'Ue è troppo rapida. Frenare il piano verde o sarà crisi»⁶⁶, e il Ministro per la transizione ecologica, Roberto Cingolani, ha aggiunto che «la proposta della Commissione europea sul fronte del taglio delle emissioni delle auto, con il conseguente bando alla vendita delle endotermiche dal 2035, rischia di far chiudere i battenti alla *Motor Valley* italiana, scrigno di eccellenze automobilistiche senza pari al mondo»⁶⁷.

Negli stessi giorni i quotidiani europei riportavano due notizie: la prima, preoccupante, è sulla catastrofe causata dalle alluvioni in Germania e Belgio: «La strage del clima», è stato il principale titolo di prima pagina de “La Repubblica”, cui seguiva l’occhiello «Ondata di maltempo devasta Germania e Belgio: almeno 67 morti e centinaia di dispersi per le alluvioni. Gli esperti: eventi estremi causati dal riscaldamento globale»⁶⁸. La seconda notizia, rassicurante, è che la Mercedes-Benz ha dichiarato che produrrà solo auto elettriche entro la fine del decennio⁶⁹.

Se il percorso verso la riduzione dei gas climalteranti del 55% entro il 2030 e della neutralità climatica per il 2050 ha segnato una tappa importante con l’approvazione del regolamento sulla normativa europea sul clima, la sua concreta attuazione con il pacchetto “*Fit for 55*” sembra destinata a subire approfondimenti, modifiche e tensioni tra gli Stati membri e la Commissione europea.

8. Il contenzioso climatico.

Nove mesi sono quelli che il Consiglio di Stato francese ha concesso al proprio governo per adottare tutte le misure necessarie per abbattere le emissioni di gas serra e contrastare i cambiamenti climatici («*prendre toutes mesures utiles permettant d’infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre*»). La decisione del 1° luglio 2021 fa seguito ad altre decisioni di corti amministrative europee sullo stesso argomento. Il 24 marzo 2021 è stato il *Bundesverfassungsgericht* tedesco⁷⁰ ad accogliere alcuni ricorsi, proposti anche da minori e sostenuti da organizzazioni ambientaliste e dal

66 HuffingtonPost, 19 luglio 2021; consultabile su: https://www.huffingtonpost.it/entry/giancarlo-giorgetti-la-svolta-green-dellue-e-troppo-rapida_it_60f52812e4b00ef8761e12a7

67 Cingolani: “*Con la proposta di Bruxelles la Motor Valley chiude*”, 17 luglio 2021; consultabile su: “https://www.quattroruote.it/news/industria-finanza/2021/07/17/emissioni_cingolani_con_la_proposta_di_bruelles_la_motor_valley_chiude.html”

68 La Repubblica, 16 luglio 2021, p.1.

69 Mercedes-Benz. *Solo elettriche entro la fine del decennio*; consultabile su: https://www.quattroruote.it/news/industria-finanza/2021/07/22/mercedes_benz_dal_2025_solo_architetture_elettriche.html

70 Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20), in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, sintesi a cura del Servizio Studi della Corte costituzionale; consultabile su: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_16197744_79177.pdf

movimento *Fridays for Future*, ritenendo incompatibili con i diritti fondamentali dei ricorrenti le misure di riduzioni delle emissioni di gas serra in relazione alla legge tedesca sul clima del 12 dicembre 2019. La sentenza del tribunale costituzionale tedesco è apparsa talmente innovativa che – è stato rilevato – fuoriesce dai caratteri di una decisione ordinaria: “E’ una sentenza rivoluzionaria, che può aprire la porta a una svolta fondamentale della tutela dei nostri attuali diritti in relazione ai mutamenti climatici”⁷¹. Le generazioni future entrano nel ragionamento come titolari di diritti precisi e “azionabili” già oggi e questa è una delle novità più importanti, sicché “questa decisione unanime, ampiamente argomentata e molto chiara nell’individuare i diritti e i loro titolari, pronunciata da una Corte di grande prestigio, segna una pagina importantissima nella storia del diritto ambientale” e potrebbe consentire anche in Italia di “portare davanti alla Corte costituzionale la questione della legittimità di leggi troppo compiacenti e timide nel limitare il degrado ambientale”⁷².

Altra importante sentenza è quella olandese del Tribunale dell'Aja, che ha condannato la Shell a ridurre del 45% le proprie emissioni di Co2 entro il 2030 e di adeguarsi agli Accordi di Parigi sul clima⁷³. Sempre in Olanda, in un precedente caso promosso dall'organizzazione ambientalista *Urgenda*, la Corte Suprema olandese ha ordinato allo Stato di ridurre le sue emissioni di gas serra di almeno il 25% entro la fine del 2020⁷⁴.

Il settore delle *climate change litigations* è un filone del diritto ambientale che sta vivendo una rapida espansione. Secondo l’ultimo *UNEP Global Climate Litigation Report*, relativo ai dati del 2020, dal 2017 allo scorso anno le *climate litigations* intentate in tutto il mondo sono pressoché raddoppiate: si va dagli 884 casi in 24 Paesi del 2017 ai 1550 casi in ben 38 Paesi del 2020⁷⁵.

71 R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; consultabile su: <https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/04/30/la-corte-tesca-e-il-diritto-al-clima-una-rivoluzione/>; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; consultabile su: <http://www.lacostituzione.info/index.php/2021/05/03/liberta-climaticamente-condizionate-e-governo-del-tempo-nella-sentenza-del-bverfg-del-24-marzo-2021/>

72 La sentenza per esteso è consultabile su: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html

73 S. BELLOMO, *Clima, sentenza storica in Olanda: Shell condannata a tagliare di più le emissioni di CO2*, *IlSole24Ore*, 26 maggio 2021.

74 F. TUMMINELLO, *Climate Change e diritti umani: il caso Urgenda*, 13 marzo 2020, *iusinitienre*, consultabile su: <https://www.iusinitienre.it/climate-change-e-diritti-umani-il-caso-urgenda-25467>

75 *Rapporto globale sul contenzioso sul clima: revisione dello stato del 2020*, 26 gennaio 2021; consultabile su: <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review>. Il 5 giugno 2021 è stata presentata anche in Italia un’azione collettiva di singoli e di associazioni contro lo Stato per chiedere un’azione più efficace nel contrasto ai cambiamenti climatici. Con l’azione, chiamata dagli interessati “Giudizio Universale” e radicata presso il Tribunale civile di Roma, si lamenta che lo Stato italiano non abbia adottato misure sufficientemente rigorose per arginare i cambiamenti climatici; consultabile su: <https://giudiziouniversale.eu/>

Se questo avviene a livello di corti dei singoli Stati, con la recente sentenza del 25 marzo 2021 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha invece dichiarato l'irricevibilità di un ricorso presentato nel 2018 da 37 individui appartenenti a dieci famiglie (operanti nei settori dell'agricoltura e del turismo) provenienti dal Portogallo, dalla Germania, dalla Francia, dall'Italia, dalla Romania, dal Kenya e dalle isole Fiji assieme all'associazione svedese *Sáminuorra* in rappresentanza dei giovani indigeni del popolo Sami per l'annullamento di una serie di disposizioni contenute nel 'pacchetto clima' del 2018 e per imporre al Consiglio e al Parlamento Europeo l'adozione di misure di riduzione delle emissioni di gas serra più stringenti⁷⁶. Con tale pronuncia la Corte di Giustizia ha dichiarato la carenza di legittimazione dei ricorrenti e confermato l'interpretazione restrittiva della nozione di 'interesse individuale' al ricorso. La sentenza è stata commentata in modo critico per non aver tenuto nella giusta considerazione la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia clima (art.9.3)⁷⁷, come rilevato anche dal Comitato di Controllo sull'osservanza della stessa Convenzione di Aarhus⁷⁸.

Il contrasto ai cambiamenti climatici costituisce comunque un obiettivo strategico per le politiche ambientali mondiali e, in questa prospettiva, un aspetto interessante è la nascita di alcune nuove "istituzioni della transizione ecologica" come l'*Haut Conseil pour le climat* in Francia. Si tratta di una autorità indipendente con poteri consultivi e di stimolo al governo nell'attuazione delle politiche di lotta ai cambiamenti climatici e di gestione delle emissioni dei gas serra⁷⁹.

9. Conclusioni

Prima della presentazione del pacchetto "*Fit for 55*", il 5 luglio, la Commissione europea ha diffuso i risultati di un sondaggio di Eurobarometro dal quale risulta che gli europei considerano i cambiamenti climatici il problema più grave a livello mondiale⁸⁰. Per la sua attualità ed urgenza i cambiamenti climatici sono stati oggetto

⁷⁶ Corte di Giustizia dell'UE (Sesta Sezione), 25 marzo 2021, Armando Carvalho e a./ Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea (Causa C-565/19 P), consultabile su: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=D4D4AE3DBD8FA5CB6CD8170FD6B8ED4A?text=&docid=239294&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1594174>

⁷⁷ Per un primo commento alla sentenza: F. VOINA, *La corte di giustizia conferma l'irricevibilità del ricorso nel c.d. 'people's climate case': la formula 'plaumann' quale persistente ostacolo all'accesso alla giustizia in materia climatica*, *Ordine internazionale e diritti umani*, (2021), pp. 484-492, consultabile su: http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/2_CGUE_2_2021_0.pdf

⁷⁸ Consultabile su: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-57/ece.mp.pp.c.1.2017.7_e.pdf

⁷⁹ L. COLELLA, *L'Haut Conseil pour le climat in Francia. Una "istituzione" della transizione ecologica*, *questeistituzioni.it*, 30 giugno 2021, consultabile su: <https://questeistituzioni.it/30/06/2021/lhaut-conseil-pour-le-climat/>

di confronto sia nel “G20 Economia”⁸¹ svoltosi a Venezia dal 7 all’11 luglio 2021, che nel “G20 Ambiente”⁸² a Napoli il 22 e 23 dello stesso mese, che, infine, nel “G20 Cultura” svoltosi a Roma il 29 e 30 sempre del mese di luglio 2021; mentre gli scienziati si aspettano che si arrivi a stabilire obiettivi condivisi di contrasto agli stessi cambiamenti climatici nella COP26 che si svolgerà a Glasgow dal 1° al 12 novembre 2021 con oltre 30.000 delegati, tra cui Capi di Stato ed esperti di varie discipline.

Da aggiungere che le prime informazioni sulla bozza del nuovo Report IPCC sul clima atteso per il 2022 sono allarmanti perché secondo gli scienziati il cambiamento del clima appare ormai destinato a rimodellare la vita sulla terra in modo radicale nei prossimi decenni, e lo farebbe anche se si riuscisse a ridurre le emissioni. Numerose specie si estingueranno, si dovranno affrontare malattie nuove e più diffuse, il caldo renderà invivibili intere aree del pianeta e molte città saranno minacciate dall’innalzamento dei mari. Secondo gli scienziati dell’IPCC lo scenario che si profila all’orizzonte è preoccupante e tutto questo si verificherà nel giro di pochi decenni, prima ancora che un bambino nato oggi compia 30 anni⁸³.

Per l’Italia, il Rapporto Ispra “Gli indicatori del clima in Italia” diffuso il 14 luglio 2021, certifica che il 2020 in Italia è stato il quinto anno più caldo dal 1961 e con condizioni di siccità estese su tutto il territorio⁸⁴.

L’accelerazione che l’Unione europea sta dando alle politiche ed alle norme sul contrasto ai cambiamenti climatici, sembra quindi determinata da più fattori: dalla consapevolezza, diffusa anche tra i cittadini, dell’urgenza di intervenire; dalle scelte del mondo finanziario che sembra guidare la transizione ecologica in atto; dall’affermazione e dalla crescita dei movimenti sociali come *Fridays for Future* e dal contenzioso climatico⁸⁵.

In prospettiva sembra che le resistenze dei singoli Stati se non saranno superabili con le politiche ed i vincoli imposti dalla normativa europea, rischiano di essere

80 Consultabile su: https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/indagine-eurobarometro-gli-europei-considerano-i-cambiamenti-climatici-il_it. E’ inoltre noto l’impegno di Greta Thunberg e dei giovani di *Fridays for Future* nella richiesta di interventi urgenti per contrastare i cambiamenti climatici: G. THUNBERG, *La nostra casa è in fiamme. La nostra battaglia contro il cambiamento climatico*, Mondadori, Milano, 2019.

81 Consultabile su: <https://www.g20.org/it/terza-riunione-dei-ministri-delle-finanze-e-dei-governatori-delle-banche-centrali-del-g20-sotto-la-presidenza-italiana.html>

82 Consultabile su: <https://www.g20.org/it/i-ministri-dellambiente-del-g20-approvano-un-comunicato-con-giunto.html>

83 *Clima, «umanità in pericolo»: indiscrezioni sulla bozza del rapporto IPCC. Cosa sappiamo per ora*, 23 giugno 2021; consultabile su: <https://www.iconaclima.it/salute-del-pianeta/temperature/clima-ipcc-umanita-in-pericolo/>

84 ISPRA, *Gli indicatori del clima in Italia nel 2020, Anno XVI*; consultabile su: <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/stato-dellambiente/gli-indicatori-del-clima-in-italia-nel-2020-anno-xvi>

85 Sul contenzioso climatico: M. ROBINSON, *Climate Justice*, Donzelli Editore, Roma, 2020; A. GIORDANO, *Climate change e strumenti di tutela. verso la public interest litigation?*, in Riv. ital. dir. pubb. com., 2020, p.763; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi*, 7 aprile 2021, consultabile su: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=45188&dpath=document&dfile=07042021101354.pdf&content=La%2Bgiustizi a%2Bclimatica%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D2B>

oggetto di un contenzioso climatico che si va affermando sia presso le Corti dei singoli Stati che, probabilmente, presso la stessa Corte di Giustizia. Con il rischio di veder accentuato il ruolo di supplenza della magistratura sui ritardi della politica e delle istituzioni⁸⁶.

Il percorso è accidentato e le resistenze si sono già manifestate, ma l'accelerazione impressa dall'Unione europea è comunque destinata a segnare una svolta epocale e irreversibile nel contrasto ai cambiamenti climatici⁸⁷.

86 «Mentre le sentenze dei giudici assumono un ruolo sempre più rilevante per la protezione del diritto al contenimento del cambiamento climatico, restano indifferenti e muti quelli che dovrebbero essere i principali protagonisti: i governi»: S.NESPOR, *L'etica, il capitalismo e il cambiamento climatico*, in Riv. giur. amb., rgaonline.it; consultabile su: <http://rgaonline.it/article/letica-il-capitalismo-e-il-cambiamento-climatico/>

87 A. GORE, *Il mondo che viene. Sfide per il nostro futuro*, Rizzoli, Milano, 2013; A. GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, il Saggiatore, Milano, 2015; B. LATOUR, *La sfida di Gaia. Il nuovo regime climatico*, Meltemi, Milano, 2020.