

L'Europa nella trappola della tassonomia

In base al diritto europeo, la Commissione non potrebbe decidere sulla sostenibilità dell'energia nucleare e del gas naturale

Philipp Eckhardt und Götz Reichert



Il 31 dicembre 2021, la Commissione europea ha presentato un proprio progetto di atto delegato sulla “tassonomia verde”, che tra l’altro dovrebbe classificare l’energia nucleare e il gas naturale come “ecosostenibili” e che, da quel momento, ha diviso l’Europa. La Germania ha forti riserve, l’Austria e il Lussemburgo hanno già annunciato azioni legali. Questo cepInput propone un’analisi relativamente al fatto se il Consiglio e il Parlamento europeo fossero legalmente autorizzati a dare alla Commissione il potere di adottare un atto delegato su una questione politicamente così rilevante.

- ▶ Con il regolamento sulla tassonomia, la Commissione si è cacciata in una doppia trappola: politicamente rispetto alla questione di ciò che debba essere considerato “ecosostenibile”, giuridicamente relativamente alla questione se può essere autorizzata ad applicarlo integralmente.
- ▶ Attraverso il suo monopolio *de facto* sulla tassonomia, la Commissione si è concessa il diritto di classificare le attività economiche come “ecosostenibili”. Tuttavia, come dimostra l’attuale controversia, questa classificazione è molto controversa, almeno per quanto riguarda l’energia nucleare e il gas naturale.
- ▶ Se la Commissione adottasse ora l’atto delegato sulla tassonomia climatica dell’UE, sarebbe quasi impossibile fermarlo nell’ambito della procedura regolare prevista, perché né il Parlamento né il Consiglio avrebbero le maggioranze necessarie. L’unica opzione sarebbe allora quella di portare la questione dinanzi alla Corte di giustizia europea (CGUE).
- ▶ Sulla base del diritto europeo, il Parlamento e il Consiglio non potevano autorizzare la Commissione a classificare la “ecosostenibilità” dell’energia nucleare e del gas naturale, poiché si tratta di una decisione fondamentale politicamente molto controversa e non solo di una regolamentazione tecnica dettagliata “non essenziale”. La CGCE potrebbe quindi dichiarare che l’atto delegato viola il requisito di “essenzialità” a favore del legislatore UE e che quindi andrebbe considerato nullo.

Indice

1	Introduzione	3
2	La tassonomia verde e gli atti delegati.....	3
2.1	Cosa regola la tassonomia verde?.....	3
2.2	Cosa è un “atto delegato”?.....	4
3	La presentazione degli atti delegati sulla tassonomia verde	5
3.1	Primo atto delegato sulla “tassonomia climatica dell’UE”	5
3.2	Secondo atto delegato sulla “Tassonomia climatica dell’UE”	6
3.3	Altri atti delegati sulla tassonomia verde	7
4	Considerazioni politiche, economiche e giuridiche	7
5	Prospettive	11

1 Introduzione

Nella tarda serata del 31 dicembre 2021, poco prima della fine dell'anno, la Commissione europea ha pubblicato un progetto di atto giuridico nel quadro della cosiddetta "tassonomia verde", classificando - a certe condizioni - l'energia nucleare ed alcune tecnologie legate al gas naturale come attività sostenibili dal punto di vista ambientale. Anche se la pubblicazione dell'atto legale e anche il suo contenuto erano attesi nei circoli di esperti, l'ufficializzazione ha comunque scatenato dibattiti molto accesi - l'UE appare profondamente divisa: la Francia e molti altri stati membri si rallegrano per il riconoscimento dell'energia nucleare come sostenibile, il Lussemburgo e l'Austria annunciano azioni legali davanti alla Corte di giustizia europea. La Germania è decisamente contraria alla sostenibilità dell'energia nucleare ma fondamentalmente d'accordo con la classificazione del gas naturale come "tecnologia ponte" sostenibile per raggiungere la neutralità del clima.

Questo ceplnput esamina il background di questa controversia. Il capitolo 2 fornisce prima una panoramica relativamente ai fondamenti della tassonomia verde. Il capitolo 3 presenta la pratica dei cosiddetti atti delegati, che pare risultare particolarmente controversa, in termini di diritto europeo, in questo specifico caso. Il capitolo 4 fa una valutazione politica e giuridica della situazione attuale. Il capitolo 5 dà una prospettiva sugli sviluppi che ci si possono attendere.

2 La tassonomia verde e gli atti delegati

2.1 Cosa regola la tassonomia verde?

Dopo un lungo lavoro preparatorio, nel maggio 2018 la Commissione UE ha presentato una proposta di regolamento per introdurre una tassonomia verde.¹ L'idea alla base della tassonomia è di stabilire, attraverso uno specifico, sistema di classificazione dei criteri che può essere usato per determinare se un'attività economica potrà essere classificata come "ecosostenibile" o no. L'obiettivo risulta quello di essere in grado di determinare il grado di sostenibilità ecologica di un investimento e, a medio termine, di poter dirigere più fondi privati in particolare in attività maggiormente ecologicamente sostenibili.² Dopo difficili negoziati, il Consiglio e il Parlamento europeo si sono finalmente accordati sull'introduzione della tassonomia verde alla fine del 2019 e il regolamento corrispondente è entrato ufficialmente in vigore nel luglio 2020.^{3,4}

Nell'ambito del regolamento sulla tassonomia, sono state definite un totale di quattro condizioni, che devono essere tutte soddisfatte perché un'attività economica sia considerata "ambientalmente sostenibile":⁵

- (1) Deve contribuire "in modo sostanziale" ad almeno uno di sei obiettivi ambientali; questi sono (1) la mitigazione del cambiamento climatico, (2) l'adattamento ai cambiamenti climatici, (3) l'uso sostenibile e la protezione delle risorse idriche e marine, (4) la transizione verso

¹ Proposta di Regolamento COM(2018) 353 del 24 maggio 2018 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili.

² Idem, Pag. 1

³ Consiglio dell'UE (2019), Finanza sostenibile: L'UE raggiunge un accordo politico sul sistema unico di classificazione dell'UE, Comunicato stampa, 18 dicembre 2019

⁴ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, che istituisce un quadro per facilitare gli investimenti sostenibili e modifica il regolamento (UE) 2019/2088 ["Regolamento sulla tassonomia"].

⁵ Regolamento sulla tassonomia [(EU) 2020/852], Art. 3 e 9.

un'economia circolare, (5) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento e (6) la protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi;

- (2) non arrecare un danno "significativo" a nessuno dei sei obiettivi ambientali menzionati;
- (3) essere conforme ai "criteri di vaglio tecnico", sulla base dei quali viene stabilito, secondo quali condizioni si contribuisca "sostanzialmente" ai sei obiettivi ambientali oppure in modo "significativo" li si danneggi;
- (4) venire svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia relativamente ai principi e i diritti fondamentali del lavoro stabiliti da diverse organizzazioni e carte internazionali.

Il regolamento distingue anche tre diverse classi di attività economiche, ognuna delle quali può essere considerata "ecosostenibile":⁶

- (5) Attività sostenibili di per sé: si tratta di attività che soddisfano intrinsecamente le quattro condizioni menzionate sopra. Questi includono, per esempio, la generazione, la trasmissione o l'uso di energie rinnovabili. Questi servono l'obiettivo ambientale della "protezione del clima", ad esempio, poiché contribuiscono a evitare o a ridurre le emissioni di gas serra.
- (6) "Attività abilitanti": si tratta di attività che non contribuiscono "sostanzialmente" in modo diretto agli obiettivi ambientali, ma che supportano altre attività economiche nel poter dare un contributo "sostanziale". Un esempio comune, ad esempio, è la produzione di turbine eoliche.
- (7) "Attività di transizione": si tratta di attività che danno un apporto significativo all'obiettivo ambientale della protezione del clima e contribuiscono al percorso verso la neutralità climatica, ma per le quali, però, non esiste (ancora) "un'alternativa tecnologicamente ed economicamente fattibile a basse emissioni di carbonio".

2.2 Cosa è un "atto delegato"?

Il regolamento stabilisce che la Commissione ha il potere di stabilire i suddetti "criteri di vaglio tecnico" per mezzo dei cosiddetti "atti delegati". Gli atti delegati sono "atti non legislativi di applicazione generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo" ("atto di base").⁷

Il legislatore dell'UE - Consiglio e Parlamento europeo - hanno in tal modo conferito dei poteri legislativi alla Commissione. Questi autorizzano la Commissione a determinare in dettaglio i criteri per decidere in quali circostanze un'attività contribuisce o danneggia "significativamente" un obiettivo ambientale.⁸ Nel determinarlo, deve soddisfare un totale di undici condizioni: tra le altre cose, deve sostenere il principio della "neutralità tecnologica" e prendere in considerazione gli effetti a breve e lungo termine di un'attività su un obiettivo ambientale. I criteri dovrebbero anche essere, se possibile, di tipo quantitativo e contenere valori soglia, devono poi essere basati su "prove scientifiche conclusive" e sul principio di precauzione. Come regola generale, i criteri devono escludere le attività di generazione di elettricità che utilizzano combustibili fossili solidi, ad esempio il

⁶ Idem, Art. 10-16.

⁷ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Art. 290.

⁸ Regolamento sulla tassonomia [(UE) 2020/852], Art. 23 in combinato disposto con Art. 10 par. 3, Art. 11 par. 3, Art. 12 par. 2, Art. 13 par. 2, Art. 14 par. 2, Art. 15 par. 2.

carbone, e la Commissione non può classificarle come “ecosostenibili”.⁹ La Commissione può fissare i criteri di valutazione per ciascuno dei sei obiettivi ambientali sopra elencati. È stata incaricata dai legislatori dell'UE di adottare gli atti delegati corrispondenti per i due obiettivi ambientali “mitigazione del cambiamento climatico” e “adattamento al cambiamento climatico” entro la fine del 2020¹⁰ e per gli altri obiettivi ambientali fissarli entro la fine del 2021.¹¹

La Commissione deve notificare un atto delegato simultaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio non appena lo adotta formalmente.¹² Successivamente, sia il Parlamento europeo che il Consiglio possono sollevare obiezioni all'atto adottato entro un periodo di quattro mesi. Se non si oppongono entro questo termine, l'atto può entrare in vigore. Sia il Consiglio che il Parlamento europeo possono però prolungare il periodo dei quattro mesi di altri due mesi.¹³ Eventuali obiezioni del Parlamento europeo ad un atto delegato sono possibili a maggioranza semplice dei suoi membri.¹⁴ Attualmente sono 353 parlamentari. Nel Consiglio per tale azione è richiesta una maggioranza qualificata.¹⁵ Tale maggioranza è raggiunta quando almeno il 55% degli stati membri sono d'accordo ed essi rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'UE.¹⁶ Attualmente, sarebbe necessario quindi il consenso di almeno 20 stati membri per bloccare un atto delegato in Consiglio.

3 La presentazione degli atti delegati sulla tassonomia verde

3.1 Primo atto delegato sulla “tassonomia climatica dell'UE”

Dopo l'entrata in vigore del Regolamento sulla tassonomia nel luglio 2020, la Commissione si è inizialmente concentrata sulla preparazione degli atti delegati sui primi due obiettivi ambientali - protezione del clima e adeguamento al cambiamento climatico. Il 4 giugno 2021, la Commissione ha presentato un primo atto delegato che stabilisce i criteri di valutazione tecnica per identificare le attività che danno un contributo significativo alla protezione del clima e adeguamento al cambiamento climatico (“Tassonomia climatica dell'UE”).¹⁷ Questo atto giuridico copre le attività economiche di circa il 40% delle società quotate nell'UE, che appartengono a settori che rappresentano quasi l'80% delle emissioni dirette di gas a effetto serra nell'UE.¹⁸ Pertanto, tale disposizione non copre ancora tutte le attività economiche da cui la Commissione attende un contributo significativo ai due obiettivi climatici. Per esempio, la Commissione ha dichiarato all'epoca che il settore agricolo non era ancora preso in considerazione e che il settore del gas naturale non era ancora sufficientemente coperto, poiché c'era ancora bisogno di chiarimenti e una consultazione pubblica avrebbe portato a “opinioni divise”. La Commissione si è anche astenuta dal fissare criteri

⁹ Idem, Art. 19.

¹⁰ Idem, Art. 10 Par. 3, Art. 11 Par. 3.

¹¹ Idem, Art. 12 Par. 2, Art. 13 Par. 2, Art. 14 Par. 2, Art. 15 Par. 2.

¹² Idem, Art. 23 Par. 5.

¹³ Idem, Art. 23 Par. 6.

¹⁴ TFUE, Art. 290 Par. 2.

¹⁵ Idem.

¹⁶ TFUE, Art. 238 Par. 2.

¹⁷ Regolamento delegato (UE) 2021/2139 della Commissione del 4. giugno 2021 che integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilendo i criteri tecnici di valutazione per determinare a quali condizioni si può ritenere che un'attività economica fornisca un contributo significativo alla mitigazione o all'adattamento ai cambiamenti climatici e per determinare se tale attività economica eviti impatti negativi significativi su uno degli altri obiettivi ambientali.

¹⁸ Commissione UE, COM(2021) 188, Comunicazione del 21 aprile 2021, Tassonomia, reporting di sostenibilità aziendale, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: Orientare le risorse finanziarie verso il Green Deal europeo, pp. 1 e 2.

sull'energia nucleare, sostenendo di voler aspettare i risultati delle ricerche ancora in sospeso degli esperti interni.¹⁹ Questo primo atto delegato sulla tassonomia climatica dell'UE è stato discusso in modo controverso sia nel Parlamento europeo che nel Consiglio. Alla fine, però, entrambi i legislatori hanno deciso di non sollevare obiezioni all'atto delegato. Il 9 dicembre 2021, l'atto è quindi apparso nella Gazzetta ufficiale dell'UE ed è entrato in vigore dal 1° gennaio 2022.²⁰

3.2 Secondo atto delegato sulla “Tassonomia climatica dell'UE”

Dopo che il primo atto delegato sulla tassonomia verde era già definito e pubblicato, il 31 dicembre 2021 la Commissione ha proseguito il lavoro, presentando un progetto di atto delegato sulla tassonomia climatica dell'UE che integra il primo. Questo atto giuridico complementare contiene i criteri di valutazione tecnica per ulteriori attività economiche, in particolare nei settori del gas naturale e dell'energia nucleare. Con la sua pubblicazione del “progetto preliminare”, tuttavia, la Commissione²¹ non ha ancora adottato l'atto ufficialmente. Invece, ha in un primo momento presentato una bozza solo per iniziare un processo di consultazione in cui, tra gli altri, gli Stati membri potevano esprimere le loro valutazioni. Inizialmente, la Commissione aveva fissato un termine di poco meno di due settimane, fino al 12 gennaio 2022, per la presentazione dei commenti, ma ha esteso questo termine in modo che le osservazioni potessero essere presentate entro il 21 gennaio 2022.^{22,23} Solo da quel momento in poi ci si aspetta l'adozione formale dell'atto giuridico, e solo allora inizierà il termine di quattro e sei mesi rispettivamente per il Parlamento europeo e il Consiglio per presentare formalmente obiezioni contro la disposizione in oggetto. Una decisione finale potrebbe quindi protrarsi fino all'estate del 2022.

Dal progetto che dovrebbe integrare la tassonomia climatica emerge che la Commissione sarebbe dell'avviso che il gas naturale e l'energia nucleare, rispettando specifiche condizioni²⁴, sono da classificare come “ecosostenibili”. Secondo la Commissione, si tratta di “attività transitorie” che possono facilitare il passaggio verso un “futuro prevalentemente rinnovabile”.^{25,26} La Commissione ritiene che la sua decisione sia sostenuta da pareri scientifici e giustifica la classificazione in particolare con “l'attuale progresso tecnico” e le “diverse sfide negli Stati membri”.²⁷

¹⁹ Questions and Answers: Delegated act on EU climate taxonomy and amendments to delegated acts on fiduciary duties and investment and insurance advice, 21 aprile 2021.

²⁰ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 442, 9 dicembre 2021.

²¹ La Commissione non ha pubblicato ufficialmente il progetto, ma ne ha confermato la sua esistenza in un comunicato stampa.

²² Tassonomia dell'UE: la Commissione avvia consultazioni con gli esperti sull'atto delegato complementare che copre determinate attività nel settore nucleare e del gas, Comunicato stampa, 1 Gennaio 2022.

²³ Euractiv, EU delays deadline on green investment rules for nuclear and gas, 11 January 2022, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-delays-deadline-on-green-investment-rules-for-nuclear-and-gas/>.

²⁴ Per l'energia nucleare il progetto di legge prevede per es. che le nuove centrali debbano detenere un permesso di costruzione entro il 2045 e che i gestori delle centrali debbano presentare un piano di stoccaggio finale al più tardi entro il 2050. Nel caso delle tecnologie del gas naturale, per esempio, stabilisce che devono essere autorizzate entro la fine del 2030 e che devono essere gestite con gas a bassa emissione di CO₂ o con energie rinnovabili al più tardi nel 2035.

²⁵ Tassonomia dell'UE: la Commissione avvia consultazioni con gli esperti sull'atto delegato complementare che copre determinate attività nel settore nucleare e del gas, Comunicato stampa, 1 Gennaio 2022..

²⁶ Progetto di Regolamento delegato (UE) della Commissione che modifica il Regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in alcuni settori energetici e il Regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda specifiche informazioni pubbliche per tali attività economiche.

²⁷ Tassonomia dell'UE: la Commissione avvia consultazioni con gli esperti sull'atto delegato complementare che copre determinate attività nel settore nucleare e del gas, Comunicato stampa, 1 gennaio 2022.

3.3 Altri atti delegati sulla tassonomia verde

Pur essendo stati presentati i due atti delegati sulla tassonomia climatica dell'UE, questa non è ancora completa. Per esempio, altri settori economici come quello agricolo devono ancora essere inclusi in ulteriori integrazioni alla tassonomia climatica. Inoltre, nel luglio 2021 la Commissione ha annunciato in un documento strategico che avrebbe presentato un ulteriore atto delegato per gli altri quattro obiettivi ambientali nella prima metà del 2022. Questo sarebbe poi applicato a partire dal 2023.²⁸

4 Considerazioni politiche, economiche e giuridiche

L'annuncio della classificazione dell'energia nucleare e del gas naturale come ecologicamente sostenibili nel senso della tassonomia verde ha portato a un'enorme risposta mediatica e politica all'inizio del 2022. Francia, Polonia, Ungheria e Finlandia, per esempio, hanno sostenuto l'inclusione dell'energia nucleare, mentre Germania, Portogallo, Danimarca, Lussemburgo e Austria l'hanno esplicitamente rifiutata.²⁹ La presentazione dell'atto delegato corrispondente, tuttavia, non è stata affatto una sorpresa.³⁰ Per mesi, la Commissione ha discusso sulla forma esatta dell'atto giuridico e ne ha rimandato più volte la pubblicazione. Nelle settimane e nei mesi precedenti la proposta, tuttavia, era già diventato evidente che - a certe condizioni - sia l'energia nucleare che il gas naturale sarebbero stati inclusi nella tassonomia verde come attività transitorie. Non da ultimo, i colloqui bilaterali tra Francia e Germania (anche al più alto livello) hanno contribuito a trovare un compromesso. L'attuale indignazione a livello politico per le classificazioni fatte, soprattutto in Germania, sembra quindi alquanto discutibile. Qui bisogna sottolineare due aspetti:

In primo luogo, gli Stati membri dell'UE e il Parlamento europeo hanno concordato l'istituzione della tassonomia verde e, come parte di questa, hanno anche delegato alla Commissione il potere di definire i criteri tecnici di valutazione delle attività ecosostenibili attraverso atti delegati. Hanno quindi accettato di attribuire questa competenza alla Commissione. I due atti delegati sulla tassonomia del clima ne sono il risultato. Il primo di questi atti giuridici è già stato approvato dai legislatori europei, dando così alla procedura la loro benedizione di principio. Sembra quindi discutibile mettere ora in dubbio questo con il secondo atto giuridico sull'energia nucleare e il gas naturale, anche se questo aspetto sembra essere più sensibile dal punto di vista politico.

In secondo luogo, alcuni Stati membri hanno annunciato che si opporranno principalmente alla classificazione dell'energia nucleare come tecnologia sostenibile. Hanno voluto chiarirlo prima nella loro dichiarazione - non vincolante - alla Commissione, che doveva essere presentata entro il 21 gennaio 2022. Non c'è niente di male in questo, per il momento. In linea di principio, c'è una possibilità, anche se è ancora così piccola, che la Commissione affronti i punti critici e ne tenga conto

²⁸ Commissione UE, COM(2021) 391, Comunicazione del 6 luglio 2021: Strategia di finanziamento della transizione verso un'economia sostenibile.

²⁹ EU-Taxonomie: Welche EU-Länder wollen Gas und Atomkraft als nachhaltig einstufen? Die wichtigsten Antworten auf die Brüsseler Pläne, Handelsblatt, 3 gennaio 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-taxonomie-welche-eu-laender-wollen-gas-und-atomkraft-als-nachhaltig-einstufen-die-wichtigsten-antworten-auf-die-bruesseler-plaene/27941786.html>.

³⁰ Solo la pubblicazione a Capodanno 2021/2022 non era prevista in queste modalità.

nell'atto delegato finale.³¹ Non appena la Commissione adotterà ufficialmente l'atto delegato nelle prossime settimane, tuttavia, i singoli Stati membri, ma anche i membri del Parlamento europeo, potranno esprimersi contro o a favore solo in blocco. Un rifiuto separato dell'energia nucleare o del gas naturale come ecologicamente sostenibile non è possibile. Ogni Stato membro e ogni Deputato deve poi mostrare le sue posizioni ed esprimere una valutazione complessiva dell'atto giuridico.

Le recenti discussioni si sono concentrate soprattutto sulla questione dell'opportunità di classificare l'energia nucleare e alcune tecnologie del gas naturale ecosostenibili nel senso della tassonomia verde, anche in vista dell'obiettivo della Commissione di raggiungere la neutralità climatica nell'UE entro il 2050. Questo perché l'inclusione dell'energia nucleare e del gas naturale può, da un lato, facilitare il cammino verso l'obiettivo, ma dall'altro, rallentare lo sviluppo della capacità di energia rinnovabile. La domanda se la creazione di un sistema di classificazione per le attività ecosostenibili sia necessaria o abbia senso, tuttavia, è posta molto meno frequentemente. In effetti, è proprio questa la domanda che si pone. Molti *stakeholder* sottolineano che la tassonomia verde può essere un'ancora centrale per gli investitori, aiutandoli a investire il capitale in modo più sostenibile. Inoltre, la tassonomia contribuirebbe a una comprensione più uniforme della sostenibilità, che è un valore in sé. Una tassonomia considerata generalmente credibile potrebbe anche minimizzare i rischi associati al *greenwashing*. Queste considerazioni hanno una loro giustificazione, ma vanno anche discusse in maniera critica. Perché è assurdo credere che ci possa essere una classificazione delle attività sostenibili che renda giustizia politica e definitoria ai punti di vista e alle preferenze di tutti gli attori. Indipendentemente da come la Commissione avrebbe deciso sulla questione della classificazione dell'energia nucleare o del gas naturale, ci sarebbero stati attori - sia dell'ambito scientifico, della politica, dell'economia reale o anche del settore finanziario - che avrebbero considerato la decisione presa inappropriata o solo parzialmente appropriata. La Commissione non è stata quindi in grado di fare una classificazione "corretta", ma ha potuto delineare politicamente il percorso energetico economico e tecnologico. L'errore di base è che non c'è e non può esserci una comprensione oggettiva e uniforme della "sostenibilità". Un sistema di classificazione come la tassonomia verde impedisce diversi punti di vista e di fatto non lascia spazio ad altre valutazioni. Quindi, non sarà nemmeno considerato credibile da molti attori. Tuttavia, a causa della grande importanza della tassonomia verde, è di fatto impossibile per loro passare a tassonomie alternative concorrenti con altri criteri di valutazione. Infine, il tutto è reso più difficile dal fatto che anche per gli altri obiettivi ambientali sono in sospenso ampi cataloghi di criteri. Questi complicano la tassonomia, che è già di diverse centinaia di pagine, e comportano il pericolo di ulteriori conflitti di obiettivi tra diversi obiettivi ambientali, come nel caso dell'energia nucleare a metà tra l'obiettivo della protezione del clima e quello della prevenzione e riduzione dell'inquinamento ambientale.

Subito dopo la presentazione della bozza del secondo atto delegato supplementare sulla tassonomia climatica dell'UE³² Austria e Lussemburgo³³ nonché associazioni ambientaliste come Deutsche

³¹ La Presidente della Commissione von der Leyen ha già annunciato che vuole attenersi al progetto di atto delegato presentato.

³² Finora è disponibile solo una bozza preliminare, per cui la presentazione ufficiale del secondo atto delegato sulla tassonomia climatica dell'UE è ancora in sospenso. I contenuti di questo capitolo si riferiscono quindi all'atto delegato che dovrebbe essere adottato nel prossimo futuro.

³³ EU-Taxonomie: Auch Luxemburg kündigt rechtliche Schritte gegen „grünes Label“ für neue Atom- und Gaskraftwerke an, Deutschlandfunk, 8 gennaio 2022, <https://www.deutschlandfunk.de/auch-luxemburg-kuendigt-rechtliche-schritte-gegen-gruenes-label-fuer-neue-atom-und-gaskraftwerke-an-108.html>.

Umwelthilfe³⁴ si preparano per presentare una denuncia contro di essa. In particolare, si critica la Commissione per aver violato numerosi requisiti del Regolamento sulla tassonomia classificando l'energia nucleare come "attività economica ecologicamente sostenibile" che "contribuisce in modo significativo alla protezione del clima". Di conseguenza, la Commissione avrebbe superato i limiti del potere di adottare atti delegati conferitole dal regolamento sulla tassonomia ai sensi dell'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)³⁵, in cui può stabilire "criteri tecnici di valutazione" per determinare la "sostenibilità ambientale" di una determinata attività economica.

A prescindere dalla misura in cui le violazioni del Regolamento sulla tassonomia denunciate dai potenziali querelanti attraverso il secondo atto delegato della Commissione sulla tassonomia climatica dell'UE in questione effettivamente sussistano o se le azioni contro di esse possano effettivamente avere una possibilità di successo davanti alla Corte di Giustizia Europea (CGCE), si pone prima una questione molto più fondamentale dal punto di vista del diritto europeo: il legislatore dell'UE - Parlamento europeo e Consiglio - ai sensi dell'art. 290 TFUE ha il potere di autorizzare la Commissione, nell'ambito del Regolamento sulla tassonomia come atto giuridico di base, a decidere per mezzo di un atto delegato se un certo tipo di produzione di energia - ad esempio l'energia nucleare o il gas naturale - può essere classificato come "attività ecosostenibile"?

Lo scopo di delegare il potere di adottare "norme non essenziali" alla Commissione ai sensi dell'articolo 290 del TFUE è quello di sollevare il "diritto secondario dell'UE" da un sovraccarico di norme tecniche dettagliate per mezzo di atti delegati e consentire un adattamento rapido e flessibile di questo "atto legislativo esecutivo" da parte della Commissione. Il legislatore dell'UE, nel quadro della lunga procedura legislativa ordinaria dell'UE, non deve essere sovraccaricato di regolamentazioni tecniche dettagliate, quindi attraverso il mezzo degli atti delegati della Commissione deve consentire un adattamento rapido e flessibile di questo "diritto terziario esecutivo dell'UE" ai nuovi sviluppi.³⁶ Tuttavia, secondo l'articolo 290 (1), primo comma, TFUE, il legislatore UE può delegare alla Commissione il potere di adottare tali "atti non legislativi di applicazione generale" delegati solo per "completare o modificare" alcuni "elementi non essenziali". Il fatto che le materie "essenziali" possano essere regolate solo dallo stesso legislatore dell'UE nel quadro dell'atto legislativo di base è espressamente chiarito dall'art. 290 (1), secondo comma, seconda frase del TFUE, secondo il quale gli "aspetti essenziali di un settore [...] sono riservati all'atto legislativo" e "una delega di potere [...] è quindi esclusa nei loro confronti". Questa "riserva di essenzialità" ha lo scopo di garantire l'equilibrio istituzionale tra le istituzioni dell'UE e di evitare che il compito originario del Parlamento europeo e del Consiglio come legislatori dell'UE sia minato da un trasferimento del potere legislativo alla Commissione UE.³⁷ Ciò deriva dal principio democratico, secondo il quale le decisioni essenziali devono essere prese dal legislatore direttamente legittimato democraticamente e non dall'Esecutivo.³⁸

³⁴ Taxonomie-Verordnung und geplanter Rechtsakt der Europäischen Kommission zu Atomenergie und Erdgas: Handlungsnotwendigkeiten der Bundesregierung, Deutsche Umwelthilfe e.V., 10 gennaio 2022, <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/neues-rechtsgutachten-zu-eu-taxonomie-aufnahme-von-atom-und-gas-waere-rechtswidrig-deutsche-umwelthilfe/>

³⁵ Regolamento sulla tassonomia [(UE) 2020/852], art. 23 in combinato disposto con l'art. 10, par. Art. 10(3), Art. 11(3), Art. 12(2), Art. 13(2), Art. 14(2), Art. 15(2) e Art. 19.

³⁶ Gellermann in: Streinz, EUV/AEUV, 3. ed. 2018, Art. 290 AEUV, Rn. 1; Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. ed. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 3.

³⁷ Gellermann in: Streinz, EUV/AEUV, 3. ed. 2018, Art. 290 AEUV, Rn. 7 con ulteriori riferimenti; Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. ed. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 25 con ulteriori riferimenti.

³⁸ Id.

Per quanto siano convincenti il senso e lo scopo di questa attribuzione legislativa di compiti, resta la grande sfida di concretizzare l'indeterminato concetto giuridico di "essenzialità" in casi individuali concreti e di distinguere gli "aspetti essenziali di un settore", che sono riservati al legislatore dell'UE, dalle "disposizioni non essenziali", la cui definizione può essere delegata alla Commissione. Nel fare ciò, al legislatore dell'UE è in linea di principio concesso un certo margine di discrezionalità.³⁹ Tuttavia, quest'ultimo non è libero di esercitare la sua discrezionalità, ma deve essere guidato da criteri oggettivi soggetti al controllo giudiziario.⁴⁰ A questo proposito, la CGUE ha finora applicato standard generosi nel suo controllo giurisdizionale della delega di poteri alla Commissione, ha concesso al legislatore dell'UE un ampio margine di discrezionalità e ha considerato ammissibile anche la delega di poteri "di ampia portata".⁴¹

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, almeno per il momento, non si evince ancora "una teoria consolidata della essenzialità".⁴² Nel determinare se una questione è "non essenziale" e può quindi essere regolata dalla Commissione nel quadro di un atto delegato, considerazioni di economia procedurale giocano un ruolo in relazione alla funzione di disimpegno legislativo della legislazione delegata. Tuttavia, questi da soli non possono essere decisivi per stabilire se sia preferibile che la legislazione venga emanata dal legislatore europeo attraverso la gravosa procedura legislativa ordinaria dell'UE, o se sia meglio ricorrere ad una procedura "snella" della Commissione. In generale, sono considerati come "essenziali" i Regolamenti che - in contrasto con una "concretizzazione prevalentemente non politica"⁴³ - richiedono una decisione politica intesa come un orientamento fondamentale della politica UE.⁴⁴ "Più la decisione da prendere è politica, più è probabile che sia considerata essenziale".⁴⁵ Indicazioni del carattere politico di una decisione possono essere, per esempio, il suo riferimento a certi valori o anche il suo potenziale di conflitto.⁴⁶

La veemenza dell'attuale discussione sulla tassonomia climatica dell'UE dimostra che nella politica europea del clima e dell'energia è difficile immaginare decisioni più politiche e conflittuali della questione se il nucleare o il gas naturale debbano essere usati come fonti di energia e se questi diano un "contributo significativo alla protezione del clima" come "attività economiche ecologicamente sostenibili". Non è senza motivo che il diritto di scegliere tra diverse fonti di energia è riservato ad ogni Stato membro dell'UE nel diritto primario ai sensi dell'articolo 194 (2), secondo comma, TFUE ("riserva di sovranità in materia di politica energetica"). Così, a causa delle diverse circostanze nazionali, delle preferenze e delle valutazioni delle conseguenze ambientali e dei rischi per la sicurezza, nonché dei confronti che a volte sono durati per decenni e sono stati irti di conflitti, la Germania, per esempio, ha deciso di eliminare gradualmente l'energia nucleare e la Francia di

³⁹ Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. ed. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 26 con ulteriori riferimenti.

⁴⁰ Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. ed. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 26; Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, 74. EL Settembre 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 38 con ulteriori riferimenti.

⁴¹ Schmidt in: von der Groeben / Schwarze / Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. ed. 2015, Art. 290 AEUV, Rn. 27.

⁴² Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, 74. EL Settembre 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 38.

⁴³ Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, 74. EL Settembre 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 41.

⁴⁴ Ruffert in: Callies/Ruffert, *EUV/AEUV*, 6a ed. 2022, art. 290 TFUE, marginale n. 15 con ulteriori riferimenti; Gellerman in: Streinz, *EUV/AEUV*, 3a ed. 2018, art. 290 TFUE, marginale n. 7 con ulteriori riferimenti

⁴⁵ Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, 74. EL Settembre 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 41.

⁴⁶ Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, 74. EL Settembre 2021, Art. 290 AEUV, Rn. 41.

continuarne l'espansione. Anche se la classificazione di questa forma di energia nel quadro della tassonomia dell'UE come "ecologicamente sostenibile" o, al contrario, come "non ecologicamente sostenibile" può non influenzare le decisioni fondamentali degli Stati membri in questo senso, almeno in termini puramente formali, ha tuttavia conseguenze di vasta portata - che sono anche esplicitamente volute dalla tassonomia dell'UE - per l'indirizzamento degli investimenti corrispondenti. Di conseguenza, nell'insieme, una classificazione corrispondente può difficilmente essere qualificata come una questione non politica e "non essenziale" ai sensi dell'articolo 290 del TFUE.

In definitiva, con la sua proposta di tassonomia europea e la procedura legislativa a tappe per determinare le "attività economiche ecologicamente sostenibili", la Commissione europea si è messa in una doppia trappola, almeno per quanto riguarda la valutazione delle forme di energia dal punto di vista della politica climatica, così da essere presa tra i fronti delle controversie di politica energetica tra gli Stati membri: si scopre che a questo proposito (1) non esiste una concezione obiettiva e uniforme della "sostenibilità" in tutta l'UE e (2) la questione politicamente molto controversa della sostenibilità di alcune forme di energia è tutt'altro che "non essenziale" - e di conseguenza non deve certamente essere decisa solo dalla Commissione nel quadro di un atto delegato. Pertanto, è stato fin dall'inizio un errore di interpretazione del Regolamento sulla tassonomia dell'UE, in violazione dell'articolo 290 del TFUE, il fatto che il legislatore dell'UE abbia delegato i relativi poteri di classificazione alla Commissione. Tuttavia, se la CGUE sarà in grado di giungere a una valutazione corrispondente in caso di ricorso è un'altra questione, vista la sua precedente autolimitazione in materia.

5 Prospettive

Dopo la presentazione del progetto di adeguamento della tassonomia del clima, gli Stati membri in particolare avevano tempo fino al 21 gennaio 2022 per presentare i loro commenti. L'adozione ufficiale dell'atto delegato è prevista nelle prossime settimane. Dopo l'adozione finale dell'atto giuridico, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno fino a sei mesi per fornire il loro parere. Se almeno uno dei due legislatori europei respinge l'atto, la Commissione deve ritirarlo. Se non lo rifiutano, può entrare in vigore.

Attualmente la sua applicazione è prevista per l'inizio del 2023., ed al momento non sembra che gli oppositori dell'energia nucleare e/o della tecnologia del gas naturale possano prevalere e impedire l'entrata in vigore dell'atto. Per loro, il quorum di una maggioranza qualificata nel Consiglio o una maggioranza semplice nel Parlamento europeo è probabilmente un ostacolo troppo grande. Piuttosto, c'è da aspettarsi azioni legali contro la procedura seguita attraverso un atto delegato. Questo sembra essere l'unico modo per fermare l'atto legale sulla tassonomia verde. Tuttavia, ciò passa per la CGUE e in questo contesto ha un potenziale politico esplosivo.

In sei mesi possono accadere ancora diverse cose. Tuttavia, ormai la Commissione difficilmente riuscirà ad uscire dalla trappola della tassonomia che si è autoimposta, perché ha già fundamentalmente diviso l'Europa rispetto ai contenuti della politica energetica.

**Autori:****Philipp Eckhardt**

Capo del dipartimento Mercati finanziari e tecnologie dell'informazione

eckhardt@cep.eu

Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)

Capo del dipartimento Energia | Ambiente | Clima | Trasporti

reichert@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Friburgo

Schiffbauerdamm 40 | Räume 4205/06 | 10117 Berlino

Telefono: + 49 761 38693-0



Traduzione (dalla versione originale in tedesco):

Prof. Andrea De Petris

depetris@cep.eu

Dott. Stefano Milia

milia@cep.eu

Centro Politiche Europee ROMA

Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma

Tel. +390684388433

cepitalia@cep.eu

Il **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,
il **Centre de Politique Européenne** PARIS, ed il **Centro Politiche Europee** ROMA,
costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Gli istituti della rete CEP sono specializzati nell'analisi e nella valutazione degli atti promossi dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di loro competenza e nel quadro d'insieme del processo di integrazione. Il lavoro scientifico, riflesso in particolare nelle proprie pubblicazioni, viene portato avanti indipendentemente da qualsiasi interesse di parte e in favore di una Unione europea che rispetti lo stato di diritto ed i principi dell'economia sociale di mercato.