

Il principio «non arrecare danno significativo»: un'interpretazione aperta allo sviluppo*

di Claudio De Vincenti

Il capitolo ricostruisce l'interpretazione del principio «Do no significant harm» (DNSH) che, nell'ambito della tassonomia degli investimenti sostenibili, ha prevalso finora nei documenti della Commissione europea, pur con faticosi e parziali tentativi di aggiustamento: si tratta di una interpretazione estrema che rischia nei fatti di compromettere il percorso della decarbonizzazione e la strategia del «Green Deal». Viene proposta perciò una interpretazione alternativa, che fa i conti con la complessità della transizione verde e rende il DNSH leva effettiva, e non ostacolo, per realizzare gli investimenti portanti di una strategia di sviluppo sostenibile: un quadro generale di applicazione del principio capace di sorreggere in modo coerente e robusto il complesso delle grandi scelte di cui il «Green Deal» ha bisogno.

1. Introduzione

La tassonomia europea varata con il regolamento (UE) 2020/852 ha l'obiettivo di fornire un quadro di criteri che sostengano l'allocazione di risorse private e pubbliche verso

**Capitolo III del volume di Astrid "L'energia della transizione" a cura di P. Ranci, C. De Vincenti, A. Macchiati - Il Mulino, 2023. Questo testo sviluppa ulterior-mente e aggiorna quello pubblicato in inglese in F. Cerniglia e F. Saraceno (a cura di), «Greening Europe. 2022 Public Investment Outlook», United Kingdom, Open Book Publishers, 2022. Precedenti versioni erano state pubblicate in «Astrid Rassegna», 2, 2022 e nei Policy Brief della LUISS School of European Political Economy, n. 6, 2022. L'autore desidera rin-graziare per i loro utili commenti e suggerimenti Franco Bassanini, Marco Buti, Alfredo Macchiati, Marcello Messori, Stefano Micossi, Pier Carlo Padoan, Pippo Ranci. Naturalmente ogni errore o imprecisione che dovesse riscontrarsi nel testo è responsabilità esclusiva dell'autore.*

investimenti ambientalmente sostenibili¹. Nel caso di risorse private, criteri che aiutino gli operatori finanziari sensibili all'approccio cosiddetto ESG (*Environment, Social, Governance*) nella scelta dei progetti di investimento cui destinare strumenti di finanziamento più favorevoli per condizionalità e costo. Nel caso di risorse pubbliche, criteri per orientare l'allocazione delle risorse comunitarie e nazionali, in particolare nell'ambito dei Piani di ripresa e resilienza.

Nell'ultimo anno, l'impianto originario della tassonomia ha attraversato, e sta tuttora attraversando, una fase evolutiva complessa e per alcuni aspetti controversa. Rispetto al primo atto delegato riguardante i criteri tecnici di applicazione della tassonomia per gli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento, adottato dalla Commissione il 4 giugno 2021², una prima correzione di rotta si è avuta già con il regolamento delegato complementare del 9 marzo 2022³: con questo documento sono stati inseriti tra gli investimenti eligibili gli impianti di generazione elettrica alimentati da gas naturale e quelli che utilizzano tecnologia nucleare, inizialmente esclusi dalla tassonomia. Nell'aprile di quest'anno la Commissione ha presentato per la consultazione pubblica una proposta di due nuovi atti delegati, poi definitivamente varati il 13 giugno scorso⁴: il primo integra quello del 2021, operando un raccordo con la recente decisione del Parlamento europeo sull'autoelettrica e introducendo nuove tipologie di investimento eligibili ai fini della transizione verso una economia a emissioni zero; il secondo introduce criteri di vaglio tecnico riferiti agli altri quattro obiettivi indicati dal regolamento 2020/852 e rimasti fuori dal provvedimento del 2021.

¹ Cfr. per esempio l'Introduzione alla recente Comunicazione del 13 giugno: *A sustainable finance framework that works on the ground*, COM (2023) 317 final.

² Atto delegato (UE) 2021/2139.

³ Regolamento delegato (UE) 2022/1214.

⁴ *Commission Delegated Regulation amending Delegated Regulation (EU) 2021/2139 e Commission Delegated Regulation supplementing Regulation (EU) 2020/852.*

Tra l'innovazione introdotta con il regolamento complementare sull'energia elettrica prodotta da nucleare e gas naturale, che ha rimosso alcuni dei vincoli rigidi del regolamento delegato del 2021, e i due nuovi atti delegati, che irrigidiscono il medesimo regolamento per quanto riguarda il settore *automotive* ma lo flessibilizzano in altri campi e allargano il ventaglio degli investimenti ammessi, sta un percorso tormentato e per certi versi contraddittorio. Un percorso segnato da una questione rimasta irrisolta, che condiziona la coerenza stessa dei criteri di classificazione degli investimenti sostenibili: l'interpretazione rigida che nei documenti iniziali è stata data del principio *Do no significant harm* (DNSH), una interpretazione sostanzialmente incomprensiva della complessità dei problemi che ci stanno davanti sulla strada della decarbonizzazione.

Così il DNSH è stato declinato nel regolamento delegato del 2021 – e ancor più come vedremo nel regolamento del Parlamento e del Consiglio sul dispositivo per la ripresa e la resilienza⁵ – in un modo che rischia nei fatti di compromettere proprio il percorso di riduzione delle emissioni al 2030 e di azzeramento al 2050, e più in generale il complesso della transizione verso una economia ambientalmente compatibile. Non solo, ma rischia di ostacolare l'attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e la stessa diversificazione degli approvvigionamenti di energia indicata dalla comunicazione *REPowerEU* in risposta all'invasione russa dell'Ucraina⁶.

La tesi che cercherò qui di argomentare è che è possibile e auspicabile una declinazione alternativa del principio «non arrecare danno significativo», che faccia i conti con la complessità che caratterizza la strada della decarbonizzazione, dando coerenza logica ai criteri di classificazione in modo da rendere il DNSH leva effettiva, e non ostacolo, per gli investimenti portanti di una strategia di sviluppo sostenibile.

⁵ Regolamento (UE) 2021/241.

⁶ Cfr. COM (2022) 231.

2. *L'elaborazione iniziale in sede UE*

Nel quadro della strategia del *Green Deal* lanciata dalla Commissione europea con la comunicazione dell'11 dicembre 2019⁷, il principio *Do no significant harm* è stato esplicitato come elemento qualificante della eligibilità di un investimento ai fini dell'accesso a strumenti finanziari, più favorevoli per condizionalità e costo, dal ricordato regolamento (UE) 2020/852 sulla tassonomia degli investimenti sostenibili.

All'art. 3 il regolamento specifica che «un'attività economica è considerata sostenibile se: *a*) contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali» e «*b*) non arreca un danno significativo a nessuno» di essi. Gli obiettivi sono indicati al successivo art. 9: «*a*) la mitigazione dei cambiamenti climatici; *b*) l'adattamento ai cambiamenti climatici; *c*) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; *d*) la transizione verso un'economia circolare; *e*) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; *f*) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi».

Come viene spiegato nello *Staff Working Document* della Commissione del 4 giugno 2021⁸, l'introduzione del principio DNSH, a fianco della richiesta di contribuire al raggiungimento di almeno un obiettivo ambientale, risponde a un'esigenza di coerenza interna alla tassonomia, assicurando che i progressi nel perseguimento di un obiettivo non vengano realizzati a spese di altri obiettivi.

È poi l'art. 17 del regolamento 852 che chiarisce quando un'attività economica arreca un danno significativo a uno degli obiettivi ambientali. Cito qui per brevità e a scopo esemplificativo solo alcune delle indicazioni che vengono date a questo proposito. Così, si ha un danno significativo: «alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra»; «all'economia circolare, se [...] l'attività conduce a ineffi-

⁷ COM (2019) 640: *Il Green Deal europeo*.

⁸ SWD (2021) 152 final.

cienze significative nell'uso dei materiali»; «alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo».

Il regolamento sulla tassonomia rinviava a successivi atti delegati della Commissione la fissazione dei criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni un'attività economica contribuisca al raggiungimento degli obiettivi ambientali senza arrecare un danno significativo ad alcun altro di essi. La Commissione ha varato così il 4 giugno 2021 il primo regolamento delegato, che stabilisce quei criteri con riferimento ai primi due obiettivi della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento a essi⁹. Per gli scopi di questo capitolo, è sufficiente ricordare che in questo primo atto delegato non sono presenti: nella sezione energia né la generazione elettrica da gas naturale, né quella da energia nucleare, mentre le reti di trasporto e distribuzione del gas naturale sono presenti solo nei limiti in cui l'investimento riguarda la loro riconversione o riqualificazione per la trasmissione di gas rinnovabili e a basse emissioni di carbonio o il trasporto di idrogeno¹⁰; nella sezione riguardante la gestione del ciclo dei rifiuti non viene inserita l'attività di incenerimento¹¹; per altre attività nei settori cosiddetti *hard to abate*, a partire da alcuni settori industriali e dal trasporto pesante su gomma e marittimo¹², sono stabiliti criteri di eleggibilità degli investimenti che prevedono soglie di performance e termini temporali di adeguamento molto restrittivi, difficilmente raggiungibili in presenza dei vincoli sopra richiamati circa l'eleggibilità

⁹ Si tratta appunto del citato regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione, accompagnato dallo *Staff Working Document* di cui alla nota precedente.

¹⁰ Cfr. regolamento delegato (UE) 2021/2139, Allegato I, par. 4.

¹¹ *Ibidem*, par. 5.

¹² *Ibidem*, par. 6. Il trasporto aereo resta sostanzialmente assente, salvo alcune tipologie di investimento nel settore aeroportuale limitate alle attività di fornitura di energia elettrica e aria condizionata agli aeromobili in sosta e allo svolgimento delle operazioni proprie dell'aeroporto a zero emissioni dirette.

degli investimenti sulle reti di trasporto e distribuzione del gas naturale, componente che in questi settori, sostituendo petrolio e carbone, può risultare di grande importanza per ridurre le emissioni.

In parallelo a questa prima elaborazione sulla tassonomia, si è proceduto alla messa a punto del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF, dalle iniziali di *Recovery and Resilience Facility*) con il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021¹³, che specifica all'art. 5 che «il Dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo”».

Il regolamento RRF è stato accompagnato dalla comunicazione con cui, sempre il 12 febbraio 2021, la Commissione ha fornito gli Orientamenti tecnici per l'applicazione del principio DNSH a norma del Dispositivo¹⁴. Di questa comunicazione, richiamo qui due prescrizioni particolarmente significative. La prima prevede che «gli Stati membri devono fornire una valutazione DNSH *specificata* [corsivo della Commissione] per ciascuna misura di ogni componente» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), cosicché «la valutazione DNSH non dovrà essere effettuata a livello del Piano o delle singole componenti del Piano, bensì a livello di misura»¹⁵. La seconda prescrizione prevede che «per le attività economiche per le quali esiste un'alternativa tecnologicamente ed economicamente praticabile a basso impatto ambientale, la valutazione dell'impatto ambientale negativo di ciascuna misura dovrebbe essere effettuata rispetto allo scenario in assenza di interventi tenendo conto dell'effetto ambientale della misura *in termini assoluti* [corsivo dell'autore]»: l'impatto di una determinata misura va considerato «rispetto a una situazione senza alcun impatto ambientale negativo», e quindi «non è valutato confrontandolo con l'impatto di un'altra attività esistente o prevista che la misura potrebbe sostituire»¹⁶.

¹³ Il citato regolamento (UE) 2021/241.

¹⁴ COM (2021) 1054 final.

¹⁵ Ivi, p. 3.

¹⁶ *Ibidem*, p. 7.

A seguire nel testo, e poi negli allegati, vengono fornite alcune esemplificazioni. Così, «le misure di produzione di energia elettrica e/o di calore a partire da combustibili fossili [compreso il gas naturale, *N.d.A.*], e le relative infrastrutture di trasmissione/trasporto e distribuzione, in generale non si dovrebbero considerare conformi al principio DNSH ai fini dell'RRF, data l'esistenza di alternative a bassa emissione di carbonio»¹⁷. Nell'Allegato IV viene poi esplicitata la non conformità DNSH di un investimento volto a sostenere la costruzione di nuovi termovalorizzatori che, sebbene possa essere volto a evitare «il conferimento in discarica di rifiuti combustibili non riciclabili», violerebbe comunque l'art. 17 del regolamento tassonomia in quanto «comporta un aumento significativo dell'incenerimento di rifiuti»¹⁸.

Con riferimento al gas naturale va detto, peraltro, che nell'Allegato III la comunicazione si spinge a prevedere che «in via eccezionale e previo esame del singolo caso, per gli Stati membri che si trovano di fronte a considerevoli sfide nell'abbandono delle fonti energetiche ad alta intensità di carbonio, è ammesso il sostegno a misure di produzione di energia elettrica e/o calore a partire dal gas naturale». Previsione corredata comunque da diverse condizionalità limitative¹⁹.

Questo approccio, e in particolare, la sostanziale esclusione del gas naturale dal regolamento delegato 2021/2139 – sia per la produzione di energia elettrica sia come fonte di energia da mettere a disposizione dei settori cosiddetti *hard to abate* con adeguate infrastrutture di trasporto – rischia in realtà di ostacolare seriamente il raggiungimento degli obiettivi di abbattimento delle emissioni che l'Unione si è data per il 2030: le stesse previsioni della Commissione contenute nello *Staff Working Document* del 17 settembre 2020 indicano, nel caso di attuazione forte della strategia del *Green Deal* e con il più ampio ricorso a efficienza energetica (riduzione consumi) e fonti rinnovabili, un impiego

¹⁷ *Ibidem*, p. 8.

¹⁸ COM (2021) 1054 final, Annexes 1-4, pp. 12-13.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 6-7.

ancora significativo del gas naturale nel 2030, con limitate riduzioni rispetto alla situazione attuale²⁰; sono previsioni che sembrano scontare inoltre processi di sostituzione del gas a petrolio e carbone piuttosto limitati in settori, come trasporto pesante e marittimo e alcuni processi industriali, che pure appaiono al momento di non facile conversione verso l'elettrico, per lo meno in termini tecnologicamente ed economicamente praticabili in un prossimo futuro²¹.

Passando alle previsioni a livello globale, l'Agenzia internazionale dell'energia stima che, nel percorso verso l'azzeramento delle emissioni al 2050, l'aumento pur molto consistente delle rinnovabili nel mix di fonti per la produzione di elettricità richiederà a complemento, nel 2030, un utilizzo del gas non inferiore in termini assoluti ai livelli attuali e altrettanto avverrà per il settore industriale (con una riduzione nell'utilizzo di petrolio e carbone peraltro meno accentuata che nella generazione elettrica)²²; nel complesso, il consumo finale di gas naturale risulterà nel 2030 solo per un 10% inferiore al livello attuale²³.

Tornando alla strategia europea per il conseguimento del 55% di riduzione delle emissioni al 2030, è assolutamente necessario imprimere un'accelerazione allo sviluppo delle fonti rinnovabili e ai progressi nell'efficienza energetica – nonché allo sviluppo dei biocombustibili e alla ricerca e sperimentazione dell'idrogeno – ma appare anche necessario salvaguardare le possibilità di sostituire gas a petrolio e carbone in tutti gli usi in cui ciò può condurre più rapidamente all'abbattimento delle emissioni. Come si è già rilevato, la stessa elegibilità delle reti di trasporto e distribuzione del gas limitata ai casi in cui l'investimento riguardi la loro riconversione o riqualificazione per la trasmissione di gas rinnovabili e a basse emissioni di carbonio o il trasporto di idrogeno rischia di ostacolare gli investimenti necessari per

²⁰ SWD (2020) 176 final, Annexes, p. 50, fig. 36 e p. 61, fig. 49.

²¹ *Ibidem*, p. 62, fig. 50 e pp. 75-76, figg. 62-63.

²² IEA, *World Energy Outlook 2021*, p. 125, fig. 3.12 e p. 133, fig. 3.16.

²³ *Ibidem*, p. 213, fig. 5.2.

sostenere da subito la transizione dei settori *hard to abate* dall'uso di carbone e petrolio a quello del gas.

Un eventuale mancato raggiungimento del target del 55% al 2030 avrebbe non solo effetti sul livello corrente delle emissioni – determinando una maggiore quantità di CO₂ cumulata da qui al 2050 – ma anche effetti di trascinamento rilevanti sul conseguimento dell'obiettivo di azzeramento nel 2050, rendendolo decisamente più difficile e costoso. Di fronte all'evidenza – supportata dai materiali di lavoro e dalle conclusioni della COP26 di Glasgow – che la traiettoria in atto a livello mondiale (ma anche europeo) nelle emissioni a effetto serra è incompatibile con l'obiettivo del contenimento in 1,5 °C del riscaldamento globale rispetto al livello pre-industriale, non ci si possono permettere ritardi nell'adottare tutte le misure necessarie a piegare quella traiettoria²⁴.

3. *Dal regolamento complementare a «REPowerEU» e ai nuovi atti delegati*

Rispetto a questo approccio, una prima correzione di rotta si è avuta – non senza contrasti – con il regolamento delegato complementare del 9 marzo 2022²⁵. In apertura il regolamento giustifica il primo atto delegato del 2021 sostenendo che l'esclusione del gas naturale e dell'energia nucleare era dovuta alla necessità di condurre maggiori approfondimenti tematici per poter varare «i criteri di vaglio tecnico per le attività economiche» in questi due settori: alla luce degli approfondimenti condotti «è necessario riconoscere che le attività di produzione di energia nucleare e da gas fossile possono contribuire alla decarbonizzazione dell'economia dell'Unione»²⁶. Pertanto, il nuovo atto delegato modifica quello originario integrandolo con i relativi criteri riguardanti la produzione di elettricità tramite l'energia

²⁴ Cfr. anche IEA, *World Energy Outlook 2021*, p. 34, fig. 1.5.

²⁵ Regolamento delegato (UE) 2022/1214, citato.

²⁶ Ivi, pp. 1-2.

nucleare – sia per la fase di ricerca e sperimentazione pre-commerciale sia per la fase di costruzione e operatività degli impianti – e la generazione di elettricità (e co-generazione) a partire dal gas naturale, che – a differenza di quanto stabilito dagli orientamenti per i finanziamenti RRF – non viene considerata una mera eccezione limitata agli Stati membri rimasti più indietro nell’abbandono degli impianti a carbone o a petrolio.

Per l’energia nucleare – che viene considerata atta a dare un «contributo sostanziale agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici»²⁷ – il regolamento complementare prevede una serie di prescrizioni riguardanti la sicurezza degli impianti e della loro localizzazione, il trattamento delle scorie, il monitoraggio dell’attività, in modo che si possa ritenere soddisfatto il criterio DNSH con riferimento agli altri obiettivi ambientali²⁸. Per l’attività di generazione elettrica a partire dal gas naturale – che viene considerata capace di dare un contributo sostanziale all’obiettivo di mitigazione dei cambiamenti climatici in quanto «attività di transizione ai sensi dell’articolo 10(2) del regolamento (UE) 2020/852» sulla tassonomia – il regolamento prevede valori-soglia per le emissioni consentite di gas a effetto serra, limiti di capacità collegati alla capacità delle centrali a carbone o a petrolio che vengono sostituite, compatibilità con l’uso di gas rinnovabili e a basse emissioni, l’esistenza di un Piano integrato energia-clima in cui lo Stato membro si sia impegnato a uscire dalla generazione a carbone²⁹.

Una seconda correzione di rotta interviene da parte della Commissione con la comunicazione del 18 maggio 2022 che delinea la strategia *REPowerEU* in risposta alla crisi indotta nelle forniture di energia dall’invasione russa dell’Ucraina³⁰. La guerra ha riportato in primo piano la questione della sicurezza energetica, e *REPowerEU* ha l’obiettivo di dare agli Stati membri e all’Unione gli strumenti

²⁷ Ivi, p. 2.

²⁸ Ivi, Allegato I, parr. 4.26-4.28.

²⁹ Ivi, Allegato I, parr. 4.29-4.31.

³⁰ COM (2022) 231.

per affrontarla. In particolare, i Piani nazionali di ripresa e resilienza vanno integrati con un capitolo dedicato a *RE-PowerEU*, contenente riforme, investimenti e altre misure volte a potenziare le infrastrutture di trasporto dell'energia per garantire nell'immediato la sicurezza delle forniture di petrolio e gas, puntando sulla diversificazione delle fonti di approvvigionamento, e ad accelerare l'efficienza energetica e la crescita della quota di energie rinnovabili.

La comunicazione non mette in discussione il modo in cui il principio DNSH è stato fino a quel momento interpretato e preferisce adottare una scorciatoia: «un'esenzione mirata dall'obbligo di applicare il principio “non arrecare un danno significativo” [...] per le riforme e gli investimenti volti a migliorare le infrastrutture energetiche al fine di soddisfare il fabbisogno immediato di sicurezza» degli approvvigionamenti³¹.

Naturalmente, la soluzione adottata nella comunicazione *REPowerEU* ha avuto il vantaggio di evitare lunghe discussioni e di sbloccare immediatamente le infrastrutture necessarie e urgenti in questa fase di crisi nei rapporti internazionali. Ma ha lasciato in ombra il ruolo delle infrastrutture del gas non solo per la sicurezza energetica ma anche, come si è visto, per la stessa transizione verde.

Anche i nuovi atti delegati varati dalla Commissione il 13 giugno scorso non affrontano il tema di una riconsiderazione del principio DNSH, come del resto non fanno i due documenti che li precedono, quello di marzo 2022 del Gruppo tecnico di lavoro conosciuto anche come Taxo4 e il documento interpretativo della Commissione del dicembre 2022³². Così i nuovi atti delegati si limitano a integrare il regolamento delegato 2021/2139 per un verso restringendo

³¹ *Ibidem*, p. 8.

³² Cfr. Rispettivamente: *Commission Delegated Regulation amending Delegated Regulation (EU) 2021/2139* e *Commission Delegated Regulation supplementing Regulation (EU) 2020/852*; *Platform on Sustainable Finance: Technical Working Group, Report on Environmental Taxonomy extension*, marzo 2022; *Draft Commission Notice on the interpretation and implementation of certain legal provisions of the EU Taxonomy Climate Delegated Act*, 19 dicembre 2022.

da subito l'eligibilità per auto e veicoli commerciali leggeri a quelli con emissioni zero al tubo di scarico (in evidente connessione con la recente decisione del Parlamento europeo sull'obbligo di immatricolazione di sole auto a emissioni zero a partire dal 31 dicembre 2035) ma, per altro verso, a prevedere ulteriori tipologie di investimento eligibili, in particolare nel settore aeroportuale e aereo, nonché a dettare i criteri di vaglio tecnico per i quattro obiettivi ambientali rimasti fuori dal primo atto delegato.

Interessante comunque il fatto che, nel trattare del trasporto aereo, i nuovi atti della Commissione abbozzino un primo percorso di riduzione delle emissioni del settore che nei fatti abbandona l'approccio alla valutazione DNSH «in termini assoluti» e per «misura specifica» teorizzata nel regolamento RRF ammettendo, anche se solo in caso di sostituzione di aerei meno efficienti e non di incremento della flotta, investimenti che introducano aerei a minori emissioni e che utilizzino miscele contenenti misure crescenti di *sustainable aviation fuels* (SAF). Il documento del gruppo tecnico di lavoro, al riguardo, specificava che la strategia della Commissione procede dalla consapevolezza che «aerei a zero emissioni, elettrici o alimentati a idrogeno verde» non saranno pronti per il mercato prima del 2035, cosicché «fino ad allora miglioramenti incrementali di efficienza» dei motori «in combinazione con l'uso di SAF che producono meno CO₂ nel corso del ciclo di vita» sono «le opzioni migliori di mitigazione disponibili per il settore», cosicché «l'aviazione può essere inclusa nella tassonomia come attività di transizione» e «la sostituzione di vecchi, meno efficienti aeromobili con nuovi, più efficienti» può soddisfare i criteri di vaglio tecnico³³. I nuovi atti delegati adottano sostanzialmente questo approccio al settore aereo e al tempo stesso estendono l'eligibilità anche a investimenti aeroportuali connessi con un percorso di riduzione delle emissioni³⁴.

³³ *Technical Working Group*, cit., Part B, pp. 525-526.

³⁴ Cfr. *Commission Delegated Regulation amending Delegated Regulation (EU) 2021/2139*, par. 3.21 e 6.18-6.20 e *Draft Commission Notice*, cit.

4. *Una valutazione: l'esigenza di uscire da un'«impasse»*

Questa successione di aggiustamenti testimonia di un percorso accidentato, in cui si avverte da parte della stessa Commissione l'esigenza di aggirare, almeno per le situazioni di maggiore urgenza, alcune delle rigidità con cui il principio *Do no significant harm* è stato interpretato nei primi documenti applicativi della tassonomia.

Ma come si è finiti in questa *impasse*? Premesso che il principio *Do no significant harm* costituisce di per sé una innovazione positiva che, come rilevano i documenti della Commissione, assicura la coerenza interna della strategia della transizione verde, evitando che i progressi nel perseguimento di un obiettivo ambientale vengano realizzati a spese di altri obiettivi, la causa dell'*impasse* sta nel modo molto particolare in cui il principio è stato originariamente declinato.

A questo riguardo, è particolarmente significativo l'approccio adottato nella comunicazione sugli Orientamenti per il vaglio tecnico degli investimenti in sede RRF³⁵. Due le sue prescrizioni – ricordate più sopra – che appaiono particolarmente rilevanti nel determinare il «collo di bottiglia» che rischia di bloccare il passaggio a progetti di grande valenza nella fase di transizione della *roadmap* europea.

La prima è quella che dispone che ai fini della valutazione DNSH l'impatto di una determinata misura va considerato *in termini assoluti*, ossia «rispetto a una situazione senza alcun impatto ambientale negativo», non rispetto «all'impatto di un'altra attività esistente o prevista che la misura potrebbe sostituire»³⁶. Stando a questa formulazione, poiché il gas in termini assoluti produce emissioni di CO₂, per quanto molto inferiori a quelle prodotte dal petrolio e dal carbone che potrebbe sostituire, il suo utilizzo nella generazione elettrica e le infrastrutture per la sua fornitura ai settori *hard to abate* – come trasporto pesante su gomma

³⁵ Cfr. *supra* COM 2021/1054, cit.

³⁶ Ivi, p. 7.

e marittimo o alcune attività manifatturiere – non può che violare il criterio DNSH.

Certo, gli Orientamenti parlano di valutazione in termini assoluti con riferimento alle «attività economiche per le quali esiste un'alternativa tecnologicamente ed economicamente praticabile a basso impatto ambientale» ed è quanto si verifica per la generazione elettrica e anche per altri usi del gas in attività di trasporto o industriali. Ma sappiamo anche che, guardando al percorso complessivo di decarbonizzazione, quelle alternative – generazione elettrica da rinnovabili, trasporti pesanti su strada o su mare, nonché processi industriali, alimentati solo a elettricità o a idrogeno o a combustibili con emissioni basse o nulle – hanno bisogno, per sostituirsi in modo generalizzato all'impiego del gas naturale, di tempi di implementazione e di ulteriori innovazioni tecnologiche che vanno oltre l'orizzonte temporale del 2030. Tenendo conto allora dei tempi e dei passaggi necessari affinché quelle alternative diventino realmente praticabili, non vi dovrebbero essere difficoltà ad accettare il gas come fonte energetica da utilizzare durante la fase di transizione: frenarne la sostituzione a petrolio e carbone significherebbe rallentare il percorso della decarbonizzazione.

Ma a questa conclusione impedisce di arrivare la seconda delle prescrizioni in materia di valutazione DNSH che, insieme con quella sopra considerata, determina appunto il «collo di bottiglia» di cui parlavo. Mi riferisco alla disposizione che impone «una valutazione DNSH *specificata* per ciascuna misura di ogni componente» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), cosicché «la valutazione DNSH non dovrà essere effettuata a livello del Piano o delle singole componenti del Piano, bensì a livello di misura»³⁷. In questo modo, la singola misura viene analizzata espungendola dal contesto entro il quale essa dovrebbe rivelare la propria maggiore o minore valenza nel percorso di riduzione delle emissioni. Pertanto, poiché esistono comunque alternative tecnologiche che – astraendo da tempi, modalità e condizioni per la loro implementazione su scala adeguata, ossia da tempi e modalità

³⁷ Ivi, p. 3.

di un concreto percorso di decarbonizzazione – possono essere contrapposte alla specifica misura di costruzione di un impianto di generazione a gas, o di riconversione a gas di una tipologia di mezzi di trasporto, o di utilizzo del gas in determinati processi industriali, la conclusione cui portano gli Orientamenti è di considerare ognuna di queste misure come in linea generale non conforme al principio DNSH.

I risultati di un simile modo di declinare il principio *Do no significant harm* sono paradossali. In primo luogo, perché come si è detto ne escono penalizzate quelle tecnologie che usano il gas nell'industria e nei trasporti (e, fino al regolamento complementare, anche nella generazione elettrica) e che, consentendo più rapidamente di sostituire petrolio e carbone, accelerano l'abbattimento delle emissioni di CO₂ nonché di altri inquinanti³⁸. In secondo luogo perché, anche al di là del settore energetico, ne può risultare frenata l'introduzione e la diffusione di tecnologie «più pulite» in una serie di altri settori. L'esempio più eclatante, al riguardo, è quello dei termovalorizzatori.

Come abbiamo visto, nell'Allegato IV degli Orientamenti viene esplicitata la non conformità DNSH di un «investimento volto a sostenere la costruzione di nuovi inceneritori di rifiuti». Si riconosce che aiuterebbe a evitare «il conferimento in discarica di rifiuti combustibili non riciclabili», ma si ribadisce che violerebbe comunque l'art. 17 del regolamento tassonomia in quanto «comporta un aumento significativo dell'incenerimento di rifiuti»³⁹. Una simile conclusione di non conformità DNSH, che non viene modificata nei documenti successivi, rimanda sempre al criterio di valutazione «in termini assoluti», combinato con la considerazione specifica della singola misura fuori di qualsiasi riferimento a un piano coerente di gestione e

³⁸ Gli impianti di generazione elettrica a gas, inoltre, consentono di fronteggiare la variabilità non programmabile delle principali fonti rinnovabili – fotovoltaico ed eolico – contribuendo così, insieme con i sistemi di accumulo e pompaggio, ad assicurare l'equilibrio e la continuità operativa del sistema elettrico in presenza di una quota crescente di generazione da rinnovabili.

³⁹ COM (2021) 1054 final, Annexes 1-4, pp. 12-13.

chiusura del ciclo rifiuti che faccia uso di tutte le migliori tecnologie disponibili. Il risultato paradossale è che questa decisione finisce per avallare nei fatti la scelta compiuta fin qui da alcune autorità di governo locali – per esempio in una parte del nostro paese – di affidarsi al conferimento in discarica fino all'esaurimento estremo degli spazi disponibili e di ricorrere per il resto all'esportazione di rifiuti verso i termovalorizzatori situati in altri territori. Con buona pace dei principi europei della «prossimità» nel trattamento dei rifiuti e del superamento del conferimento in discarica.

Più in generale, l'interpretazione del DNSH come valutazione «in termini assoluti» e «specificata» alla singola misura rischia di portare a un utilizzo del principio con modalità paralizzanti ogni volta che un investimento, anche considerato in prima battuta *compliant*, implichi una ricaduta negativa su un obiettivo diverso da quello direttamente perseguito: la valutazione «assoluta» e «specificata» implica per definizione che si pretende di ignorare il tema fondamentale, su cui tornerò più avanti, dei *trade-off* che si presentano in molte delle scelte concrete di una strategia di sviluppo sostenibile. Con l'effetto ulteriore, oggi particolarmente preoccupante, di diventare nella prassi applicativa un rilevante fattore di freno per gli stessi investimenti previsti nei Piani nazionali di ripresa e resilienza o nelle applicazioni nazionali della strategia *REPowerEU*.

Conseguenze paralizzanti che si aggravano ove si tenga conto delle possibili implicazioni politiche di un giudizio di non conformità al principio *Do no significant harm*: escludere con questo tipo di motivazione un'attività dalla tassonomia non rileva solo nell'orientare i flussi di finanziamento verso i diversi progetti in campo, ma anche nel condizionare sui territori le dinamiche di consenso o di rigetto nei loro confronti. Un investimento indicato come arrecante un «danno significativo» all'ambiente sarà particolarmente esposto al gioco dei veti paralizzanti e delle opposizioni strumentali.

5. *Serve un colpo d'ala*

Per il bene della transizione verde e di una strategia di sviluppo sostenibile è necessario e urgente correggere alla radice l'impostazione finora prevalente, in modo da costruire un quadro generale di applicazione del principio *Do no significant harm* capace di sorreggere in modo coerente e robusto il complesso delle grandi scelte strategiche di cui il *Green Deal* ha bisogno. L'analisi condotta nel paragrafo precedente consente di evidenziare i passaggi chiave di una nuova, più avanzata e comprensiva declinazione del principio DNSH.

Il primo consiste nell'adottare un criterio di valutazione dell'impatto ambientale di tipo *comparativo*, non assoluto: ciò che conta per accelerare l'abbattimento delle emissioni o dell'inquinamento è il beneficio ambientale netto di un investimento. Un progetto quindi deve essere valutato non rispetto a un ipotetico stato di natura ma comparativamente alle attività che con quell'investimento si vanno concretamente a sostituire e che sono già in essere o sarebbero in futuro realizzate se non si facesse l'investimento in questione.

Il secondo passaggio consiste nel fatto che quella valutazione in termini comparativi va effettuata considerando l'investimento *nel quadro della strategia di transizione verde* che lo Stato membro è tenuto ad adottare, quindi con riferimento al ruolo che gioca entro il percorso di incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, di avanzamento sul fronte dell'efficienza energetica, di riduzione delle fonti inquinanti, di tutela delle risorse naturali e della biodiversità. Perciò il progetto va confrontato con quelle alternative che possono essere concretamente – non astrattamente – implementate con una tempistica e su una scala equivalenti ai fini del conseguimento dei target di transizione programmati.

È solo in questo contesto – quindi effettuando la valutazione in termini comparativi e collocando il singolo intervento nel percorso verso l'obiettivo di emissioni zero e più in generale di compatibilità ambientale – che diventa possibile affrontare due ulteriori questioni che hanno ri-

levanza decisiva nelle scelte concrete che le autorità sono chiamate a fare.

La prima riguarda la valutazione dei possibili effetti di dipendenza («lock-in») creati da un investimento: una valutazione che di per sé richiede di tener conto dei tempi di realizzazione e di vita utile nonché degli eventuali futuri impieghi alternativi dell'infrastruttura realizzata, così da rendere coerente con gli obiettivi finali l'intervento adottato per la transizione. Il tema rileva, per esempio, proprio per le infrastrutture di approvvigionamento e trasporto del gas naturale, per il loro ruolo nella transizione e per la loro utilizzabilità futura nel trasporto di gas da fonti rinnovabili e sperabilmente di idrogeno. La stessa questione della decarbonizzazione del settore *automotive*, affrontata per ora principalmente con l'obbligo di immatricolazione di auto a zero emissioni a partire dal 2035, richiederebbe una attenta valutazione circa costi e tempi di una riconversione del parco auto esistente – in parallelo con il progressivo incremento della quota di veicoli elettrici – verso forme di alimentazione a minor contenuto di CO₂ e di inquinanti, ponderando l'accelerazione che ne deriverebbe nel contenimento delle emissioni con i tempi di ammortamento e uscita dal parco circolante delle auto così riconvertite.

La seconda questione, già richiamata nel paragrafo precedente, riguarda i *trade-off* che possono presentarsi tra i diversi obiettivi stabiliti dalla tassonomia. È un tema, questo, finora abbastanza «rimosso», come se fosse possibile considerare conformi al principio DNSH solo interventi che non determinino alcun danno su uno o più obiettivi ambientali. Ma in questo modo «non arrecare danno significativo» si ridurrebbe a «non arrecare danno alcuno». Le situazioni concrete sono spesso più complesse, con benefici su un obiettivo ma possibili danni su un altro. Questi *trade-off* non possono essere esorcizzati e richiedono una ponderazione di costi e benefici di un investimento da parte delle autorità che chiarisca caso per caso il grado di «significatività» dell'eventuale danno e quindi il beneficio ambientale netto dell'intervento ai fini del percorso di avvicinamento a un'economia ambientalmente compatibile. È in questa

chiave che va affrontato il tema dei termovalorizzatori come strumento di chiusura del ciclo rifiuti complementare ai processi di recupero e riciclo e alternativo alla discarica. La stessa questione del nucleare non può essere affrontata se non ponderando benefici (minori emissioni) e costi (problema delle scorie) e arrivando a una valutazione positiva o negativa del beneficio netto.

In conclusione, i due criteri di valutazione indicati – valutazione comparativa e strategica – consentirebbero di definire un quadro generale e coerente di applicazione del principio *Do no significant harm* a prova dei paradossi che, quelli sì, rischiano di arrecare danni pesanti alla transizione verde. Serve un colpo d'ala: costruire una economia che abbia nella tutela dell'ambiente la propria stella polare richiede di guardare con mente aperta alle vie per raggiungere l'obiettivo di fondo di una società che realizzi finalmente un ricambio organico equilibrato tra uomo e natura.