assonime

Associazione fra le società italiane per azioni

5/2021

Note e Studi

Innovare per la crescita sostenibile: strategie di impresa e politica pubblica

Rapporto Assonime

18 marzo 2021

Questo Rapporto è stato elaborato da un Gruppo di lavoro della Giunta di Assonime coordinato da Cesare Avenia.

Ai lavori hanno partecipato Acea, Allianz, Almaviva, Amazon, Assicurazioni Generali, Avio, Banca Sella, Brembo, Cassa Depositi e Prestiti, Edison, e-Geos, Enel, Eni, Ericsson, Ferrero, Ferrovie dello Stato, Google, Italiaonline, Lactalis, Leonardo, Lavazza, Menarini, Open Fiber, Permasteelisa, Qualcomm, Sanofi, Stellantis, Terna, TIM, UBI Banca, Webuild.

La stesura del Rapporto è stata curata da Ginevra Bruzzone insieme a Sara Capozzi, Raffaella Marzulli e Annalisa Oresta dell'Area Attività d'impresa e concorrenza di Assonime.

Ringraziamo per gli utili contributi e commenti Paolo Boccardelli, Leonardo Mirone, Antonio Perrucci, Marcello Bianchi, Alessandra Casale, Miriam Cassella, Fabrizia Peirce e Aurora Saija.

Indice

Executive Summary p. 4

Introduzione p. 10

1. La doppia trasformazione al centro dell'Agenda europea p. 13
2. Transizione ecologica e competitività nelle strategie di impresa p. 18
3. Rimuovere gli ostacoli amministrativi e normativi ingiustificati p. 27
4. Regole e competenze per la domanda green p. 35
5. Cooperazione tra imprese, standard e regolazione p. 40
6. La politica in materia di dati a sostegno delle strategie delle imprese p. 46
7. Le risorse pubbliche e le regole sugli aiuti di Stato p. 50

Allegato – Il Green Deal europeo: aree di azione e iniziative previste p. 58

Executive Summary

L'Italia e l'Unione europea stanno fronteggiando una duplice sfida. La prima è quella di porre rimedio alle gravissime conseguenze sociali ed economiche della pandemia. La seconda è quella di disegnare un percorso di crescita che guardi alle generazioni future e sia quindi sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale.

Assicurare la crescita economica è fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità: serve a creare prospettive di lavoro, assicura la stabilità macroeconomica e mette a disposizione risorse per le politiche di coesione a sostegno dei più svantaggiati, anche nel contesto della doppia trasformazione ecologica e digitale al centro dell'agenda europea.

Il tema che abbiamo voluto affrontare in questo Rapporto è se sia possibile, e come, conciliare il miglioramento della sostenibilità ambientale, che è ormai imprescindibile e va affrontato con incisività, con la competitività delle imprese e quindi con la crescita economica.

A questo fine ci siamo anzitutto interrogati sul contributo che può dare al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale il funzionamento concorrenziale del mercato.

Per gli ambiti in cui le iniziative delle imprese da sole non sono sufficienti per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, la questione che ci siamo posti è come utilizzare al meglio i diversi strumenti, europei e nazionali, di regolazione e intervento pubblico per sostenere e integrare l'azione del mercato in modo favorevole alla crescita.

Transizione ecologica e competitività nelle strategie d'impresa

L'analisi delle esperienze di alcune delle principali imprese operanti in Italia nei vari settori, dall'energia ai trasporti, dall'ICT alle costruzioni, dall'industria manifatturiera ai servizi, mostra che conciliare sostenibilità e competitività fa ormai parte delle dinamiche concorrenziali.

Un ruolo chiave per evitare, o almeno mitigare, il trade-off tra sostenibilità ambientale e redditività è svolto dall'innovazione: l'innovazione tecnologica, basata o meno sulle soluzioni digitali, l'innovazione organizzativa, l'innovazione di prodotto e quella relativa ai processi produttivi.

Il Rapporto illustra, attraverso esempi concreti, come attraverso l'innovazione sia possibile perseguire obiettivi ambientali e al tempo stesso ridurre i costi operativi, aumentare la produttività e la sicurezza dell'offerta. Le imprese possono inoltre conciliare sostenibilità e redditività cogliendo le opportunità che vengono dalla crescente domanda di prodotti sostenibili da parte delle altre imprese, dei consumatori e delle pubbliche amministrazioni. Appropriate strategie di differenziazione dei prodotti e dei servizi hanno un impatto positivo sulla loro competitività.

Orientare l'attività d'impresa alla sostenibilità può comportare anche un migliore accesso alle risorse finanziarie sul mercato. Si è infatti notevolmente sviluppato in questi anni, anche in Italia, l'interesse degli intermediari finanziari e degli investitori per la finanza sostenibile. Alcune grandi imprese italiane hanno già utilizzato con successo lo strumento dei green bonds per raccogliere capitali sul mercato.

Le strategie competitive delle imprese per la transizione ecologica coinvolgono in maniera profonda la capacità d'innovazione, anche in collaborazione con altri soggetti. In questo contesto, varie imprese hanno promosso iniziative di Open Innovation con il coinvolgimento di start-up e PMI innovative.

Rimuovere gli ostacoli amministrativi e normativi ingiustificati

Per la transizione ecologica verso un percorso di crescita sostenibile occorre investire per ammodernare gli impianti, realizzare infrastrutture, sperimentare nuove soluzioni, avviare nuove attività. E' necessario che le iniziative non vengano ingiustificatamente rallentate o bloccate a causa di un contesto normativo o amministrativo inadeguato. Il Rapporto riporta alcuni esempi concreti dei blocchi che frenano gli investimenti e l'innovazionin Italia, con riferimento al piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, alle infrastrutture di connettività, a progetti innovativi in ambito industriale e alla realizzazione di impianti per le energie rinnovabili.

Per superare questi ostacoli, sono suggerite alcune linee di azione di semplificazione di carattere trasversale (attinenti alla responsabilità erariale dei funzionari pubblici, alla conferenza di servizi e alla valutazione di impatto ambientale), il potenziamento dello strumento dei *sandbox* regolatori per consentire la sperimentazione di soluzioni innovative ed alcuni interventi mirati di semplificazione settoriale.

Regole e competenze per la domanda green

Per avvalersi della leva competitiva connessa alla domanda di prodotti sostenibili, svolge un ruolo cruciale la capacità di comunicare al mercato le caratteristiche di

sostenibilità dei prodotti, degli investimenti e, più in generale, le caratteristiche di sostenibilità dell'impresa.

Il quadro normativo europeo e nazionale crea una cornice giuridica importante, vietando le pratiche commerciali che possono trarre in inganno gli acquirenti. La Commissione europea si sta interrogando su come gestire la frammentazione dei metodi di misurazione dell'impatto ambientale e la numerosità delle etichette ecologiche esistenti sul mercato. A questo riguardo nel Rapporto si osserva che l'esigenza di una maggiore trasparenza va conciliata con quella di non imporre, lungo la catena del valore, oneri sproporzionati che potrebbero svantaggiare soprattutto le imprese di minori dimensioni. Un'esigenza analoga di attenzione per le PMI si pone anche rispetto alle iniziative volte a porre requisiti uniformi per gli investimenti green a valle del Regolamento Taxonomy.

Per il *green procurement*, occorre accelerare l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti così da assicurare un livello adeguato di competenze, anche in materia ambientale, in capo ai soggetti responsabili della definizione e dell'attuazione di appalti pubblici e concessioni.

Cooperazione tra imprese, standard e regolazione

Le iniziative di cooperazione tra imprese, ad esempio gli accordi di ricerca e sviluppo, gli accordi di produzione congiunta, gli accordi di standardizzazione, svolgono un ruolo importante nel contesto della strategia europea per la crescita sostenibile. In alcuni casi, le iniziative sono incoraggiate dalla stessa Commissione europea, come nel caso delle alleanze industriali.

Il diritto antitrust già prevede la possibilità per le imprese di cooperare, nel rispetto di alcune condizioni volte ad assicurare un sistema di concorrenza non distorta. Vi sono tuttavia alcune iniziative che potrebbero essere utili per accompagnare il Green Deal senza indebolire la tutela della concorrenza. Anzitutto, come è avvenuto nell'emergenza Covid-19, la Commissione europea e le autorità nazionali potrebbero assicurare una maggiore disponibilità a fornire orientamenti alle imprese riguardo alla compatibilità con le regole di concorrenza di singole iniziative, soprattutto quando sono coinvolti rilevanti investimenti. Inoltre, la revisione delle Linee guida della Commissione europea sugli accordi di cooperazione orizzontale può fornire l'occasione per alcuni chiarimenti rispetto alla valutazione degli accordi volti a migliorare la sostenibilità ambientale e ai criteri di compatibilità dello scambio di informazioni tra imprese lungo le filiere produttive, nel contesto delle alleanze industriali e nelle *joint ventures*.

In alcuni casi gli accordi tra imprese non sono la soluzione appropriata per perseguire obiettivi ambientali, in particolare quando sono in gioco aumenti del prezzo dei prodotti. In queste situazioni è più appropriato il ricorso a strumenti alternativi, quali le iniziative di co-regolazione. La fissazione a livello europeo di requisiti obbligatori in termini di prestazioni ambientali, accompagnati da standard volontari, costituisce una forma di regolazione flessibile che favorisce l'innovazione.

Quando l'intervento pubblico per la tutela dell'ambiente comporta obblighi prescrittivi e meccanismi, anche di natura fiscale, per la correzione delle esternalità, per non comportare perdite di competitività e costi ingiustificati per le imprese è essenziale che le scelte di politica pubblica, nazionali ed europee, siano orientate ai principi della buona regolazione. Hanno una particolare importanza, in questo contesto, la valutazione della necessità e proporzionalità dell'intervento, l'attenta definizione dell'ambito di applicazione per evitare distorsioni della concorrenza, il *level-playing field* a livello europeo, l'accurata disciplina della fase transitoria quando è richiesto l'adeguamento dei processi produttivi e delle modalità di commercializzazione.

Anche sotto il profilo della regolazione vi è una dimensione globale della sfida ambientale, in particolare tenuto conto che oltre il 90 per cento delle emissioni di carbonio avviene al di fuori dell'Europa. La Commissione europea sta attualmente valutando se adottare un *carbon border adjustment mechanism* (CBAM) volto a evitare il *carbon leakage* derivante dalle importazioni. L'Italia, cui spetta la Presidenza del prossimo G-20 può svolgere un impulso importante alla cooperazione e al coordinamento delle iniziative di regolazione a livello internazionale, con il duplice obiettivo di rendere più efficace la lotta al cambiamento climatico a livello globale e di assicurare che le imprese degli ordinamenti più virtuosi sotto il profilo ambientale non risultino penalizzate, da un punto di vista concorrenziale rispetto alle imprese di altri ordinamenti.

La politica dei dati a sostegno delle strategie delle imprese

Molte delle innovazioni chiave per migliorare l'impatto ambientale delle attività umane, in particolare tutte le applicazioni dell'intelligenza artificiale, dipendono dall'utilizzo dei dati. La Commissione europea ha pubblicato e sta progressivamente mettendo a punto una strategia europea per i dati, volta a rafforzare il ruolo dell'Unione europea nell'economia dei dati.

Le sfide si pongono a più livelli. Per quanto riguarda il regime di accesso ai dati, occorre trovare un equilibrio tra l'esigenza di creare un contesto favorevole alla condivisione dei dati e quella di mantenere gli incentivi alla raccolta e alla cura della

qualità dei dati. Va tenuto conto degli ingenti investimenti e dei tempi che possono essere necessari per la raccolta di alcuni tipi di dati, ad esempio di quelli geo-spaziali, e delle conseguenze che avrebbe precluderne in generale la valorizzazione dal punto di vista economico. Per i dati sviluppati nell'attività d'impresa, gli obblighi di accesso devono rimanere strettamente delimitati agli ambiti in cui vi sono forti giustificazioni di interesse pubblico. Per il resto, ciò che serve è creare un contesto favorevole allo scambio.

Per i dati personali e la riservatezza delle comunicazioni elettroniche, oltre all'esigenza di assicurare una sempre più efficace tutela degli individui e delle loro scelte, vi è quella di evitare che nel contesto europeo eccessivi vincoli ostacolino ingiustificatamente l'innovazione basata sui dati. Guardando alla tutela dei dati personali, alcune possibili frizioni possono essere affrontate mediante interventi normativi settoriali che disciplinino in dettaglio determinate forme di trattamento necessarie per lo sviluppo di nuovi servizi senza comportare significativi rischi per gli interessati.

Un tema complementare, che nel Rapporto viene solo accennato, è quello dell'importanza per le strategie innovative delle imprese di disporre di infrastrutture adeguate per la gestione e l'analisi dei dati e per la cibersicurezza. La Commissione europea ha recentemente individuato una serie di misure che intende adottare in questo campo per aumentare l'autonomia strategica dell'Unione europea entro il 2030.

Le risorse pubbliche e le regole sugli aiuti di Stato

Per la doppia transizione, verde e digitale, sono necessarie ingenti risorse. Vi è un ruolo centrale per gli investimenti pubblici, attivati dalla domanda delle pubbliche amministrazioni, e un ruolo altrettanto importante per gli investimenti privati nel contesto dell'attività di impresa. In alcuni ambiti, inoltre, per raggiungere obiettivi di interesse pubblico può essere necessario utilizzare le risorse pubbliche a sostegno delle attività d'impresa, nel rispetto delle regole sugli aiuti di Stato.

Le risorse messe a disposizione degli Stati membri dalle istituzioni europee per la ripresa e la resilienza sono ingenti. Il quadro europeo fornisce dettagliate linee guida su come procedere ma spetta agli Stati membri individuare il percorso per assicurare la crescita sostenibile tenendo conto delle specificità nazionali, affrontando le criticità da superare per compiere un salto di qualità ed elaborando una visione integrata del potenziale di crescita sostenibile del Paese.

Quando i finanziamenti previsti dai Piani nazionali hanno come destinatari le imprese e sono selettivi, si applicano le regole sugli aiuti di Stato. I principi generali su cui si basa, nel diritto europeo, la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato sono sostanzialmente in linea con una moderna politica industriale incentrata su un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche.

Per ottenere una rapida valutazione delle misure di aiuto che verranno incluse nel Piano nazionale di ripresa e resilienza occorre disegnarle fin dall'inizio tenendo conto degli appositi orientamenti pubblicati dalla Commissione europea. Al tempo stesso, la revisione delle linee guida in materia di aiuti di Stato avviata dalla Commissione europea fornisce l'occasione per assicurare che il quadro europeo, in particolare in materia di energia e ambiente, sia adeguato alle sfide poste dalla transizione ecologica e digitale.

Introduzione

L'Italia e l'Unione europea stanno fronteggiando oggi una duplice sfida. La prima è quella di porre rimedio alle gravissime conseguenze sociali ed economiche della pandemia, che ha determinato un crollo del prodotto interno lordo senza precedenti nel dopoguerra. La seconda sfida, strettamente intrecciata alla prima, è quella di disegnare un nuovo percorso di crescita che guardi alle generazioni future e sia quindi sostenibile dal punto di vista economico, ambientale e sociale. Dobbiamo aumentare la capacità dei nostri modelli sociali ed economici di prevenire nuove crisi e, laddove queste si verifichino, di resistere all'impatto. È proprio nella consapevolezza di questa duplice sfida che lo strumento più innovativo messo a disposizione dall'Unione europee, la Recovery and Resilience Facility, fa riferimento ai due profili della ripresa e della resilienza.

L'urgenza di ridefinire i modelli di sviluppo in modo da assicurarne la sostenibilità per il Pianeta era evidente già prima della pandemia. A livello internazionale impegni politici per lo sviluppo sostenibile sono stati assunti da tempo. Nel 2015, con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sono stati identificati i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) e 169 linee di azione più specifiche per orientare in modo coordinato le politiche pubbliche degli Stati aderenti (Figura 1). Nello stesso anno, con l'accordo di Parigi nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, è stato sancito l'impegno a mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale al di sotto di 2° C rispetto ai livelli preindustriali e proseguire l'azione volta a non superare la soglia di 1,5° C. A partire dal 2019, nell'Unione europea il piano annuale con cui la Commissione europea identifica gli obiettivi da perseguire e le misure da adottare è denominato 'strategia annuale per la crescita sostenibile'[1].

Al cuore della strategia europea vi sono tre grandi obiettivi: la crescita economica, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale e territoriale. Nel perseguire questi obiettivi, non possiamo permetterci di sbagliare, sia per guidare la ripresa dalla crisi connessa alla pandemia sia per disegnare un modello virtuoso di sviluppo sostenibile per le generazioni future che possa divenire il modello a livello internazionale.

In questo contesto, è importante prendere atto che rilanciare la crescita è cruciale anche per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità: serve a creare prospettive di lavoro, assicura la stabilità macroeconomica, mette a disposizione risorse per le

[1] Commissione europea, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2020*, COM (2019) 650 def.; *Strategia annuale per crescita sostenibile 2021*, COM (2020) 575 def.

politiche di coesione a sostegno dei più svantaggiati, inclusi i soggetti più colpiti dalle trasformazioni in corso nei sistemi produttivi.

Il tema che abbiamo voluto affrontare in questo Rapporto è se sia possibile, e come, conciliare il miglioramento della sostenibilità ambientale, che è ormai imprescindibile e va affrontato con incisività, con la competitività delle imprese e quindi con la crescita economica.

A questo fine, ci siamo anzitutto interrogati sul contributo che può dare al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale il funzionamento concorrenziale del mercato. Anche senza entrare nel dibattito sulla natura degli obiettivi delle imprese, è evidente che conciliare sostenibilità ambientale e competitività fa ormai parte delle dinamiche concorrenziali. La visione della sostenibilità in termini di compliance, come un costo per l'impresa, è superata: molteplici esperienze evidenziano che la sostenibilità, soprattutto se accompagnata dall'utilizzo dell'innovazione (tecnologica, di prodotto, organizzativa), è una possibile fonte di valore anche sul piano economico.

L'analisi del funzionamento del mercato è utile anche per individuare gli ambiti in cui le iniziative delle imprese da sole non sono sufficienti per il raggiungimento dei SDGs ed è quindi necessario, per il perseguimento della crescita sostenibile, il supporto della politica pubblica. Per questi ambiti, la questione che ci siamo posti è come utilizzare al meglio i diversi strumenti, europei e nazionali, di regolazione e intervento pubblico per sostenere ed integrare l'azione delle imprese in modo favorevole alla crescita.

Figura 1 – Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda delle Nazioni Unite per il 2030

La struttura del Rapporto è la seguente.

Dopo un breve inquadramento dell'agenda della Commissione europea per una strategia di crescita basata sulla doppia transizione, verde e digitale (capitolo 1), viene esaminato come conciliare sviluppo sostenibile e competitività nelle strategie aziendali con esempi tratti dall'esperienza di alcune delle principali imprese operanti in Italia nei vari settori, dall'energia ai trasporti, dall'ICT alle costruzioni, dall'industria manifatturiera ai servizi (capitolo 2).

Il seguito del Rapporto è dedicato ad esaminare come la politica pubblica possa sostenere e integrare i processi concorrenziali per un incisivo perseguimento degli obiettivi della transizione ecologica in un contesto di crescita. Nel capitolo 3 ci soffermiamo sulle esigenze di semplificazione amministrativa e normativa con particolare riguardo al contesto italiano. Successivamente, allargando lo sguardo al quadro europeo, discutiamo quali regole siano appropriate per sostenere la domanda *green* dei consumatori, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni (capitolo 4). Analizziamo quindi quale sia il ruolo della cooperazione tra imprese, degli standard e della regolazione nella doppia transizione ecologica e digitale (capitolo 5). Segue un approfondimento su come assicurare a livello europeo un contesto favorevole all'innovazione digitale, con un focus sulla politica in materia di dati a sostegno delle strategie di impresa (capitolo 6).

A conclusione del Rapporto, proponiamo alcune considerazioni sul ruolo delle risorse pubbliche e delle regole sugli aiuti di Stato per la sostenibilità ambientale, anche nella prospettiva dell'attuazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (capitolo 7).

Va sottolineato, in questa introduzione, che per le imprese il perseguimento della sostenibilità non riguarda soltanto i profili ambientali. Per ottenere co-benefici sulla competitività di lungo periodo occorre sviluppare anche altri aspetti, in primis quello della sostenibilità sociale. Pur nella consapevolezza dell'importanza di una visione più ampia, in questo Rapporto concentriamo l'attenzione sul ruolo delle imprese e della politica pubblica limitatamente ai profili di sostenibilità ambientale[2].

[2] Il tema più generale del rilievo degli obiettivi di sviluppo sostenibile nella governance delle imprese è oggetto del Rapporto "I doveri degli amministratori di agire nell'interesse di lungo termine della società", elaborato da un altro Gruppo di lavoro della Giunta Assonime, coordinato da Patrizia Grieco.

1. La doppia trasformazione al centro dell'Agenda europea

Al cuore del progetto europeo di crescita sostenibile vi sono due trasformazioni epocali (la "doppia trasformazione"): la transizione ecologica per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale e la trasformazione digitale.

1.1 Il Green Deal

Il Green Deal, lanciato dalla Commissione nel dicembre 2019[3], è quella parte della più ampia strategia europea per la crescita sostenibile che persegue gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite connessi all'ambiente.

L'Unione europea ha da tempo adottato iniziative per la tutela dell'ambiente ma con il Green Deal la Commissione dà un messaggio politico forte: occorre fare di più e con maggiore rapidità per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, considerato la più grande sfida e la più grande opportunità dell'epoca attuale. A questo scopo la Commissione ha delineato una strategia complessiva di natura orizzontale, che coinvolge molti ambiti, l'utilizzo di vari strumenti di politica pubblica, la dimensione del mercato interno europeo e quella internazionale.

La comunicazione del 2019 sul Green Deal disegnava un piano d'azione e alcune delle iniziative previste sono già state adottate[4]. La crisi connessa alla pandemia Covid-19 non solo non ha attenuato l'impegno in direzione del Green Deal, ma per alcuni aspetti l'ha rafforzato. Basti pensare che il 37% delle risorse della Recovery and Resilience Facility dovrà essere destinata dagli Stati membri a perseguire l'obiettivo della neutralità climatica[5].

Sintetizzando al massimo, la sostenibilità ambientale perseguita attraverso il Green Deal riguarda tre insiemi di obiettivi:

a) la neutralità climatica
b) un'economia efficiente nell'utilizzo delle risorse, separando la crescita dall'esaurimento delle risorse naturali;

[3] COM(2019) 640 def.
[4] Cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it.
[5] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

c) la protezione e il miglioramento del patrimonio naturale dell'Unione europea, della salute e del benessere dei cittadini rispetto ai rischi e agli impatti connessi all'ambiente.

La strategia prevede obiettivi e misure specifiche riguardo a 8 aree di azione (Tavola 1).

Tavola 1 – Green Deal: le aree di azione

- Azione per il clima: rendere più ambiziosi gli obiettivi UE in materia di clima per il 2030 e il 2050
- Energia pulita, economica e sicura
- Economia pulita e circolare
- Edilizia green, compresa la ristrutturazione degli edifici esistenti
- Mobilità smart e sostenibile
- Sistema alimentare equo, sano e favorevole all'ambiente
- Tutela e ripristino degli ecosistemi e della biodiversità
- Obiettivo inquinamento zero per aria, suolo e acqua

Per attuare il Green Deal sono rilevanti tutti gli strumenti di politica pubblica, da attivare a seconda dei casi a livello europeo o nazionale: la definizione di regole e di standard; la tassazione e l'attribuzione di un prezzo alle attività con impatto negativo sull'ambiente; la creazione di un contesto favorevole allo sviluppo della finanza green e alle scelte green dei consumatori; le politiche di *public procurement* (appalti e concessioni); l'utilizzo delle risorse pubbliche europee e nazionali, inclusi i fondi di Next Generation EU; le politiche per la ricerca e sviluppo e l'innovazione; la politica commerciale (ad esempio, per gestire il tema del *carbon leakage*). Inoltre, tutte le azioni e le politiche europee, quali ad esempio la politica di concorrenza e il controllo degli aiuti di Stato o la strategia per la trasformazione digitale, sono chiamate a contribuire al perseguimento degli obiettivi del Green Deal. Un'analisi più dettagliata del programma di azione della Commissione europea relativo al Green Deal è contenuta nell'Allegato del Rapporto.

1.2 Focus sulle sfide della transizione ecologica

Sugli obiettivi della transizione ecologica, che sono al centro del progetto di sostenibilità per le prossime generazioni, vi è ormai, anche grazie alle importanti campagne di sensibilizzazione condotte in questi anni, un consenso diffuso[6]. Sul modo in cui perseguirli è in corso un ampio dibattito a livello europeo, così come a livello mondiale.

Occorre infatti trovare un **percorso che eviti i due rischi opposti** di un'insufficiente tutela dell'ambiente e di iniziative non sostenibili dal punto di vista economico.

a. Insufficiente tutela dell'ambiente

Il primo rischio è quello di politiche inadeguate al perseguimento degli obiettivi ambientali, non sufficientemente consapevoli della posta in gioco. Occorre tenere alta l'attenzione sull'impatto che avrebbe il non fare, o il non fare abbastanza, in termini di inquinamento dell'aria, del suolo e dell'acqua, di desertificazione di terre e mari, di aumento del livello del mare, di esaurimento delle risorse naturali, di perdita di biodiversità, di maggiore rischio di condizioni climatiche estreme e di disastri naturali, di scarsità di acqua. Il non agire a livello globale avrebbe un impatto sui flussi migratori, sulla sicurezza, sul prezzo del cibo, sulla salute[7]. Anche tra le imprese, le banche e le assicurazioni è sempre più diffusa la consapevolezza dei rischi connessi al cambiamento climatico, al deterioramento dell'ambiente e all'impoverimento delle risorse e dei servizi ecosistemici. L'impatto macroeconomico del non agire, guardando solo al profilo del cambiamento climatico, nel 2006 era stato stimato in misura pari a una perdita permanente di almeno il 5 per cento del PIL globale su base annua[8].

b. Non sostenibilità economica delle iniziative

L'altro rischio, altrettanto importante, è quello di un inadeguato disegno delle politiche per la sostenibilità ambientale con conseguenze avverse sulla sostenibilità economica e sociale del nostro modello di sviluppo. Come anticipato nell'introduzione, la principale sfida per la politica pubblica è quella di combinare il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale con i due obiettivi complementari della strategia europea, ossia un'economia moderna e competitiva in grado di assicurare la crescita economica e la

[6] Cfr. in particolare i molteplici contributi dell'Asvis.
[7] La Commissione europea stima che nello scenario di non azione nei prossimi decenni vi saranno a livello mondiale 400.000 morti premature ogni anno a causa dell'inquinamento e delle malattie connesse al degrado ambientale.
[8] Nicholas Stern (2006), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*.

coesione sociale e territoriale, dato che la trasformazione ecologica comporterà inevitabilmente la riduzione di alcune attività rilevanti in termini di numero di occupati e può quindi richiedere misure di sostegno per facilitare la transizione.

1.3 La strategia per il digitale e il rapporto con il Green Deal

La trasformazione digitale svolge un ruolo altrettanto importante nella strategia europea che si intreccia alle sfide della transizione ecologica. Le tecnologie digitali hanno già cambiato e continueranno nei prossimi anni a cambiare profondamente la vita delle persone, l'attività delle imprese, il funzionamento delle amministrazioni pubbliche, con grandi benefici potenziali per la crescita economica e la qualità della vita.

L'impatto positivo della trasformazione digitale sull'economia e sulla società, tuttavia, non va dato per scontato. Esso dipende strettamente da appropriate politiche pubbliche che assicurino adeguate infrastrutture per la connettività; la fiducia degli utenti nelle transazioni online (protezione dei dati personali, protezione dei consumatori, cybersecurity); l'interoperabilità delle soluzioni tecniche; la capacità delle PMI di sfruttare appieno le potenzialità dell'ecosistema digitale; le competenze digitali e la riqualificazione della forza lavoro.

Anche per la trasformazione digitale, così come per il Green Deal, esiste da molti anni un piano di azione europeo che si è già tradotto in molte importanti iniziative e viene continuamente aggiornato[9]. L'ultima comunicazione strategica della Commissione, denominata "Bussola per il digitale 2030", pubblicata il 10 marzo 2021, ha fissato nuovi obiettivi a sostegno della trasformazione digitale nell'Unione europea che dovrebbero guidare l'azione della stessa Commissione e degli Stati membri sino al 2030 (Tavola 2).

La Commissione riconosce espressamente che l'utilizzo delle tecnologie digitali può aumentare enormemente l'efficacia nel perseguimento degli obiettivi della transizione ecologica. In questa prospettiva, le politiche pubbliche necessarie ad assicurare che l'Unione europea sia attrezzata, in termini di capitale umano, regole e infrastrutture ad affrontare le sfide della trasformazione digitale svolgono un ruolo chiave anche rispetto alle sfide del Green Deal.

[9] Cfr. Commissione europea, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa,* COM(2015) 192 def.; *Plasmare il futuro digitale dell'Europa,* COM(2020) 67 def. e, da ultimo, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM(2021) 318 def.

Tavola 2 – Trasformazione digitale nell'UE: i nuovi obiettivi al 2030

Competenze digitali

- almeno l'80% della popolazione adulta dovrà possedere competenze digitali di base
- 20 milioni di specialisti ICT impiegati nell'UE, con convergenza di genere

Infrastrutture digitali

- tutte le famiglie europee dovranno beneficiare di una connettività Gigabit e tutte le zone abitate dovranno essere coperte dal 5G
- la quota di semiconduttori sostenibili e all'avanguardia prodotti in Europa dovrà rappresentare il 20% della produzione mondiale
- diffusione dell'edge computing, con 10.000 nodi periferici altamente sicuri e a impatto climatico zero installati nell'UE, in modo da garantire l'accesso a servizi di dati con bassa latenza in qualunque luogo le imprese siano ubicate
- entro il 2025 l'Europa dovrà dotarsi del suo primo computer con accelerazione quantistica

Trasformazione digitale delle imprese

- il 75% delle imprese europee dovrà utilizzare servizi di cloud computing, big data e intelligenza artificiale
- oltre il 90% delle PMI dovrà raggiungere almeno un livello di base di intensità digitale
- aumento delle imprese in crescita innovative e migliore accesso ai finanziamenti per raddoppiare il numero delle imprese c.d. 'unicorno' nell'UE

Digitalizzazione dei servizi pubblici

- tutti i servizi pubblici fondamentali dovranno essere disponibili online
- tutti i cittadini europei dovranno avere accesso alla propria cartella clinica elettronica
- l'80% dei cittadini dovrà utilizzare l'ID digitale

2. Transizione ecologica e competitività nelle strategie d'impresa

Come anticipato nell'introduzione, la sostenibilità ambientale fa parte della dimensione concorrenziale dell'attività d'impresa. Rispettare le regole vigenti, in un'ottica di compliance, non è sufficiente. Occorre una visione strategica che tenga conto dei rischi e delle opportunità connesse alla transizione ecologica.

Bisogna guardare oltre il breve termine: gli sviluppi, di mercato e normativi, sono rapidi ed agire tempestivamente è essenziale per cogliere vantaggi competitivi e ridurre le aree di criticità. Ad esempio, ad oggi non esiste un vincolo giuridico ad impostare i modelli di business secondo principi di sostenibilità e circolarità *by design* nell'ambito delle catene produttive, ma il Green Deal europeo porta in questa direzione ed è quindi importante cogliere la tendenza e identificare come tradurla in pratica nel contesto concreto dell'attività aziendale.

Nel perseguire gli obiettivi di sostenibilità le imprese naturalmente devono tenere conto del vincolo di bilancio e dell'impatto delle iniziative sulla competitività[10]. Molte imprese in Italia e più in generale in Europa sono oggi impegnate a sviluppare soluzioni in grado di conciliare gli obiettivi di sostenibilità con la competitività delle scelte aziendali. A seconda dei settori di attività, il compito è più o meno complesso. Per le imprese già incentrate su attività *environmentally-friendly* il Green Deal rappresenta una grande opportunità di sviluppo. Per altre imprese, in particolare nei settori *carbon-intensive*, la transizione ecologica richiede un'ampia revisione dei modelli di business, che può richiedere ingenti investimenti e comportare nel breve periodo un aumento dei costi.

Il principale strumento a disposizione delle imprese per evitare, o almeno mitigare, il trade off tra sostenibilità ambientale e redditività è l'**innovazione**: l'innovazione tecnologica (basata o meno sulle soluzioni digitali), l'innovazione organizzativa, l'innovazione di prodotto e quella relativa ai processi produttivi.

Illustriamo di seguito alcuni esempi concreti tratti dall'esperienza delle imprese operanti in Italia che hanno partecipato al Gruppo di lavoro.

[10] Per il dibattito su quali debbano essere gli obiettivi dell'impresa e se debbano andare oltre l'obiettivo della profittabilità nel breve e medio periodo, che esula dagli obiettivi di questo lavoro, rinviamo al Rapporto Assonime "*I doveri degli amministratori di agire negli interessi di lungo termine della società*".

2.1 Ridurre i costi, aumentare produttività e sicurezza

Molte imprese, **attraverso gli investimenti volti a migliorare l'efficienza energetica degli impianti e degli edifici**, oltre a contribuire agli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico, hanno **ridotto i costi operativi**. In questa prospettiva, sono stati realizzati progetti di efficientamento degli stabilimenti e dei cantieri, delle stazioni di energia e dei data center, progetti di re-engineering delle centrali e di ridimensionamento dei consumi energetici nei siti adibiti ad uso ufficio. Tra le soluzioni applicate per ottenere risultati significativi in termini di risparmio energetico vi sono le tecnologie di sensing per il monitoraggio dei consumi energetici e le conseguenti azioni correttive/proattive e gli algoritmi di machine learning[11].

L'intelligenza artificiale può essere utilizzata in molti modi, in relazione al contesto produttivo, per **diminuire significativamente l'impatto ambientale** dei processi produttivi **aumentando la produttività**.

Un esempio interessante, che riguarda trasporto e logistica, è fornito dalla completa **digitalizzazione del porto di Livorno**[12]. L'applicazione delle tecnologie ICT, incluso il 5G, ha consentito in questo caso di ridurre i tempi di transito delle merci nel porto e i costi operativi delle navi e degli operatori a terra, rendere più efficienti i controlli di sicurezza e ridurre al contempo l'impatto ambientale dell'attività portuale. Sono così aumentate al tempo stesso l'efficienza dei processi produttivi, la produttività e la sostenibilità ambientale in ambito portuale.

L'**analisi dei dati** consente in molti ambiti di aumentare la prevedibilità dei fenomeni e **migliorare** così **la sicurezza dell'offerta**. In questa prospettiva, numerose iniziative adottate dalle imprese del settore elettrico rivestono una grande importanza in termini di impatto per la politica energetica e ambientale. Ad esempio, attraverso il deep learning e il machine learning alcune imprese hanno aumentato la capacità di **prevedere la produzione di energia eolica**, con un contributo immediato alla propria competitività sui mercati. La riduzione dell'incertezza relativa alla produzione eolica sarà uno strumento fondamentale in vista dell'evoluzione del mercato elettrico in sessioni di mercato sempre più ravvicinate tra loro (*continuous trading intra-day*).

[11] Un esempio interessante, che riguarda però attività anche fuori dall'Italia, è quello di Google che, utilizzando l'intelligenza artificiale e il deep learning, ha aumentato di sette volte l'efficienza energetica riducendo complessivamente del 30 per cento il costo dell'energia dei propri impianti.
[12] Ericsson-CNIT-FEEM- Port Network Authority of the North Tyrrenian Sea, *Port of the future. Addressing efficiency and sustainability at the Port of Livorno with 5G*, giugno 2020.

Il gestore del sistema elettrico ha lanciato numerose iniziative per migliorare e rendere più efficienti i processi avvalendosi delle tecniche di machine learning e intelligenza artificiale applicate alla grande mole di dati acquisiti in tempo reale, quelli storicizzati periodicamente e quelli ricavati dalle proprie previsioni. Molte applicazioni sono utili a migliorare la capacità di prevedere e gestire in sicurezza la generazione da fonti intermittenti, così da consentire **una maggiore penetrazione delle fonti rinnovabili nel sistema elettrico**. Ad esempio, mediante lo sviluppo di reti neurali è possibile correlare le serie storiche di generazione degli impianti connessi ai sistemi di distribuzione con le previsioni meteo e le misure di alcuni impianti campione, permettendo la stima in tempo reale della generazione da impianti non direttamente osservati dall'impresa. Questo permette di gestire con maggiore sicurezza ed efficienza i flussi e le inversioni di flusso nelle cabine primarie che collegano la rete di trasporto nazionale dell'energia con le reti dei distributori, garantendo la sicurezza del sistema elettrico e l'integrazione nella rete di trasmissione dell'energia prodotta a livello locale. Si tratta, in questi casi, di tecnologie abilitanti la transizione energetica, nell'ottica di una crescente copertura del fabbisogno energetico da fonti rinnovabili.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale consente anche di migliorare le previsioni sui transiti giornalieri di corrente sulla rete in modo da **assicurare il rispetto della normativa europea e italiana sulle emissioni di campi elettromagnetici**.

Le applicazioni delle tecnologie volte ad aumentare la sicurezza riguardano anche altri settori. Per esempio, per le infrastrutture di telecomunicazione è fondamentale **prevenire i rischi fisici** connessi ai cambiamenti climatici, in primis i rischi di esondazione, che potrebbero compromettere la continuità del servizio. Nelle zone che presentano maggiore criticità vengono utilizzati sistemi di *data analytics* per la prevenzione dei rischi e una pianificazione tempestiva degli interventi necessari.

Un'ulteriore area importante di innovazione è quella delle batterie e, più in generale, della **capacità di conservazione dell'energia**.

Le tecnologie vengono inoltre ampiamente utilizzate per conseguire un **utilizzo più efficiente, oltre che dell'energia, anche dell'acqua e delle altre risorse naturali**, e per minimizzare la necessità di fertilizzanti e pesticidi in agricoltura.

Nei Box 1 e 2 sono riportati due esempi interessanti di come l'innovazione possa contribuire alla sostenibilità nella filiera delle materie prime agricole.

Box 1 – La tecnologia satellitare per l'agricoltura italiana

IBF Servizi, il primo hub tecnologico per l'agricoltura italiana, è una partnership pubblico-privata nata da ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) e Bonifiche Ferraresi per fornire alle imprese agricole italiane gli strumenti utili a fronteggiare le sfide del sistema agroalimentare dei prossimi anni. In tale ambito, Leonardo ha messo a disposizione, attraverso e-GEOS, la propria esperienza nelle tecnologie satellitari e nell'elaborazione dei big data. La tecnologia satellitare permette di monitorare il ciclo di crescita delle coltivazioni in tutte le sue fasi, migliorare la qualità dei prodotti, valutare lo stato fisiologico delle piante e l'insorgenza di malattie, per agire solo quando necessario, risparmiando tempo, energia, risorse idriche, fertilizzanti e riducendo emissioni e inquinamento. Queste informazioni, raccolte anche su larga scala, supportano la transizione verso un modello di agricoltura di precisione che permetterà di ridurre l'utilizzo di fertilizzanti fino a circa il 15%, a fronte di un incremento della resa delle coltivazioni fino al 10%, e di efficientare l'utilizzo delle risorse idriche, facendo risparmiare tra il 18% e il 30% del rifornimento idrico complessivo di un'impresa agricola. L'innovazione tecnologica ed industriale adottata, oltre a contribuire alla tutela del pianeta e della salute della popolazione, costituisce un vantaggio competitivo per le imprese coinvolte, creando i presupposti per migliorare il posizionamento dell'Italia sulla scena internazionale e per incrementare esempi virtuosi di partnership pubblico-private.

Box 2- Un approccio integrato all'innovazione nella filiera del grano duro

I prodotti alimentari concentrano la maggior parte dell'impatto in termini di sostenibilità nella filiera delle materie prime agricole. Un esempio che evidenzia l'importanza di un approccio integrato all'innovazione nel settore alimentare riguarda le iniziative per sostenibilità nella filiera del grano duro assunte in questi anni da Barilla. Per la filiera del grano duro, il tema della sostenibilità è stato affrontato attraverso quattro aree di azione: gli accordi di filiera, la ricerca agronomica, l'innovazione tecnologica e i metodi di coltivazione. Stipulando accordi pluriennali è stato possibile assicurare agli agricoltori migliori condizioni, consentendo loro di adottare pratiche sempre più responsabili e rispettose dell'ambiente. Nei contratti di coltivazione, oltre agli incentivi economici (erogati in base all'impegno nel seguire il decalogo per la coltivazione sostenibile del grano duro di qualità e al rispetto dell'ambiente), sono previsti prezzi trasparenti stabiliti di comune accordo prima della semina in campo. La ricerca agronomica ha invece contribuito a selezionare e migliorare le varietà di grano che, in un territorio estremamente vario come quello italiano e in un'epoca caratterizzata da cambiamenti climatici, avessero le caratteristiche più adatte alla pastificazione. Il terzo passo

è stato quello di abbinare alle nuove sementi moderne tecnologie che consentissero agli agricoltori di adottare pratiche agricole più efficienti. Per questo, è stato creato da uno spin-off dell'università di Piacenza granoduro.net© un DSS (Decision Support System) che aiuta gli agricoltori a prendere decisioni più corrette al fine di ottenere una produzione ottimale (quantità e qualità) con il minore impatto ambientale e i minori costi possibili. In un contesto di maggiore variabilità generata dagli effetti del riscaldamento globale, in cui vi è il rischio di sprecare o abusare di risorse (per esempio i fertilizzanti) e non cogliere tutte le opportunità offerte dal terreno e dalla biodiversità, attraverso queste iniziative si è potuto individuare i metodi di coltivazione più sostenibili. I risultati sono fino a un 20% di maggiore resa agricola, un aumento sino al 75% del profitto per l'agricoltore e una riduzione delle emissioni di gas serra fino al 25%.

2.2 Cogliere le opportunità della domanda di prodotti sostenibili

Le imprese possono cogliere le opportunità che vengono dalla crescente domanda di prodotti sostenibili attraverso strategie di differenziazione dei prodotti e dei servizi con un impatto positivo sulla loro competitività. In tutti i settori, relativi sia ai prodotti intermedi sia ai prodotti finali, le imprese più lungimiranti hanno avviato percorsi di diversificazione produttiva e di riorientamento delle attività per aumentare la sostenibilità ambientale di beni o servizi.

Acquisti delle imprese

Quando gli acquirenti sono altre imprese, attraverso l'offerta di prodotti e servizi green si risponde all'esigenza di **aumentare la sostenibilità lungo la catena del valore**, migliorando l'impronta ambientale (*environmental footprint*) del prodotto finale. Investimenti rilevanti sono stati intrapresi dalle imprese per lo sviluppo delle energie rinnovabili, dell'edilizia green (*ecodesign and construction*), del trasporto sostenibile, della chimica 'verde'. Sono stati posti sul mercato numerosi tecnologie e servizi volti ad aumentare l'efficienza energetica e produttiva di impianti e processi, a ottimizzare l'impiego di risorse in una logica di economica circolare e a contribuire alla decarbonizzazione.

L'innovazione svolge un ruolo chiave per aumentare la competitività lungo queste linee di attività. L'utilizzo delle tecnologie ICT può ridurre direttamente le emissioni di anidride carbonica del 15% negli altri settori entro il 2030 e sostenere indirettamente, attraverso la riorganizzazione dei sistemi produttivi, un'ulteriore riduzione del 35%.

L'impatto in termini di risparmi sulle emissioni è stimato pari a 7 volte la crescita dell'impronta ambientale del settore ICT nel periodo 2019-2030.

Altrettanto importanti sono le attività di ricerca e sperimentazione svolte da varie imprese italiane nel campo dei materiali innovativi che possono contribuire al miglioramento dell'ambiente (dai materiali assorbenti ai nanomateriali, dai *coatings* ai materiali di costruzione non solo in edilizia ma anche, ad esempio, nei settori aeronautico e automobilistico).

Acquisti dei consumatori

Anche da parte dei consumatori finali vi è, nei vari settori, una domanda per prodotti sostenibili che può essere non solo colta ma anche sollecitata proattivamente dalle imprese proponendo prodotti con una migliore performance (ad esempio, efficienza energetica o maggiore durata del prodotto) e/o minore impronta ambientale[13]. È significativa al riguardo l'importanza che ha assunto nel marketing la comunicazione delle caratteristiche di sostenibilità ambientale dei prodotti e delle imprese, ad esempio nell'alimentare, nella cosmetica, nell'abbigliamento e nel settore energetico.

Acquisti delle pubbliche amministrazioni

Una parte importante della domanda, soprattutto in alcuni settori, è costituita dagli acquisti delle pubbliche amministrazioni. A livello normativo, le **direttive europee** del 2014 su appalti pubblici e concessioni avevano tra i loro obiettivi quello di garantire una maggiore rilevanza delle considerazioni di tutela dell'ambiente e lotta al cambiamento climatico nel processo di aggiudicazione dei contratti pubblici. Da un lato, le direttive consentono di escludere dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione del contratto gli operatori economici che hanno violato obblighi previsti in materia di diritto ambientale. Dall'altro, è previsto che la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa avviene sulla base del prezzo/costo seguendo un approccio costo/efficacia quale il costo lungo il ciclo di vita dei prodotti e può includere il miglior rapporto qualità prezzo valutato sulla base di criteri quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali connessi all'oggetto del contratto pubblico in questione. La **legislazione settoriale europea** pone poi specifici obblighi per l'acquisto di determinati beni o servizi, tra cui il raggiungimento di standard minimi di efficienza

[13] Sull'evidenza empirica circa la disponibilità a pagare per le caratteristiche di maggiore sostenibilità ambientale dei prodotti, cfr. ad esempio P. Eicholz, N. Kok e J.M. Quigley (2010), *Doing Well by Doing Good? Green Office Buildings*, American Economic Review 100(5): 2492-2509; P. Aghion, R. Bénabou, R. Martin, A. Roulet (2021), *Environmental preferences and technological choices: Is market competition clean or dirty?*, NBER w26291.

energetica. I settori interessati includono le apparecchiature informatiche per ufficio, i veicoli per il trasporto su strada e l'edilizia.

In Italia, il **Codice dei contratti pubblici** con cui sono state recepite le direttive europee dedica una specifica disposizione ai criteri di sostenibilità energetica e ambientale, che rende la disciplina in materia di *green procurement* più strettamente cogente. L'articolo 34 del Codice prevede infatti l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nella documentazione di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati dal Ministero dell'ambiente per gli affidamenti di qualunque importo relativi alle categorie di forniture, servizi e lavori, a prescindere dal criterio di aggiudicazione delle offerte scelto dalla stazione appaltante[14]. Inoltre, i criteri ambientali minimi, in particolare quelli premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo conto dell'intero ciclo di vita del prodotto/servizio (articolo 95). Attualmente i criteri ambientali minimi sono stati adottati per 17 categorie di forniture e servizi, che spaziano dall'arredo urbano alla carta, dall'edilizia all'illuminazione pubblica, dalla gestione dei rifiuti urbani all'acquisto di veicoli, ed altri sono in via di predisposizione[15].

In prospettiva, anche alla luce del Green Deal europeo, è prevedibile che gli appalti verdi svolgeranno un ruolo predominante negli appalti pubblici e nelle concessioni. Per questo motivo, è fondamentale per le imprese disporre della capacità di partecipare alle aggiudicazioni dei contratti pubblici con offerte caratterizzate da elevate prestazioni sotto il profilo ambientale e con servizi innovativi connessi alla sostenibilità ambientale. Tra i servizi offerti dalle imprese del Gruppo di lavoro, si possono menzionare ad esempio i servizi per la gestione smart della raccolta dei rifiuti o quelli per il monitoraggio delle emissioni elettromagnetiche ed acustiche.

Anche nel settore della realizzazione delle infrastrutture, una forte capacità nell'offerta di edilizia sostenibile costituisce un fattore determinante di competitività a livello nazionale e sui mercati internazionali. Anche in questo contesto, l'innovazione tecnologica svolge un ruolo determinante, sia per quanto riguarda la scelta e la gestione dei materiali di costruzione, sia per quanto riguarda le tecnologie costruttive. Si pensi, ad esempio, alle tecnologie di scavo in pressione per risolvere interferenze

[14] I criteri ambientali minimi sono adottati alla luce del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale del 2008, successivamente aggiornato nel 2013 e oggi in corso di ulteriore revisione.
[15] https://www.minambiente.it/pagina/i-criteri-ambientali-minimi.

con la falda acquifera nella realizzazione delle gallerie, o alle tecnologie per la posa di pali verticali in ambiente sottomarino operando dal basso verso l'alto.

2.3 Maggiore capacità di attrarre risorse finanziarie

Orientare l'attività d'impresa alla sostenibilità può comportare vantaggi anche in termini di un migliore accesso alle risorse finanziarie sul mercato. Si è infatti notevolmente sviluppato in questi anni l'interesse degli intermediari finanziari e degli investitori per la finanza sostenibile.

Come riportato in una recente relazione di Fabio Panetta sulla finanza sostenibile[16], in Europa gli afflussi netti di risparmio a fondi ESG nel periodo gennaio-ottobre 2020 hanno superato i 150 miliardi di euro, con un aumento di circa l'80 per cento rispetto all'analogo periodo del 2019. Secondo un'indagine condotta da Blackrock in ventisette paesi, la maggior parte degli investitori istituzionali si propone di raddoppiare gli investimenti in attività sostenibili entro il 2025. Anche se la quota dei fondi ESG detenuta dagli investitori istituzionali rimane preponderante (fondi di investimento, imprese di assicurazione e fondi pensione detengono congiuntamente circa il 49% nell'area euro), la quota detenuta dalle famiglie si sta avvicinando al 40%[17].

Limitandoci qui a considerare una prospettiva legata a rischi e rendimenti, è ormai evidente che le attività economiche non sostenibili presentano rischi specifici connessi, ad esempio, al disallineamento rispetto a futuri requisiti della regolazione, alla prospettiva di perdita di quote di mercato, al contenzioso. Per altro verso, gli investimenti in attività sostenibili possono presentare buone prospettive di redditività, in particolare nel medio/lungo periodo.

In Italia vi sono state in questi anni esperienze significative nel settore finanziario e in quello assicurativo, sia per quanto riguarda l'aumento degli investimenti green e sostenibili, sia relativi all'offerta alla clientela di nuovi prodotti finanziari ed assicurativi collegati alla sostenibilità. Vanno menzionate anche alcune iniziative volte a incoraggiare le PMI a sviluppare modelli di business sostenibili, quali il premio internazionale EnterPrize per le migliori PMI sostenibili istituito da Generali.

[16] Cfr. Fabio Panetta, *Finanza sostenibile: trasformare la finanza per finanziare la trasformazione*, intervento di apertura al 50° anniversario dell'Associazione Italiana per l'Analisi Finanziaria, 25 gennaio 2021, e i riferimenti ivi contenuti.
[17] Ibidem.

Guardando al finanziamento dell'attività economica sul mercato dei capitali, varie grandi imprese italiane hanno già utilizzato con successo lo strumento dei green bonds per raccogliere risorse finanziarie[18]. Ad esempio, il Gruppo FS ha emesso due green bonds, uno nel 2017 e uno nel 2019, per l'acquisto di treni regionali, alta velocità e merci ad alta efficienza energetica e ad alto tasso di riciclabilità, per complessivi 1,3 miliardi di euro. Per l'emissione del 2019 la domanda è stata pari a 3,5 volte l'offerta. Gli ordini complessivi sono provenuti da 156 investitori, di cui il 65% dall'estero e il 47% costituito da investitori impegnati sui temi della sostenibilità. Terna, gestore della rete elettrica di trasmissione nazionale, tra il 2018 e il 2020, ha emesso green bonds per 2 miliardi di euro per il finanziamento di progetti utili alla transizione energetica. L'ultima emissione, a luglio 2020, per un ammontare nominale pari a 500 milioni di euro, ha incontrato una richiesta pari a quattro volte l'offerta.

2.4 Open Innovation

Le strategie competitive delle imprese per la transizione ecologica coinvolgono in maniera profonda la capacità di innovazione dell'impresa stessa sia internamente che in collaborazione con altri soggetti. Di particolare interesse in questo contesto sono alcune iniziative di Open Innovation che hanno previsto il coinvolgimento dei dipendenti e il crowdsourcing interno e le esperienze nel procurement management che hanno portato in alcuni casi a definire processi di qualifica, selezione ed acquisto specificamente dedicati alle start-up e alle PMI innovative[19].

Iniziative di Open Innovation sono state inoltre intraprese da alcune imprese per promuovere, anche attraverso l'utilizzo dei dati satellitari, una gestione efficiente del territorio. Un altro ambito di interesse è quello dell'integrazione tra veicoli elettrici e settore dell'energia, dove si sta lavorando in via sperimentale per consentire a tutti i player industriali interessati (produttori di veicoli, produttori di colonnine di ricarica, aggregatori) di analizzare e validare applicazioni *vehicle to grid* (sia in modalità di carica che di scarica). L'idea sottostante è che i veicoli elettrici potrebbero non solo assorbire l'energia necessaria per operare, ma potrebbero fornire supporto al sistema elettrico in termini di nuove fonti di flessibilità, intendendo ciascuna vettura come un 'energy storage su ruote' negli intervalli in cui è connessa alla rete.

[18] Per l'elenco dei green bonds quotati sulla Borsa italiana cfr. https://www.borsaitaliana.it/obbligazioni/greenbonds/listabond1.htm.
[19] https://www.digital4.biz/procurement/strategie/gruppo-acea-processo-acquisti-startup-pmi/ - http://www.utilitalia.it/dms/file/open/?d9882398-ac15-4700-ab78-6169944a60be.

3. Rimuovere gli ostacoli amministrativi e normativi ingiustificati

Per la transizione ecologica verso un percorso di crescita sostenibile occorre investire, ammodernare gli impianti, realizzare infrastrutture, sperimentare nuove soluzioni e avviare nuove attività. È necessario che le iniziative non vengano ingiustificatamente rallentate o bloccate a causa di un contesto normativo o amministrativo inadeguato.

La situazione che abbiamo di fronte, nel momento in cui dobbiamo disegnare un progetto di rilancio del Paese nell'ambito del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, presenta ancora gravi criticità, evidenziate dalla cronaca di questi giorni proprio in relazione agli investimenti per la transizione energetica e agli investimenti per la connettività digitale. I blocchi decisionali risiedono soprattutto nella fase autorizzativa degli investimenti, dove si annidano i ritardi e i diritti di veto.

3.1 Alcuni esempi

Alcuni esempi, tratti dall'esperienza delle imprese partecipanti al Gruppo di lavoro, possono essere utili a comprendere le difficoltà.

Il **piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica** prevede investimenti per oltre 14 miliardi di euro in dieci anni. La realizzazione delle opere previste dal Piano di sviluppo consentirà l'integrazione nella rete di trasmissione di 40 GW di nuova generazione da fonti rinnovabili, la riduzione per 1.000 milioni di kWh all'anno delle perdite di energia e un taglio delle emissioni di CO2 in atmosfera per 2,1 milioni di tonnellate l'anno. Inoltre, a fronte della realizzazione di nuove opere di rete, si prevede la dismissione di 38.000 km di infrastrutture obsolete. Il progresso tecnologico registrato negli ultimi anni consente la realizzazione di nuove infrastrutture della rete di trasmissione più sicure e ambientalmente sostenibili e l'implementazione di tecnologie capaci di accompagnare e sostenere la transizione energetica garantendo la continuità del servizio elettrico e la sicurezza del sistema. Lo sviluppo di una rete più sicura e meno impattante sul territorio incontra però un ostacolo nei tempi necessari all'autorizzazione delle nuove opere, che spesso superano i 5 anni dall'invio del progetto. Semplificare i procedimenti amministrativi e rinforzare, anche da un punto di vista delle risorse umane a disposizione, le amministrazioni competenti all'esame dei progetti di sviluppo della rete di trasmissione rappresentano due azioni necessarie per realizzare le infrastrutture abilitanti la transizione energetica e indispensabili per

consentire il raggiungimento nei tempi previsti degli obiettivi energetici ed ambientali posti dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima e dal Green Deal europeo.

Per le **infrastrutture di connettività**, i tempi medi per ottenere le autorizzazioni a un'infrastruttura di telecomunicazioni a banda ultra-larga nelle aree rurali raggiungono i 250 giorni; la media a livello nazionale per ottenere le autorizzazioni per un progetto di infrastruttura di rete radiomobile è di 210 giorni[20].

Guardando a **progetti innovativi in ambito industriale**, un esempio è rappresentato dal progetto relativo alla batteria del sistema di accumulo installato presso la centrale di Altomonte, in provincia di Cosenza (108 moduli agli ioni di litio, con una potenza totale di 550 KW). L'obiettivo del progetto era quello di realizzare una batteria di taglia significativa, per poter testare la tecnologia e la capacità di offrire servizi alla rete elettrica e all'impianto fotovoltaico a cui questa è connessa. Tuttavia, l'assenza di un quadro normativo di riferimento chiaro per l'installazione e la connessione di sistemi di batterie alla rete ha comportato un importante ritardo sulle tempistiche di progetto (più di due anni) e la necessità di superare diversi ostacoli burocratici con gli uffici competenti.

Un ulteriore esempio di progetto a zero costi e con impatto positivo sull'economia e sull'ambiente nella prospettiva dell'economia circolare che è stato rallentato dai vincoli burocratici riguarda le pile alcaline esauste. Anziché venire smaltite con i conseguenti costi, le pile possono essere utilmente impiegate nel ciclo fusorio di un impianto di produzione di componenti automobilistici. Il contenuto di manganese delle pile esauste sostituisce egregiamente la ferrolega, e il manganese non dovrebbe più essere estratto dalle miniere nel sud del continente africano e subire un costoso processo di raffinazione prima di venire trasportato in Europa per il suo impiego. Questo progetto di riutilizzo delle pile esauste è stato fortemente rallentato a causa della legislazione frammentata e complessa che disciplina l'innovazione nell'economia circolare e dei rinvii continui nelle decisioni tra i diversi uffici territoriali, impedendo sino ad oggi di conseguire i relativi risparmi ambientali e determinando maggiori costi, quantificabili in circa mezzo milione di euro all'anno per singolo impianto.

Situazioni analoghe si sono verificate anche per progetti relativi a sistemi di pompaggio, nonché allo sviluppo di soluzioni innovative relative all'idrogeno, dove la mancanza di normative e standard affermati rende complesso proporre nuove progettualità.

[20] Cfr. audizione Asstel sul PNRR presso la IX Commissione Trasporti della Camera dei Deputati, 9 febbraio 2021.

I progetti di **impianti per le energie rinnovabili** vengono spesso bloccati dagli ostacoli in fase autorizzativa, in particolare per l'energia eolica e per la produzione di biogas dai rifiuti che potrebbe sostituire il metano fossile con impatto climatico zero.

3.2 Misure di semplificazione di carattere trasversale

A fronte di queste difficoltà, occorre chiedersi cosa si possa fare per rendere meno impervio il cammino di chi vorrebbe avviare attività innovative e realizzare investimenti necessari alla transizione ecologica e alla trasformazione digitale dell'Italia.

Per incoraggiare la realizzazione delle infrastrutture e degli investimenti in Italia e rilanciare l'economia, nell'ultimo biennio sono state introdotte, dapprima con il decreto Sblocca Cantieri (decreto-legge n. 32/2019) e poi con il decreto Semplificazioni (decreto-legge n. 76/2020), alcune significative misure di semplificazione. Già queste disposizioni possono contribuire in parte alla riduzione dei tempi.

Affinché ciò avvenga, tuttavia, occorre **portare rapidamente a termine l'adozione dei numerosi provvedimenti attuativi** previsti dai decreti, in assenza dei quali le semplificazioni restano sulla carta. In particolare, il decreto Semplificazioni richiede 37 provvedimenti di attuazione di cui, al 12 marzo 2021, solo 6 erano stati adottati[21].

Va inoltre notato che alcune delle misure previste dal decreto Sblocca Cantieri e dal decreto Semplificazioni hanno efficacia temporale limitata, sino al 31 dicembre 2021[22]. Anche al fine della realizzazione degli investimenti finanziati da Next Generation EU, questo orizzonte temporale è troppo breve e andrebbe perlomeno considerata un'estensione sino al 2026.

Illustriamo qui di seguito alcune possibili linee di azione.

a. *Responsabilità erariale dei funzionari pubblici*

Andrebbe stabilizzata (o perlomeno estesa sino al 2026) la previsione dell'articolo 21 del Decreto Semplificazioni, che limita la responsabilità erariale del funzionario pubblico alle sole azioni compiute con dolo, escludendo le incertezze connesse alla

[21] http://www.programmagoverno.gov.it/it/ricerca-provvedimenti/?numero=76&anno=2020&oggetto=.
[22] In tema di contratti pubblici, le semplificazioni a termine del decreto Sblocca Cantieri inizialmente avevano una durata ancora più limitata, che è stata estesa a seconda dei casi a giugno o a dicembre 2021 dall'articolo 13 del decreto legge n. 183/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 21/2021 (c.d. decreto Milleproroghe).

configurazione delle ipotesi di colpa grave[23]. Questa semplificazione è fondamentale per eliminare ogni remora, in capo ai funzionari pubblici coinvolti nel processo decisionale, ad adottare le scelte gestionali utili alla tempestiva realizzazione degli investimenti.

b. Conferenza di servizi

Per le conferenze di servizi, andrebbe riformulata la procedura per l'adozione della decisione finale in caso di opposizioni qualificate – che vanno comunque espresse dalle amministrazioni dissenzienti nei termini di legge. Il sistema generale di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge n. 241/1990 non è infatti risultato idoneo ad assicurare che la decisione finale da parte dell'autorità politica competente sia assunta in tempi stretti, compiendo una scelta tra gli interessi in gioco.

A questo riguardo, il primo profilo su cui intervenire riguarda l'individuazione dell'autorità politica competente. Nella disciplina generale la competenza è sempre affidata al Consiglio dei ministri, con un accentramento delle valutazioni che appare ingiustificato e rischia di ingolfare il Consiglio dei ministri con compiti impropri. Almeno per i progetti del PNNR (ma la soluzione andrebbe considerata più in generale) si potrebbe quindi pensare di mantenere la competenza del Consiglio dei ministri per i progetti di interesse nazionale mentre per i progetti di rilievo locale che non coinvolgono amministrazioni centrali il superamento dei dissensi dovrebbe essere affidato alle Giunte regionali. Inoltre, per i progetti di interesse nazionale dovrebbero essere potenziate le risorse dedicate all'istruttoria presso la Presidenza del Consiglio.

Il secondo profilo su cui intervenire riguarda il funzionamento del meccanismo decisionale di ultima istanza. Per velocizzare il processo, si dovrebbe prevedere che se l'amministrazione dissenziente non ottiene l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri (o della Giunta regionale) entro un termine prefissato (ad esempio entro 30 giorni), diviene efficace la decisione assunta dalla Conferenza di servizi. Si eviterebbe così il prolungamento a tempo indeterminato delle situazioni di stallo decisionale[24].

[23] Sulla responsabilità da danno erariale si rinvia, per un'analisi più approfondita, al Rapporto Assonime *Interventi di semplificazione e modernizzazione del sistema amministrativo per il rilancio dell'economia,* Note e studi n. 12/2020.

[24] Si potrebbe poi ipotizzare, per i progetti PNRR una disciplina speciale in base alla quale le conferenze di servizi per i progetti RRF:

- si svolgano in modalità simultanea on line;
- siano convocate e presiedute dal responsabile per il PNRR dell'amministrazione procedente.

La disciplina vigente prevede già che le conferenze simultanee debbano concludersi nei termini di legge (45 giorni, 90 giorni quando sono coinvolti interessi qualificati)[24]; per i progetti RRF si può valutare se ridurre ulteriormente i termini di conclusione della conferenza.

c. *Valutazione di impatto ambientale*

Per la valutazione di impatto ambientale, si possono ipotizzare due linee di azione, tra loro complementari.

Per le opere con minore impatto ambientale il decreto Semplificazioni ha previsto un sistema di *fast track* per interventi urgenti finalizzati al potenziamento o all'adeguamento della sicurezza delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (decreto legge n. 76/2020, art. 51): per tali interventi il soggetto procedente può chiedere, in ragione della presunta assenza di potenziali impatti ambientali significativi e negativi e fornendo le informazioni e gli impegni appropriati, l'esclusione dalla VIA. Quando l'esclusione è accordata, i tempi per l'approvazione delle opere vengono radicalmente ridotti. Andrebbe valutato se, anche in vista del PNRR, questa misura di semplificazione possa essere estesa anche ad altre tipologie di interventi infrastrutturali (ad esempio, le infrastrutture energetiche e di telecomunicazione). In ogni caso, appare urgente l'adozione dei decreti attuativi volti a rendere operativa la norma.

Per le opere che rimangono soggette a VIA, occorre rafforzare i supporti tecnico-istruttori, anche esterni, a sostegno dell'attività della Commissione VIA/VAS, per assicurare la rapidità del processo decisionale anche a fronte di un prevedibile aumento dei progetti di investimento connesso al PNRR.

Un aspetto che merita attenzione è la disciplina speciale introdotta dall'articolo 50 del decreto Semplificazioni per i progetti e le opere necessari per l'attuazione del Piano nazionale integrato energia e clima. I tempi previsti per la VIA in questi casi sono più brevi di quelli ordinari. Per tali progetti ed opere, inoltre, è prevista l'istituzione di una Commissione tecnica ad hoc per lo svolgimento dei procedimenti di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale.

Se l'intento di accelerare le valutazioni è apprezzabile, appare opportuna una riflessione ulteriore sulla migliore architettura istituzionale per perseguire l'obiettivo. Va in particolare valutato se in una prospettiva sistematica costituire una Commissione distinta per i progetti PNIEC di competenza statale sia la soluzione più efficiente rispetto a integrare con apposite risorse la Commissione VIA/VAS. Se la scelta della Commissione tecnica ad hoc verrà confermata, occorre assicurare in tempi brevi la piena operatività di questa nuova Commissione.

3.3 Semplificazione dei processi autorizzativi per progetti innovativi

È fondamentale evitare che, come è spesso avvenuto, gli ostacoli amministrativi e le incertezze normative frenino in Italia la sperimentazione di innovazioni tecnologiche potenzialmente importanti per un percorso di crescita sostenibile.

Per porre rimedio a questo tipo di problemi l'articolo 36 del decreto Semplificazioni ha introdotto un procedimento speciale semplificato per il rilascio di autorizzazioni per attività di sperimentazione attinenti all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione. Per questi progetti, che avranno un ruolo rilevante nell'ambito del PNRR, è quindi già previsto un iter autorizzativo accelerato e semplificato, coordinato dal Ministero per la trasformazione digitale. La nuova disciplina volta a superare questi tipi di ostacoli va subito messa alla prova ed eventualmente estesa e perfezionata.

Più in generale, occorre promuovere un più ampio uso in Italia della sperimentazione in deroga e delle sandbox regolatorie per progetti di innovazione. Questi strumenti possono consentire una riduzione dei tempi e degli sforzi necessari per proporre e realizzare progetti di innovazione, là dove, per definizione, le normative di riferimento non sono definite e gli uffici preposti non hanno ancora sviluppato procedure chiare.

Il meccanismo della sperimentazione in deroga è di interesse per diversi filoni di innovazione e potrebbe essere applicato anche nei settori della micro-mobilità o delle comunità energetiche, in cui la normativa attuale limita le sperimentazioni di lungo periodo. Questo approccio è già utilizzato in altri Paesi europei ed è stato seguito, ad esempio, nel Regno Unito nel progetto CommUNITY svolto a Brixton che, utilizzando la tecnologia blockchain, permette scambi peer to peer dell'energia consumata e prodotta da impianti fotovoltaici domestici. Tale soluzione di scambio non è attualmente consentita dall'attuale regolazione del Regno Unito, ma è stata resa possibile in deroga nell'ambito di una sandbox regolatoria ("Innovation Link" di Ofgem).

3.4 Interventi mirati di semplificazione settoriale

Oltre a queste misure di natura trasversale, un'efficace politica di semplificazione richiede interventi mirati che tengano conto delle specifiche caratteristiche di ambiti eterogenei quali l'infrastrutturazione digitale, l'efficienza energetica o la riqualificazione urbana, solo per fare qualche esempio. Questi ambiti richiedono procedure e regole diverse e sono oggi bloccati da 'nodi' diversi, che devono essere sciolti uno per uno. Norme generali di semplificazione, in questi casi, non aiutano a risolvere il problema.

Occorrono previsioni mirate, volte a superare specifici ostacoli regolamentari o amministrativi ingiustificati.

Il decreto n. 76/2020 ha introdotto alcune semplificazioni di natura settoriale, ma si può fare di più, ad esempio in materia di edilizia, di infrastrutture di telecomunicazione e più in generale per gli investimenti su infrastrutture esistenti, anche per il riuso o uso promiscuo, per i quali si può presumere l'assenza di un impatto significativo sul territorio e sull'ambiente.

Un esempio riguarda le regole per il ricorso alla tecnologia via cavo per le infrastrutture elettriche, soluzione innovativa e a basso impatto sul territorio oggi possibile in un numero sempre maggiore di circostanze. Con il decreto-legge n. 76/20, sono state approvate alcune semplificazioni amministrative per il rinnovo delle linee esistenti con infrastrutture della medesima tipologia (quindi la sostituzione di linee aeree con nuove linee aeree e di linee in cavo con nuove linee in cavo). Se invece un progetto prevede il rinnovo dell'infrastruttura mediante tecnologie diverse è sottoposto alla stessa disciplina cui sono soggette le opere di nuova realizzazione. Ciò avviene anche, ad esempio, laddove il progetto preveda la sostituzione di linee elettriche aeree con tratti in cavo interrato pur essendo evidenti i benefici in termini ambientali e paesaggistici che ne derivano. Per favorire la realizzazione in tempi brevi dei progetti più innovativi e capaci di ridurre l'impatto visivo delle opere di rete, sarebbe quindi auspicabile prevedere un regime semplificato, anche in materia ambientale, che tenga conto dei benefici ambientali e paesaggistici conseguibili, per l'autorizzazione di progetti che prevedono la sostituzione di tratti di linee aeree esistenti con tratti in cavo.

Analogamente, per le infrastrutture digitali sarebbe utile una disciplina favorevole all'utilizzo diffuso delle tecnologie di scavo a basso impatto ambientale (dette anche tecnologie 'no dig') quali minitrincea e perforazione orizzontale teleguidata, che comportano notevoli vantaggi in termini di sostenibilità rispetto alle tecniche di scavo tradizionali sotto il profilo dei tempi di esecuzione, della quantità dei materiali di risulta, dei consumi energetici, dell'inquinamento e dei disagi per la circolazione. Andrebbe inoltre favorito il ricorso diffuso all'utilizzo delle infrastrutture esistenti per la posa di nuove reti e (ove possibile) il coordinamento delle opere civili tra gli operatori che a vario titolo realizzano infrastrutture. La normativa nazionale ha istituito a questo fine il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture - SINFI[25], ma si registrano purtroppo notevoli ritardi nella raccolta dei dati e nelle funzionalità della piattaforma nazionale.

[25] Decreto legislativo n. 33/2016, di attuazione della direttiva 2014/61/UE.

In attuazione di quanto richiesto dalla direttiva (UE) 1972/2018 (nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche) in materia di semplificazioni per la realizzazione e il potenziamento delle infrastrutture e degli impianti di comunicazioni elettroniche, si potrebbe accelerare sull'utilizzo diffuso delle infrastrutture e degli edifici pubblici, inclusi gli arredi stradali, per l'installazione delle *small cells* per favorire una rapida implementazione delle tecnologie a banda larga mobile e dei connessi servizi evoluti, nel rispetto delle architetture urbane esistenti e fermi restando gli imprescindibili vincoli di emissione elettromagnetica fissati a livello nazionale.

4. Regole e competenze per la domanda green

4.1 I green claims

Nell'avvalersi della leva competitiva connessa alla domanda di prodotti sostenibili, svolge un ruolo cruciale la capacità di comunicare al mercato le caratteristiche di sostenibilità del prodotto e, più in generale, le caratteristiche di sostenibilità dell'impresa.

Il quadro normativo europeo e nazionale crea una cornice giuridica importante vietando le **pratiche commerciali che possono trarre in inganno** gli acquirenti riguardo alle caratteristiche ambientali dei prodotti e disciplinando la pubblicità comparativa, in modo che sia utilizzata per trasmettere informazioni utili alle scelte di acquisto senza distorcere il mercato[26].

È fondamentale, per consentire alle imprese di operare facilmente anche in altri Stati membri, che queste regole siano applicate in modo uniforme a livello europeo. La Commissione europea ha pubblicato al riguardo dettagliate linee guida destinate a promuovere una convergenza nella valutazione delle condotte da parte delle autorità nazionali e, nello stesso tempo, a fornire indicazioni agli operatori economici su come assicurare la compliance con le disposizioni normative[27]. Si tratta di trovare il giusto punto di equilibrio tra il legittimo interesse delle imprese a valorizzare nelle proprie strategie di comunicazione le iniziative in materia di ambiente e le prestazioni ecologiche dei prodotti e l'esigenza di assicurare una corretta informazione dei consumatori, evitando la creazione indebita di un'immagine verde (c.d. *greenwashing*). Secondo le indicazioni della Commissione, i *green claims* devono essere veritieri sui benefici ambientali e presentati in modo chiaro, accurato e inequivocabile, utilizzando quanto più possibile termini specifici e oggettivi. Benefici ambientali vaghi, generici e non dimostrati sono problematici se idonei a ingannare il consumatore e indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

Nella valutazione di veridicità e completezza del *claim* si deve tener conto dei principali impatti ambientali del prodotto nel suo ciclo di vita, inclusa la catena di

[26]Cfr. la disciplina del Codice del consumo (d. lgs. n. 206/2005, artt. 20 ss.) sulle pratiche commerciali scorrette e il decreto legislativo n. 145/2007 sulla pubblicità comparativa.
[27] Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali, SWD(2016) 163 def. La sezione 5.1 è dedicata alle "asserzioni ambientali".

approvvigionamento, e guardare al beneficio netto. Va inoltre specificato se il *claim* si riferisce all'intero prodotto o a un singolo elemento, alle prestazioni generali dell'impresa o ad alcune sue attività o processi.

La Commissione sottolinea che l'impresa deve essere in grado di dimostrare l'esattezza del *claim* con prove attendibili, indipendenti e verificabili, che tengano conto dei metodi e dei risultati scientifici più recenti e siano costantemente aggiornate. I *claims* dovrebbero essere rivisti periodicamente alla luce degli sviluppi tecnologici e di altre circostanze. I confronti con prodotti o servizi concorrenti devono prendere in considerazione categorie omogenee, basarsi su regole metodologiche condivise e non generare confusione sugli aspetti di sostenibilità.

Per comunicare ai potenziali clienti le caratteristiche di sostenibilità dei prodotti ci si può avvalere di **marchi e etichette ecologiche a corroborazione dei *green claims***. Attualmente sul mercato c'è molta frammentazione; esistono diversi metodi di misurazione degli impatti e delle prestazioni ambientali e numerose etichette ecologiche (più di duecento solo nell'Unione europea) non sempre comparabili e con lo stesso livello di affidabilità.

La Commissione europea sta quindi valutando l'opportunità di introdurre un sistema più armonizzato per la corroborazione dei *green claims*, basato sull'utilizzo di due distinte metodologie volte a misurare, rispettivamente, l'impronta ambientale dei prodotti (Product Environmental Footprint - PEF) e quella delle organizzazioni/imprese (Organization Environmental Footprint – OEF). Queste metodologie sono state sviluppate dal Joint Research Center della stessa Commissione nel 2013 e sono state testate nel corso di una fase pilota[28].

Le opzioni considerate dalla Commissione, recentemente sottoposte a consultazione pubblica[29], vanno dall'adozione su base volontaria di questi metodi di misurazione senza impedire il ricorso ad altri metodi esistenti, a un sistema di natura vincolante che imponga l'adozione di questi metodi per le dichiarazioni ambientali.

[28] I progetti pilota per la sperimentazione del metodo PEF hanno riguardato le seguenti categorie di prodotti: prodotti lattiero-caseari, pasta secca, alimenti per animali destinati alla produzione alimentare, alimenti per animali da compagnia, acqua confezionata, birra, vino, pile e accumulatori, vernici decorative, tubi per l'approvvigionamento di acqua calda e fredda, detergenti per uso domestico, prodotti intermedi della carta, apparecchiature informatiche, cuoio, fogli metallici, isolanti termici, t-shirt, UPS. Nel corso della fase pilota sono stati inoltre completati due progetti relativi all'applicazione del metodo OEF nei settori del commercio al dettaglio e della produzione di rame.

[29] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12511-Environmental-performance-of-products-businesses-substantiating-claims/public-consultation.

Nel valutare le iniziative in questo campo, vanno tenuti presenti diversi insiemi di considerazioni.

Anzitutto, occorre conciliare l'esigenza di una maggiore trasparenza con quella di evitare che imponendo l'adozione di specifiche metodologie di misurazione dell'impatto ambientale lungo la catena del valore si determinino per le imprese oneri sproporzionati, che potrebbero svantaggiare in particolare le imprese di minori dimensioni.

In secondo luogo, occorre assicurare che il quadro per la valutazione dell'impatto e delle prestazioni ambientali garantisca la flessibilità necessaria per tenere conto dell'evoluzione tecnologica, evitando che i sistemi di misurazione adottati compromettano o vanifichino gli sforzi, anche in termini di investimenti, effettuati dalle imprese.

Per i prodotti, un tema connesso alla corroborazione dei *green claims* è costituito dalle criticità dei sistemi locali di certificazione che non sono riconosciuti negli altri paesi europei (sistemi nazionali chiusi di certificazione)[30]. Tali sistemi non permettono *claims* ambientali a livello europeo sul prodotto, né criteri comuni per le filiere, rendendo complessa la circolazione delle merci. I fornitori sono quindi spinti ad ottenere molteplici certificazioni in relazione all'identità del cliente. Inoltre, spesso questi sistemi di certificazione sono validi per un prodotto monocomponente (ad esempio il vino) ma rendono impossibile la gestione di un prodotto più complesso (ad esempio biscotto al cioccolato) che abbia per sua natura una filiera non solo nazionale. In questo contesto, la promozione a livello europeo e, in prospettiva, a livello globale di un sistema integrato di certificazione che favorisca, se non un modello unico, almeno l'equivalenza e interoperabilità delle soluzioni, avrebbe enormi benefici in termini di minore complessità per gli operatori e di rimozione degli ostacoli alla circolazione dei prodotti.

Per quanto attiene all'impronta ambientale delle organizzazioni, le nuove iniziative dovrebbero tenere conto degli obblighi già previsti a livello europeo, ad esempio dalle regole sulla comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario, per evitare un ingiustificato appesantimento degli oneri di reporting in capo alle imprese.

[30] Un esempio è costituito, in agricoltura, dal Sistema Nazionale di Qualità di Produzione Integrata (SNQPI).

4.2 Gli investimenti green

Sul fronte della finanza sostenibile, per rispondere all'esigenza di trasparenza e comparabilità delle caratteristiche di sostenibilità dei diversi investimenti nel contesto del Green Deal è stato adottato a livello europeo il Regolamento (UE) 2020/852 ('regolamento tassonomia') che fissa i requisiti per qualificare gli investimenti come 'green' (Box 3). Il Regolamento dovrebbe divenire operativo nel 2022, una volta completata l'adozione delle misure attuative. Più in generale, a fine 2020 è stata promossa una consultazione pubblica su una nuova strategia per la finanza sostenibile e nei prossimi mesi è previsto che la Commissione europea presenti una proposta di uno standard europeo per le obbligazioni green.

Box 3 - Il Regolamento Taxonomy

Per essere considerato ecosostenibile ai fini del Regolamento Taxonomy un investimento viene valutato sulla base di due principali indicatori. Occorre in particolare che l'attività economica a cui l'investimento è destinato:

(i) *contribuisca in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più dei sei obiettivi ambientali indicati all'articolo 9 del Regolamento:*

- 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;
- protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

(ii) *non arrechi un danno significativo a nessuno di tali obiettivi ambientali (c.d. principio 'do no significant harm')*

(iii) *rispetti alcuni requisiti minimi sul piano delle garanzie sociali*.

L'investimento dovrà essere inoltre conforme a criteri di vaglio tecnico elaborati dalla Commissione, per ciascun obiettivo, per consentire di determinare a quali condizioni si possa ritenere che una determinata attività fornisca un contributo sostanziale o arrechi un danno significativo.

Tra le esigenze di cui tenere conto, nel definire una strategia di politica pubblica per la finanza sostenibile, vi è quella di assicurare che le imprese di minori dimensioni, che

già incontrano significativi ostacoli nell'accedere ai mercati dei capitali, non trovino paradossalmente ulteriori difficoltà: la finanza verde rischia infatti di accentrare le energie allocative, in un ambito in cui la valutazione del merito è complessa, sulle imprese di maggiore dimensione. Anche per questo è importante che il quadro normativo europeo per la finanza sostenibile non imponga obblighi di trasparenza eccessivamente onerosi, soprattutto per le PMI.

4.3 Le competenze per il green procurement

Per quanto riguarda la domanda green da parte delle pubbliche amministrazioni, la Commissione europea nel 2016 ha pubblicato un manuale sugli appalti verdi per orientare le amministrazioni degli Stati membri nell'acquisto di beni, servizi e opere ecosostenibili, fornendo indicazioni per ogni fase del processo di acquisto[31]. Il tema della formazione delle stazioni appaltanti per un'efficace politica in tema di appalti pubblici volta a promuovere la sostenibilità ambientale resta una sfida da gestire, a livello nazionale ed europeo, mediante assistenza tecnica e iniziative di formazione. Per quanto riguarda l'Italia, da un sondaggio su 106 comuni pubblicato nell'ottobre 2020 risulta che nel 2019 il 25,6% dei comuni riscontrava una mancanza di formazione, il 26,7% difficoltà nella stesura dei bandi e il 14,4% riteneva che non ci fossero imprese con i requisiti previsti dai criteri minimi ambientali[32].

L'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, previsto dal Codice dei contratti pubblici, potrebbe contribuire ad assicurare un livello adeguato di competenze, anche in materia ambientale, in capo ai soggetti responsabili della definizione e dell'attuazione di appalti pubblici e concessioni.

Per assicurare che il perseguimento della sostenibilità avvenga valorizzando la concorrenza tra le imprese e i loro sforzi per migliorare processi e prodotti, è molto importante che, in linea con quanto previsto dalle direttive europee, ai fini dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'aggiudicazione dei contratti pubblici la performance ambientale rilevante sia quella relativa allo specifico oggetto del contratto.

[31] https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.
[32] Osservatorio Appalti Verdi/Legambiente-Fondazione Ecosistemi, *I numeri del Green Procurement in Italia*, Rapporto 2020.

5. Cooperazione tra imprese, standard e regolazione

5.1 Accordi di cooperazione e diritto antitrust

Come evidenziato nel capitolo 2 di questo rapporto, il perseguimento della sostenibilità è una delle dimensioni delle strategie concorrenziali. Fa parte delle dinamiche di mercato anche la possibilità, per le imprese di cooperare in alcuni ambiti, mantenendo la propria distinta identità (si pensi ad esempio agli accordi di ricerca e sviluppo, agli accordi di produzione congiunta, agli accordi di standardizzazione). Mentre i cartelli tra imprese volti a restringere la concorrenza (ad esempio attraverso la fissazione dei prezzi o la spartizione dei mercati) sono sempre vietati, per gli accordi di cooperazione l'articolo 101 del Trattato e le corrispondenti norme nazionali prevedono una valutazione caso per caso: soltanto nel caso in cui dall'accordo derivi un'apprezzabile restrizione della concorrenza, attuale o potenziale (in termini di maggiori prezzi o minore qualità, minore scelta, minore innovazione) la cooperazione è vietata dal diritto europeo. In questo modo non vengono ostacolate iniziative di cooperazione che non solo non hanno un impatto negativo per gli acquirenti ma possono anche migliorare il funzionamento concorrenziale del mercato, ad esempio mediante la messa in comune di conoscenze e capacità produttive tra loro complementari.

In alcuni ambiti la cooperazione tra le imprese viene espressamente incoraggiata nel contesto della strategia europea per la crescita sostenibile: si pensi ad esempio agli accordi di standardizzazione europea, alle alleanze industriali promosse negli ultimi anni dalla Commissione (Box 4), agli importanti progetti europei di interesse comune (IPCEI) autorizzati sulla base delle regole degli aiuti di Stato, alle iniziative di coinvestimento nella realizzazione delle infrastrutture di connettività previste dal Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

La Commissione europea ha avviato una revisione dell'**adeguatezza dei criteri di applicazione delle regole di concorrenza agli accordi di cooperazione orizzontale** (*fitness check*). Alcuni Stati membri e il Parlamento europeo hanno espresso l'esigenza di un più chiaro coordinamento tra l'applicazione delle regole di concorrenza e le altre politiche europee (Green Deal, politica industriale). Al tempo stesso, è evidente che una efficace protezione di un sistema di concorrenza non distorta svolge un ruolo fondamentale nella strategia europea per la crescita sostenibile: non vi sono infatti alternative per mantenere gli incentivi dinamici al continuo miglioramento dei prodotti e dei processi, nell'interesse ultimo dei consumatori. Se, come abbiamo visto, la sostenibilità è una delle dimensioni attraverso cui le imprese competono, la tutela del

processo concorrenziale può risultare benefica sia per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità che per gli incentivi delle imprese alla ricerca di soluzioni competitive sul mercato.

Box 4 – Alleanze industriali promosse dalla Commissione europea

Circular Plastics Alliance (CPA, 2018) => promuovere il raggiungimento di un mercato europeo per la plastica riciclata pari a 10 milioni di tonnellate entro il 2025

European Battery Alliance (EBA, 2017) => realizzare la tecnologia e la capacità produttiva nell'UE, cruciale per la mobilità sostenibile, la conservazione di energia e la strategia economica europea e sviluppare nell'UE una catena del valore innovativa, competitiva e sostenibile per le batterie

*European Clean Hydrogen Alliance (*ECHA, 2020) => promuovere un ampio utilizzo delle tecnologie basate sull'idrogeno entro il 2030, con l'installazione di almeno 6 GW di elettrolizzatori per la produzione di idrogeno rinnovabile entro il 2024 e di 40 GW entro il 2030

European Raw Materials Alliance (ERMA, 2020) => rafforzare l'autonomia strategica e la resilienza dell'economia europea rispetto alle materie prime e i materiali avanzati, anche mediante il recupero delle materie prime critiche nella prospettiva dell'economia circolare

Dalle consultazioni promosse dalla Commissione su questi temi[33] emerge che è possibile adeguare il quadro giuridico per gli accordi di cooperazione alle sfide attuali senza indebolire la tutela della concorrenza, aumentando la certezza giuridica delle imprese circa la compatibilità dei loro accordi con l'articolo 101 del Trattato. A tal fine, appare auspicabile una maggiore disponibilità da parte della Commissione e delle autorità di concorrenza a fornire orientamenti alle imprese riguardo alla compatibilità con il Trattato di singole iniziative e si può cogliere l'occasione della revisione delle Linee guida della Commissione sugli accordi di cooperazione orizzontale per apportare alcune integrazioni.

Maggiore disponibilità a fornire orientamenti su singole iniziative

La giurisprudenza, i regolamenti di esenzione e le linee guida della Commissione sugli accordi di cooperazione orizzontale forniscono già molte indicazioni sull'applicazione dell'articolo 101 agli accordi di cooperazione. Tuttavia, soprattutto quando la cooperazione comporta ingenti investimenti, come accade ad esempio per alcuni

[33] https://ec.europa.eu/competition/consultations/2019_hbers/index_en.html; https://ec.europa.eu/competition/information/green_deal/index_en.html

accordi di ricerca e sviluppo o per alcune joint ventures, sarebbe utile per le imprese poter discutere preventivamente con la Commissione o le autorità di concorrenza degli Stati membri se il loro progetto è compatibile con il diritto europeo. Negli ultimi anni, dopo l'adozione del regolamento (CE) n. 1/2003 (c.d. regolamento modernizzazione), il compito di valutare la compatibilità degli accordi con l'articolo 101 è stato rimesso all'autovalutazione da parte delle imprese e gli strumenti, pur previsti, di guida alle imprese nei singoli casi[34], non hanno trovato utilizzo.

Durante l'emergenza Covid-19, la Commissione e le autorità nazionali hanno seguito un approccio più aperto, assicurando la propria disponibilità a fornire orientamenti sulla compatibilità con il diritto antitrust degli accordi di cooperazione volti a porre rimedio alla scarsità di beni e servizi essenziali per fare fronte alla pandemia[35].

Una maggiore apertura al dialogo con le imprese potrebbe essere utile, anche al di fuori dell'emergenza, rispetto ad accordi di cooperazione che comportano significativi investimenti e contribuiscono al perseguimento degli obiettivi chiave della strategia industriale europea, ossia innovazione, competitività e sostenibilità ambientale. Tra gli strumenti utilizzabili a questo fine vi sono sia orientamenti informali, sia decisioni di conformità ex articolo 10 del regolamento 1/2003 da parte della Commissione europea, che contribuirebbero tra l'altro all'applicazione uniforme delle regole sul territorio europeo.

Integrazione delle linee guida sugli accordi di cooperazione orizzontale

Sempre per aumentare la prevedibilità del quadro giuridico e orientare l'attività delle imprese in modo conforme al diritto antitrust, nella revisione in corso delle linee guida della Commissione sugli accordi di cooperazione orizzontale sarebbe utile:

i. inserire una sezione dedicata agli accordi volti a migliorare la sostenibilità ambientale, chiarendo le condizioni in cui questi accordi non restringono la concorrenza ai sensi dell'articolo 101(1), ad esempio perché hanno un impatto trascurabile sulle variabili concorrenziali (prezzo, qualità, scelta, innovazione) e le condizioni in cui possono essere considerati compatibili in quanto migliorano la produzione e il progresso tecnico ed economico ai sensi dell'articolo 101(3)[36];

[34] Cfr. in particolare il considerando 38 del regolamento, sugli orientamenti informali da parte della Commissione, e l'articolo 10 sulle decisioni di conformità con il diritto europeo
[35] Su questi temi, cfr. Assonime, "L'applicazione delle regole antitrust durante l'emergenza Covid-19", Note e studi n. 1 /2021.
[36] Per una discussione più approfondita, cfr. Interventi Assonime n. 4/2021.

ii. tenendo conto del rilievo di adeguate infrastrutture di connettività per la doppia transizione, verde e digitale, aggiungere chiarimenti sulle condizioni in presenza delle quali accordi di cooperazione relativi alle infrastrutture di connettività (in particolare accordi di co-investimento) non sollevano preoccupazioni sotto il profilo della concorrenza;

iii. inserire chiarimenti sulle condizioni in cui lo scambio di informazioni tra imprese non crea problemi dal punto di vista concorrenziale con specifico riferimento:

- alle informazioni scambiate nell'ambito della catena produttiva per la valutazione dell'impatto ambientale dei prodotti e l'attuazione della strategia sull'economia circolare;
- alle informazioni tra imprese nell'ambito delle alleanze industriali e degli IPCEI;
- per le imprese comuni non *full function,* alle informazioni relative all'impresa controllata che possono essere trasferite alle imprese madri per consentire loro di agire come azionista di controllo debitamente informato: l'incertezza su questo aspetto disincentiva infatti in Europa l'utilizzo delle joint ventures cooperative.

5.2 Ruolo degli standard nella strategia di regolazione

È chiaro, comunque, che non sempre accordi tra imprese sono la soluzione più appropriata per perseguire gli obiettivi del Green Deal, in particolare quando essi determinano significativi aumenti del prezzo dei prodotti. In questi casi, è più appropriato il ricorso a strumenti alternativi, non solo di natura privatistica, quali iniziative di regolazione o co-regolazione.

Rispetto ad accordi tra imprese, queste iniziative possono richiedere più tempo ma presentano una serie di vantaggi. Anzitutto, seguendo i canali istituzionali per la fissazione delle regole, nel caso di scelte che in ragione di obiettivi di sostenibilità ambientale comportano un aumento di prezzo per i consumatori, si garantisce una maggiore legittimazione democratica rispetto a valutazioni caso per caso da parte di un'autorità di concorrenza. Inoltre, le misure di regolazione hanno applicazione generalizzata e non limitata alle imprese partecipanti all'accordo, e quindi possono essere più efficaci nel correggere fallimenti del mercato.

Al tempo stesso, rispetto all'utilizzo di misure di regolazione più prescrittive, che individuano la soluzione tecnica da adottare, la fissazione di requisiti obbligatori

accompagnati dalla promozione di standard volontari (secondo il cosiddetto "Nuovo Approccio" alla regolazione tecnica) consente una maggiore varietà di soluzioni tecniche, in modo da non limitare ingiustificatamente la concorrenza e i processi di innovazione. Per chi non segue lo standard, resta solo l'onere di dimostrare che la soluzione tecnica adottata soddisfa i requisiti tecnici prescritti.

Il dialogo preventivo tra le imprese e la Commissione (o a livello nazionale, con le autorità di concorrenza) può essere utile, oltre che ad evitare infrazioni e il connesso rischio di sanzioni, a individuare gli strumenti di intervento più appropriati nell'ambito della politica pubblica per perseguire l'obiettivo. Ad esempio, la Commissione ha proposto nell'ambito della Strategia europea per la plastica nell'economia circolare requisiti obbligatori in termini di contenuto riciclato per una serie di prodotti chiave (imballaggi, materiali da costruzione, veicoli) tenendo conto delle attività della *Circular Plastics Alliance*.

5.3 I principi della better regulation

Tra gli strumenti a disposizione della politica pubblica per promuovere la sostenibilità ambientale vi sono, oltre ai vincoli regolatori di tipo prescrittivo (obblighi/divieti), le misure, anche di natura fiscale, volte ad internalizzare le esternalità connesse ai comportamenti individuali. Un ruolo centrale, in questo contesto, spetta al rafforzamento dei meccanismi per l'attribuzione di un prezzo alle emissioni di carbonio, rispetto ai quali la Commissione europea sta valutando come potenziare l'attuale sistema europeo di scambio delle quote di emissioni.

Affinché l'impiego degli strumenti di regolazione e di correzione delle esternalità non comporti perdite di competitività e costi ingiustificati per le imprese, occorre che le scelte di politica pubblica siano strettamente orientate ai principi della buona regolazione.

I vincoli, pertanto, devono essere disegnati in base a criteri di **necessità e proporzionalità** ed essere mirati a **target appropriati**, anche per evitare distorsioni della concorrenza[37].

[37] Su alcune criticità dell'ambito di applicazione della c.d. plastic tax introdotta in Italia dalla legge di bilancio 2020, anche dopo le correzioni apportate dalla legge di bilancio 2021, rinviamo alla circolare Assonime n. 5/2020.

Per assicurare il *level playing field* nel mercato interno, nuovi vincoli dovrebbero essere imposti, per quanto possibile, in modo **uniforme a livello europeo**, evitando l'introduzione di obblighi aggiuntivi a livello nazionale che creano svantaggi concorrenziali per le imprese italiane rispetto alle imprese di altri Stati membri (c.d. *goldplating*).

Inoltre, quando le regole richiedono l'adeguamento dei processi produttivi e delle modalità di commercializzazione (inclusi gli obblighi di etichettatura), **la fase di transizione dovrebbe essere disciplinata con particolare cura e chiarezza**, sia con riferimento ai tempi per l'adeguamento sia con riferimento alle modalità da seguire. Le incertezze normative, infatti, ostacolano l'attività d'impresa e gli investimenti senza contribuire in alcun modo alla sostenibilità ambientale.

5.4 La dimensione internazionale della regolazione

Per l'attribuzione di un prezzo alle emissioni di carbonio, la Commissione europea sta attualmente valutando come rafforzare il sistema EU ETS ed eventualmente integrarlo con un *carbon border adjustment mechanism*, nel rispetto dei principi WTO, volto ad evitare il cosiddetto *carbon leakage* derivante dalle importazioni[38]. Il tema si collega a quello più ampio della dimensione globale della sfida ambientale, in particolare tenendo conto che circa il 90% delle emissioni di carbonio avviene all'esterno dell'Unione europea.

Per rispondere alle sfide dell'emergenza climatica, una incisiva politica per la sostenibilità ambientale nell'Unione europea è fondamentale, ma non è sufficiente. Occorre continuare a **promuovere la cooperazione e il coordinamento delle iniziative a livello internazionale,** anche sul fronte della regolazione.

L'Italia, cui nel 2021 spetta la presidenza del G-20, può svolgere un importante ruolo di impulso alla cooperazione internazionale, con il duplice obiettivo di rendere più efficace la lotta per il contrasto all'emergenza climatica e ambientale a livello globale e di evitare che le imprese degli ordinamenti più virtuosi, sotto il profilo del rispetto dell'ambiente, risultino penalizzate dal punto di vista concorrenziale rispetto alle imprese di altri ordinamenti.

[38] Sul recepimento in Italia della direttiva (UE) 2018/410 sul sistema EU ETS attraverso il decreto legislativo n. 47/2020, cfr. circolare Assonime n. 17/2020. Per un'analisi della proposta di istituzione di un *carbon border adjustment mechanism* (CBAM), cfr. lo studio promosso da AFEP, "Trade & Climate Change: Quantitative Assessment of the Best Policy Tools to Achieve Climate Neutrality and Competitiveness", https://afep.com/publications/trade-climate-friends-or-foes-making-the-case-for-cbam-and-green-trade-rules/.

6. La politica in materia di dati a sostegno delle strategie delle imprese

Molte delle innovazioni chiave per migliorare l'impatto ambientale dell'attività economica, in particolare tutte le applicazioni dell'intelligenza artificiale, dipendono dall'utilizzo dei dati. A febbraio 2020 la Commissione europea ha pubblicato una strategia europea per i dati[39], insieme alla strategia generale sul digitale *Shaping Europe's Digital Future*.

La premessa della Commissione è che la nostra quota dell'economia dei dati, definita per approssimazione guardando alla quantità di dati conservati, trattati e messi a valore in Europa, è inferiore al peso economico dell'Unione europea. Tuttavia, gli sviluppi tecnologici in atto, in particolare l'Internet of Things, aumenteranno la produzione di dati in maniera esponenziale, consentendo all'Europa di recuperare posizioni nel confronto internazionale. La strategia europea si propone quindi di creare un contesto favorevole alla condivisione dei dati, pubblici e privati, nell'Unione europea.

Nella prospettiva delle imprese, i dati possono costituire un asset strategico che ha un valore economico. Al contempo, la possibilità di condividere i dati tra diversi soggetti può consentire di raggiungere risultati che non sarebbero diversamente ottenibili.

Il quadro giuridico europeo in materia di dati prevede regole diverse per l'accesso e la condivisione dei dati in relazione al soggetto che li detiene (settore pubblico, soggetti privati, imprese a controllo pubblico) e alla natura dei dati (dati personali e dati non personali, dati coperti o meno da diritti di proprietà intellettuale o comunque tali da costituire informazioni confidenziali sul piano commerciale).

Nel **settore pubblico**, la direttiva 2019/1024 (c.d. open data o Public Sector Information – PSI) individua quali dati detenuti dal settore pubblico devono essere messi a disposizione per il riutilizzo, con quali modalità e a quali condizioni economiche. Gli obiettivi, rispetto alla precedente versione della direttiva, consistono nel favorire l'accesso dinamico mediante *application programming interfaces* (API) ai dati, limitare i costi di accesso ed estendere alcuni obblighi alle imprese a controllo pubblico che prestano servizi di interesse economico generale. Alcune disposizioni riguardano le condizioni di accesso e riutilizzo dei dati della ricerca finanziata dal settore pubblico.

Per i **dati delle imprese** la regola generale è che lo scambio avviene in base ai principi di libertà contrattuale con alcune eccezioni in cui è imposto all'impresa di rendere

[39] COM (2020) 66 def.

pubblici i dati (ad esempio, nel settore della mobilità) o condividerli con altre imprese per obiettivi di interesse pubblico[40]. Disposizioni specifiche in tema di obblighi di concedere l'accesso ai dati si trovano nel diritto antitrust, nell'ipotesi di impresa in posizione dominante, qualora i dati siano necessari per competere effettivamente su determinati mercati e il rifiuto non abbia una giustificazione oggettiva. Ulteriori previsioni sono contenute nella proposta di Digital Markets Act, relativamente alle piattaforme digitali qualificabili come *gatekeeper*.

A fine 2020 la Commissione ha presentato una proposta legislativa, il c.d. Data Governance Act, volta a creare le condizioni per una condivisione "protetta" dei dati pubblici non aperti, e dei dati nei rapporti B2B o B2C, inclusi per i rapporti B2C i dati personali.

Tra le questioni rilevanti di politica pubblica che saranno affrontate nei prossimi mesi a livello europeo vi sono:

- la definizione entro il 2021 da parte della Commissione, in attuazione della direttiva PSI, dei cosiddetti '**high value datasets**' che dovranno essere messi a disposizione in formato aperto, tramite API e gratuitamente, anche dalle imprese a controllo pubblico. La direttiva richiede di considerare i seguenti ambiti: geospaziale; osservazione della terra; meteo; statistiche; anagrafica delle imprese; mobilità. La Commissione potrà tuttavia includere anche ulteriori ambiti;

- la creazione dei cosiddetti **spazi comuni europei dei dati**, previsti in ambiti quali il Green Deal, la mobilità, il settore sanitario, il settore finanziario, l'industria manifatturiera, l'energia, l'agricoltura, la pubblica amministrazione e le competenze[41];

- la proposta legislativa relativa alle regole sull'accesso ai dati nel settore privato, che la Commissione europea intende presentare nei prossimi mesi (c.d. **Data Act**).

Proprio a causa della centralità dell'innovazione nelle strategie di impresa per la transizione ecologica, un'appropriata politica europea e nazionale in materia di dati svolge un ruolo essenziale.

Le sfide si pongono su più livelli.

[40] Ad esempio, per promuovere la concorrenza nella riparazione e manutenzione dei veicoli (regolamento n. 715/2007) o nella prestazione dei servizi di pagamento (PSD2).
[41] Cfr. allegato alla comunicazione COM(2020) 66 def.

Per quanto riguarda il **regime dell'accesso ai dati**, la principale sfida per la politica europea è quella di trovare un equilibrio tra l'esigenza di creare un contesto favorevole alla condivisione dei dati e quella di mantenere gli incentivi alla raccolta e alla cura della qualità dei dati. Al riguardo va tenuto conto degli ingenti investimenti e dei tempi che possono essere necessari per la raccolta di alcuni tipi di dati, ad esempio quelli geospaziali, e delle conseguenze che avrebbe precluderne in generale la valorizzazione dal punto di vista economico. Per i dati sviluppati nell'attività di impresa, quindi, gli obblighi di accesso devono rimanere strettamente delimitati agli ambiti in cui vi sono forti giustificazioni di interesse pubblico. Per il resto, ciò che serve è creare un contesto favorevole allo scambio.

Per **i dati personali e la riservatezza delle comunicazioni elettroniche**, giustamente il quadro normativo europeo prevede un sistema di tutela molto forte dei diritti dei soggetti. Ferma restando l'esigenza di assicurare una sempre più efficace tutela degli individui e delle loro scelte, occorre al tempo stesso evitare che nel contesto europeo eccessivi vincoli ostacolino ingiustificatamente l'innovazione basata sui dati.

Un possibile punto di frizione rispetto alle esigenze dell'innovazione dipende dalla nozione molto ampia di dato personale: in base al diritto europeo, qualsiasi dato indirettamente riconducibile a un soggetto (ad esempio, un dato emesso da un veicolo) costituisce un dato personale salvo che venga anonimizzato in modo irreversibile. In ragione degli sviluppi tecnologici, tuttavia, l'anonimizzazione irreversibile spesso non è realizzabile. Pertanto, molti dei dati relativi al contesto *machine to machine* restano soggetti alla disciplina dei dati personali.

Guardando alla tutela dei dati personali, le possibili frizioni possono essere risolte mediante interventi normativi settoriali che disciplinino nel dettaglio determinate forme di trattamento che possono essere necessarie per lo sviluppo di nuovi servizi senza comportare significativi rischi per gli interessati.

Per la riservatezza delle comunicazioni elettroniche, è in via di approvazione un nuovo regolamento e-privacy, destinato a sostituire la direttiva del 2002. Il testo di regolamento approvato dal Consiglio e in discussione al Parlamento europeo pone stretti limiti all'utilizzo dei dati e metadati relativi alle comunicazioni elettroniche, anche nel contesto M2M. Emerge quindi, anche in questo caso, la questione di come assicurare il bilanciamento tra un livello elevato di protezione dei diritti e un contesto favorevole all'innovazione tecnologica che costituisce elemento essenziale nella strategia europea per la crescita sostenibile e può produrre benefici significativi per i consumatori. Le basi giuridiche previste per l'accesso e l'archiviazione di informazioni

sui dispositivi terminali degli utenti non dovrebbero precludere ingiustificatamente la prestazione di alcuni servizi quali l'offerta di condizioni assicurative più favorevoli se viene installata una scatola nera nel veicolo o i servizi online forniti dai produttori dei veicoli per gestire in modo più efficiente la sicurezza e la qualità delle prestazioni del prodotto, anche sotto il profilo delle proprie responsabilità.

Un tema complementare, che qui ci limitiamo ad accennare, è quello dell'importanza per le strategie innovative delle imprese di disporre di i**nfrastrutture adeguate per la gestione e l'analisi dei dati (servizi cloud, HPC) e per la cybersecurity**. Nella comunicazione sulla "Bussola per il digitale 2030", la Commissione europea individua una serie di misure per rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione europea in questo ambito. Tra le iniziative già in corso sul fronte privato va menzionata, anche per il coinvolgimento di imprese italiane, GAIA-X, l'Associazione europea per i dati e il cloud, volta a creare un ecosistema infrastrutturale federato per assicurare un'autonoma capacità di conservazione e di utilizzo dei dati a livello europeo[42].

[42] https://www.data-infrastructure.eu/GAIAX/Navigation/EN/Home/home.html.

7. Le risorse pubbliche e le regole sugli aiuti di Stato

7.1 Gli investimenti a sostegno del Green Deal

Per la doppia transizione verde e digitale sono necessarie ingenti risorse. Il solo raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione europea al 2030 richiede, secondo le stime della Commissione europea, 260 miliardi di nuovi investimenti all'anno.

In questo contesto, vi è un **ruolo centrale degli investimenti pubblici**, attivati dalla domanda delle pubbliche amministrazioni e **un ruolo altrettanto importante degli investimenti privati**, nell'ambito dell'attività delle imprese. Per raggiungere obiettivi di interesse comune, le risorse pubbliche possono essere utilizzate anche a sostegno delle attività d'impresa, a integrazione delle risorse private, nel rispetto delle regole sugli aiuti di Stato.

Gli ambiti in cui investire includono in particolare la realizzazione e l'ammodernamento delle infrastrutture fisiche e degli impianti, l'istruzione e la formazione (quindi il capitale umano), l'innovazione e le attività di ricerca e sviluppo. Occorre poi un sostegno da parte delle risorse pubbliche, come già accennato, per gestire la doppia transizione nelle sue ricadute sul piano sociale ed economico.

Già prima della pandemia, la Commissione europea aveva messo in campo un piano di investimenti a sostegno del Green Deal europeo, incentrato sulle garanzie del programma InvestEU, sui fondi della politica di coesione e su un meccanismo di finanziamento a sostegno delle aree, dei settori e dei lavoratori più colpiti dalla trasformazione (Just Transition Fund). Nel frattempo, la BEI ha focalizzato le proprie attività puntando sempre più al sostegno della transizione ambientale e climatica.

La crisi conseguente alla pandemia Covid-19 ha richiesto una serie di interventi di natura emergenziale, a livello europeo e nazionale. Nel delineare il percorso di ripresa e rilancio dell'economia, tuttavia, le istituzioni europee hanno presto riportato al centro l'esigenza di rilanciare il progetto europeo di crescita sostenibile incentrato sulla doppia transizione. Sul fronte delle risorse finanziarie messe in gioco, le linee di intervento tracciate a inizio 2020 sono state radicalmente potenziate con il nuovo quadro finanziario pluriennale europeo e NextGenerationEU, che include la Recovery and Resilience Facility - RRF (Tavola 3). Agli Stati membri è chiesto che il 37% dei fondi

RRF contribuisca al perseguimento degli obiettivi climatici e il 20% al perseguimento degli obiettivi digitali[43].

Tavola 3 - Stanziamenti Quadro finanziario pluriennale 2021– 27 e NGEU

(miliardi di €)

	QFP 2021-27	NGEU 2021-23	Totale
Recovery and Resilience Facility	0	672.5	672.5
di cui prestiti	0	360	360
di cui sovvenzioni	0	312.5	312.5
InvestEu	3.8	5.6	9.4
Just Transition Fund	7.5	10	17.5
Altri programmi di spesa QFP (inclusa PAC)	1063	nd	1063
Altri programmi di spesa NGEU (incluso React EU)	nd	71.9	71.9
Totale	**1074.3**	**750**	**1824.3**

7.2 Il ruolo dei Piani nazionali di ripresa e resilienza

Le istituzioni europee hanno fissato la cornice entro la quale gli Stati dovranno predisporre i Piani nazionali di ripresa e resilienza. Il Regolamento RRF individua le aree di policy a cui sono destinate le risorse (transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e un mercato interno ben funzionante con forti PMI; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, per rispondere a eventuali crisi future; politiche per le nuove generazioni). Le linee guida della Commissione agli Stati membri danno indicazioni dettagliate sul metodo da seguire nell'individuazione degli obiettivi, su come assicurare la coerenza delle misure, sul grado di dettaglio nella descrizione di riforme e investimenti, sulle

[43] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, articolo 16.

scelte relative al finanziamento, sull'attuazione e sulla valutazione dell'impatto delle misure proposte.

Il Regolamento RRF limita l'utilizzo delle relative risorse ai progetti che non abbiano un impatto negativo significativo sull'ambiente, secondo il principio "do no significant harm", declinato in base ai criteri applicativi contenuti nel Regolamento Taxonomy. Per guidare gli Stati membri anche sotto questo aspetto la Commissione ha recentemente pubblicato appositi Orientamenti[44].

All'interno di questa cornice, spetta ai singoli Stati membri individuare il percorso per assicurare la crescita sostenibile nel loro contesto, tenendo conto delle specificità nazionali e delle criticità da superare per compiere un salto di qualità.

A questo fine, la suddivisione del Piano nazionale in missioni (richiesta dalle istituzioni europee) non deve fare perdere di vista la necessità di una visione integrata, che tenga conto delle interdipendenze, per un progetto che ponga al centro il potenziale di crescita sostenibile del Paese.

I diversi Piani nazionali nei settori della connettività e del digitale, dell'energia e dell'ambiente e della mobilità adottati in Italia negli ultimi anni, spesso su richiesta europea, costituiscono un punto di partenza necessario per mettere a punto la strategia. L'occasione del PNRR può favorire, rispetto al passato, un migliore coordinamento tra le diverse componenti. Gli investimenti e le iniziative non vanno visti singolarmente e in astratto, ma come parte di un sistema a rete. Ad esempio, la disponibilità di connettività digitale consente lo sviluppo di soluzioni innovative basate sull'intelligenza artificiale che possono contribuire in misura importante agli obiettivi ambientali. Un approccio integrato e trasversale alle iniziative, che superi le tradizionali prospettive settoriali, può consentire importanti sinergie nella transizione verso un'economia sostenibile, volta alla creazione di valore per il complesso del tessuto sociale, economico e ambientale.

Al tempo stesso, la definizione puntuale degli obiettivi strategici del PNRR in tema di energia e ambiente, di trasporto sostenibile, di connettività e digitalizzazione, a cui ha fatto riferimento il Presidente Draghi nel discorso programmatico in Parlamento, consentirà di mettere a fuoco le priorità rispetto alla pianificazione preesistente e dare spazio a nuove iniziative che possano contribuire in misura rilevante al progetto di crescita.

[44] Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio 'non arrecare un danno significativo' a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, 2021/C 58/01.

7.3 Rispettare le regole sugli aiuti di Stato

Quando i finanziamenti previsti dai Piani nazionali di ripresa e resilienza hanno come destinatari le imprese, se il sostegno ha natura selettiva (ossia non riguarda la generalità delle imprese ma un loro sottoinsieme) si applicano le regole europee sugli aiuti di Stato[45]. Se le misure vengono disegnate in modo da rispettare le regole *de minimis* o il Regolamento generale di esenzione per categoria (regolamento (UE) n. 651/2014/, c.d. GBER), che copre un'ampia varietà di misure in vari settori, non occorre che vengano notificate preventivamente alla Commissione europea e possono essere attuate da subito. Negli altri casi, occorre la notifica preventiva alla Commissione che valuta se l'aiuto sia compatibile con il diritto europeo sulla base di una serie di criteri definiti nell'articolo 107, paragrafi 2 e 3 del Trattato, con riferimento a nozioni piuttosto generali (ad esempio, "aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di alcune attività o di alcune regioni economiche senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse" o "aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo"). La Commissione ha pubblicato una serie di linee guida in cui indica i criteri di valutazione che utilizza, in concreto, nella valutazione di compatibilità delle misure notificate[46].

I principi generali di politica pubblica su cui si basa la valutazione di compatibilità sono i seguenti:

a. l'aiuto deve essere indirizzato a conseguire un obiettivo di interesse pubblico dello Stato membro;
b. l'aiuto deve comportare un significativo miglioramento che il mercato da solo non sarebbe in grado di conseguire, ad esempio ponendo rimedio a un fallimento del mercato (correzione di un'esternalità negativa ecc.) o perseguendo un obiettivo di coesione o equità;
c. l'aiuto deve rappresentare uno strumento appropriato rispetto al perseguimento dell'obiettivo;
d. la misura deve essere in grado di modificare il comportamento del beneficiario (c.d. effetto incentivante), evitando il mero *crowding out* degli investimenti privati;

[45] Cfr. regolamento RRF, considerando 8.
[46] Cfr. ad esempio le linee guida sugli aiuti a favore dell'energia e dell'ambiente 2014-2020 (EEAG, 2014/C 200/01), sugli aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (2013/C 25/01), sugli IPCEI (2014/C 188/02), sugli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014/C 198/01).

e. l'aiuto non deve andare oltre il minimo necessario a conseguire l'obiettivo;
f. gli effetti distorsivi sulla concorrenza e sugli scambi transfrontalieri devono essere limitati;
g. la misura di aiuto deve essere trasparente.

Questo insieme di criteri appare sostanzialmente in linea con una moderna politica industriale incentrata su un utilizzo efficace delle risorse pubbliche. Disegnare le misure di aiuto alle imprese tenendo conto di questi principi, quindi, è buona prassi anche a prescindere dagli obblighi europei.

Per quanto riguarda le notifiche, la Commissione che ha assicurato valutazioni rapide durante l'emergenza Covid-19, si sta preparando a gestire l'ondata delle notifiche che seguiranno all'adozione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza. A questo fine, sul sito della Direzione generale concorrenza della Commissione sono stati pubblicati a dicembre 2020 e successivamente integrati una serie di *Guiding Templates* che forniscono indicazioni su come disegnare le misure di aiuto in modo compatibile con il diritto europeo in una serie di ambiti rilevanti per la RRF[47]. La Commissione si è impegnata a valutare le notifiche relative all'utilizzo dei fondi nei piani nazionali di ripresa e resilienza in via prioritaria, entro sei settimane.

Per ottenere una rapida valutazione delle misure di aiuto che verranno incluse nel PNRR occorre disegnarle fin dall'inizio tenendo conto delle linee guida della Commissione, in modo da facilitare e velocizzare la valutazione. In casi che presentino complessità, è buona prassi per le amministrazioni nazionali avviare tempestivamente un dialogo con i servizi della Commissione nella fase che precede la notifica formale dell'aiuto.

7.4 Modernizzare le regole sugli aiuti di Stato

Al tempo stesso, occorre partecipare in modo proattivo alla revisione delle varie linee guida in materia di aiuti di Stato avviata dalla Commissione europea, per assicurare che siano in linea con le sfide poste dalla transizione ecologica e digitale[48].

[47] I modelli riguardano ad esempio investimenti nei seguenti settori: produzione di energie rinnovabili, incluso l'idrogeno verde; efficienza energetica negli edifici; infrastrutture di ricarica/rifornimento per la mobilità a basse emissioni; acquisto di veicoli e altre modalità di trasporto a zero/basse emissioni; infrastrutture di connettività ad altissima capacità, compresi 5G e fibra ottica; digitalizzazione delle amministrazioni e della sanità; processori innovativi e tecnologie dei semiconduttori; investimenti sui sistemi di istruzione e formazione, incluse le competenze digitali e la relativa connettività; infrastrutture e servizi cloud.

[48] La Commissione europea ha effettuato nel 2019 un Fitness Check dell'intero pacchetto del 2012 sulla modernizzazione degli aiuti di Stato. I risultati sono illustrati in uno Staff Working Document pubblicato il 30

Anche l'**ambito di applicazione del GBER** potrebbe, per alcune tipologie di aiuto rispetto alle quali si è maturata una sufficiente esperienza, essere esteso così da ridurre ulteriormente gli oneri di notifica preventiva. Nei giorni scorsi la Commissione europea si è impegnata a procedere in tal senso, ampliando le categorie di aiuto che, nel rispetto di specifiche condizioni, sono esentate dall'obbligo di notifica preventiva e possono quindi essere attuate direttamente dagli Stati, nel rispetto di alcune condizioni. Gli ambiti interessati riguardano in particolare gli aiuti funzionali al perseguimento degli obiettivi del Green Deal, della Strategia digitale e della Strategia industriale europea[49]. Si tratta di un'iniziativa importante che, chiarendo e semplificando la disciplina, può contribuire ad aumentare la certezza giuridica e a facilitare l'attuazione da parte degli Stati membri di misure di aiuto che possono favorire la doppia transizione verde e digitale, assicurando al contempo che le distorsioni della concorrenza restino limitate al minimo.

Concentrando qui l'attenzione sulle **linee guida sugli aiuti di Stato a favore dell'energia e dell'ambiente**, per adeguare gli attuali orientamenti della Commissione alla luce del Green Deal bisogna includere i nuovi obiettivi in materia di clima ed energia 2030-2050 ed estendere notevolmente l'ambito di applicazione. Ad esempio, le attuali linee guida non coprono la realizzazione delle infrastrutture per la ricarica dei veicoli a basse emissioni, l'idrogeno non prodotto esclusivamente da fonti di energia rinnovabile, le infrastrutture per il trasporto dell'idrogeno. Le previsioni relative alle condizioni di compatibilità andrebbero inoltre estese e chiarite anche per ambiti formalmente già inclusi, quali i servizi di flessibilità, compresi stoccaggio e batterie, l'efficienza energetica degli edifici e l'economia circolare. La disciplina andrebbe anche resa più flessibile per poter coprire anche soluzioni innovative.

Un tema delicato è quello della neutralità tecnologica. Fermo restando che le regole per l'approvazione degli aiuti di Stato devono rispettare il principio di neutralità tecnologica, la questione è se e in che misura debba essere obbligatorio anche per le amministrazioni degli Stati membri assicurare il rispetto di questo principio nella concessione dei benefici economici alle imprese. La normativa esistente già consente in numerosi casi di finanziare iniziative e avviare procedure di gara limitate a specifiche tecnologie. In ragione del diverso grado di maturità delle soluzioni tecnologiche, può

ottobre 2020. Dal 12 novembre al 7 gennaio 2021 la Commissione ha svolto una nuova consultazione pubblica sulle EEAG 2014-2020.

[49] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12810-Modification-of-the-General-Block-Exemption-Regulation-for-the-Green-Deal-and-the-Industrial-and-Digital-Strategies.

essere infatti necessario uno specifico sostegno per la promozione di alcune soluzioni non ancora competitive sotto il profilo dei costi.

Tra le linee guida in materia di aiuti di Stato che la Commissione europea sta oggi rivedendo per adeguarle alle attuali sfide della crescita sostenibile vi sono anche quelle relative agli **importanti progetti europei di interesse comune**, che si stanno rivelando uno strumento importante della strategia industriale europea[50]. Nelle attuali linee guida, adottate nel 2014, la Commissione ha compiuto un primo tentativo di promuovere l'utilizzo degli IPCEI, previsti come possibile categoria di aiuto di Stato compatibile con il diritto europeo sin dai tempi del Trattato di Roma ma sino ad allora poco utilizzati. Tra i punti più importanti da rivedere, anche alla luce dell'esperienza di questi anni[51], vi sono la definizione della 'prima applicazione industriale' che può essere coperta dall'aiuto, il requisito, per ora non vincolante, dell'apertura del progetto alla partecipazione di tutti gli Stati membri e le condizioni per favorire la partecipazione delle PMI ai progetti. La comunicazione andrà inoltre aggiornata per tenere conto degli attuali obiettivi della strategia europea per la crescita sostenibile.

Su un piano diverso, la Commissione sta inoltre valutando se, per assicurare un più stretto coordinamento tra controllo degli aiuti di Stato e Green Deal, si debba precludere del tutto la possibilità di concedere aiuti di Stato alle attività che non rispettano il principio del "do no significant harm' secondo i criteri del Regolamento Taxonomy. Mentre questa impostazione appare condivisibile per l'utilizzo delle risorse europee della RRF, assumerla come criterio generale per la valutazione della compatibilità degli aiuti pubblici con il Trattato suscita perplessità. Infatti, procedendo in questo modo si limiterebbe la facoltà per gli Stati membri di perseguire altri obiettivi importanti di interesse pubblico, quali ad esempio il sostegno all'occupazione e quello alla riconversione progressiva delle attività oggi ad elevata intensità di carbonio in determinati settori/regioni.

La Corte di giustizia europea ha chiarito di recente questo tema, nella sentenza *Hinkley Point* del settembre 2020[52]. Il diritto europeo preclude gli aiuti ad attività che violano il diritto dell'Unione; al di fuori di questi vincoli, tuttavia, gli aiuti che perseguono un

[50] Il Forum Strategico sugli IPCEI ha identificato, in aggiunta alle batterie, all'high performance computing e alla microelettronica per i quali un'azione coordinata è già in atto, le seguenti sei catene del valore strategiche che rappresentano possibili aree di azione coordinata, anche in forma di IPCEI: veicoli connessi, puliti e autonomi; smart health; Internet of Things; industria a basse emissioni di CO2; tecnologie e sistemi per l'idrogeno; cybersecurity.
[51] In seguito all'adozione della comunicazione del 2014, la Commissione ha approvato aiuti di Stato per IPCEI relativi a infrastrutture di trasporto e ad attività di ricerca, sviluppo e innovazione nei settori della microelettronica (dicembre 2018) e delle batterie (dicembre 2019).
[52] Corte di giustizia, Grande Sezione, 22 settembre 2020, C-594/18 P.

obiettivo di interesse pubblico dello Stato membro diverso dalla tutela dell'ambiente (nel caso specifico si trattava della produzione di energia nucleare per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico) possono essere vietati dalla Commissione solo in ragione degli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi, senza la possibilità di prendere in considerazione l'impatto negativo su altri aspetti, incluso il perseguimento degli obiettivi ambientali.

Alcuni autori hanno osservato che, alla luce della giurisprudenza, un aiuto con obiettivi diversi dalla tutela dell'ambiente potrebbe essere vietato se in conseguenza dell'aiuto lo Stato inevitabilmente finisse per violare un obbligo in materia ambientale imposto dal diritto europeo. Se gli obiettivi in materia di energia e clima verranno resi giuridicamente vincolanti con l'approvazione della legge europea sul clima (il c.d. Climate Act, cfr. allegato 1), aiuti di Stato ad attività che rendessero impossibile il raggiungimento degli obiettivi potrebbero essere dichiarati incompatibili.

ALLEGATO

Green Deal europeo: le aree di azione e le principali iniziative previste

a. Azione per il clima: rendere più ambiziosi gli obiettivi dell'UE in materia di clima per il 2030 e il 2050

Rientrano in questa linea di azione le iniziative del Green Deal previste o già avviate per dare attuazione alla strategia di lungo termine dell'Unione per l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050, già delineata dalla Commissione nella comunicazione del 2018 "A Clean Planet for All". In particolare, il 4 marzo 2020 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (c.d. legge europea sul clima). La proposta stabilisce un obiettivo giuridicamente vincolante di azzeramento delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2050 e definisce la traiettoria per il conseguimento di questo obiettivo, con le misure per verificare i progressi compiuti. Inoltre, in virtù di una modifica apportata a settembre 2020, la proposta include ora anche un obiettivo vincolante a livello europeo di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, obiettivo decisamente più ambizioso rispetto all'attuale obiettivo del 40% come definito nel Quadro Clima-Energia 2030.

Per il conseguimento di questi obiettivi la Commissione prevede di presentare, entro giugno 2021, un pacchetto di proposte (c.d. pacchetto "Pronti per il 55%") per la revisione di tutte le misure legislative in materia di clima ed energia, quali in particolare le direttive sulle rinnovabili, l'efficienza energetica e la prestazione energetica nell'edilizia, la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, il regolamento c.d. effort sharing, la direttiva sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, il regolamento sull'uso del suolo e la silvicoltura, la direttiva sul mercato interno del gas naturale e il regolamento sull'accesso alle reti di trasporto del gas naturale. In tale contesto, inoltre, la Commissione intende rivedere la direttiva sul sistema europeo di scambio di quote di emissioni (EU ETS), anche al fine di estenderne l'ambito di applicazione a nuovi settori (es. trasporto su strada, edifici). Infine, per ridurre il rischio di *carbon leakage* al quale sono esposti alcuni settori ad alta intensità energetica fino a quando le politiche climatiche dei paesi extra UE non saranno caratterizzate da un

livello di ambizione analogo a quello delle politiche europee, la Commissione propone l'introduzione, in alternativa alle misure attualmente previste nel sistema EU ETS (assegnazione gratuita di quote di emissioni, compensazione per l'aumento dei prezzi dell'energia elettrica), di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) al fine di garantire che il prezzo delle importazioni rifletta in maniera più accurata il loro tenore di carbonio. La Commissione ha già svolto una consultazione pubblica (dal 22 luglio al 28 ottobre 2020) per raccogliere le opinioni dei soggetti interessati rispetto alla prospettiva di introdurre il CBAM, precisando che la misura sarà definita nel rispetto delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio e degli altri obblighi internazionali dell'UE.

b. Energia pulita, economica e sicura

Una serie di misure del Green Deal è diretta a promuovere ulteriormente la decarbonizzazione del sistema energetico con l'obiettivo di sviluppare un settore dell'energia basato in larga misura su fonti rinnovabili, pienamente integrato e digitalizzato, garantendo al contempo la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e prezzi accessibili per i consumatori e le imprese.

Gli Stati membri hanno presentato alla Commissione, tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, i propri piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) per il periodo 2021-2030. La Commissione, come annunciato nella comunicazione sul Green Deal, ha valutato il livello di ambizione, sotto il profilo degli obiettivi e delle misure previste, dei progetti di PNEC e dei piani definitivi e, nel settembre 2020, ha pubblicato la sua valutazione dell'impatto cumulativo dei piani dei 27 Stati membri. Ad ottobre 2020, contestualmente alla Relazione 2020 sullo stato dell'Unione dell'Energia, sono stati pubblicati 27 *staff working documents* contenenti la valutazione dei PNEC per ciascuno Stato membro. In via generale, l'analisi complessiva della Commissione indica che gli Stati membri si sono dimostrati ambiziosi quando hanno elaborato i propri piani nazionali. In particolare, in relazione all'energia rinnovabile gli impegni degli Stati membri a livello aggregato consentirebbero di aumentare la quota delle rinnovabili del 33.7% entro il 2030, superando l'attuale obiettivo delle energie rinnovabili dell'UE (32%) dell'1,7%. Per l'efficienza energetica, invece, l'impatto cumulativo dei piani consentirebbe risparmi netti pari al 29.4% - 29.7%, al di sotto di circa 3 punti percentuali rispetto all'obiettivo di efficienza energetica del 32.5%. Combinando questi risultati, entro il 2030 si otterrebbe una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE del 41%.

Tenendo conto del nuovo e più ambizioso obiettivo di riduzione delle emissioni del 55% la Commissione ritiene necessario adeguare il quadro politico attuale e, come anticipato, entro il 2° semestre del 2021 avvierà una riforma di ampio respiro della normativa nel settore energetico.

Inoltre, nel 2023 gli Stati Membri dovranno aggiornare i piani nazionali per l'energia e il clima affinché questi rispecchino le nuove ambizioni in materia di clima.

Nel luglio 2020 la Commissione ha adottato la Strategia per l'integrazione del sistema energetico, con l'obiettivo di definire un quadro per la transizione verde, superando l'attuale modello in cui il consumo di energia nei diversi settori avviene in "silos", ciascuno con catene del valore, regole e infrastrutture distinte e muovendo verso un sistema più integrato e flessibile in cui i diversi vettori energetici, infrastrutture e settori di consumo siano connessi. La strategia poggia su tre pilastri: (i) un sistema energetico più circolare, con l'efficienza energetica al primo posto; (ii) una maggiore elettrificazione diretta dei settori di utilizzo finale e, per i settori in cui ciò non sia possibile (iii) un maggiore utilizzo dei combustibili puliti, incluso l'idrogeno rinnovabile, biocarburanti e biogas.

Contestualmente alla Strategia per l'integrazione del sistema energetico, la Commissione ha presentato anche la Strategia per l'idrogeno, volta a promuovere le azioni necessarie per lo sviluppo di idrogeno rinnovabile, prodotto utilizzando principalmente energia eolica e solare. La strategia delinea una transizione graduale che prevede tre tappe: (i) dal 2020 al 2024, l'installazione di almeno 6 GW di elettrolizzatori per l'idrogeno rinnovabile nell'UE e la produzione fino ad un milione di tonnellate di idrogeno rinnovabile; (ii) dal 2025 al 2030 l'idrogeno rinnovabile dovrà diventare parte intrinseca del sistema energetico integrato, con almeno 40 GW di elettrolizzatori e una produzione fino a 10 milioni di tonnellate; (iii) dal 2030 al 2050, le tecnologie per l'idrogeno dovrebbero aver raggiunto uno stadio di maturità tale da poter essere sviluppate su larga scala.

Nel novembre 2020 la Commissione ha presentato anche la Strategia sull'energia rinnovabile offshore, che fissa l'obiettivo di portare la capacità eolica offshore dell'UE dall'attuale livello di 12 GW ad almeno 60 GW entro il 2030 e a 300 GW entro il 2050.

Infine, la Commissione intende valutare e riesaminare il quadro normativo per le infrastrutture energetiche, al fine di assicurare la coerenza con l'obiettivo della neutralità climatica, ammodernare le infrastrutture esistenti, promuovere la diffusione di tecnologie e infrastrutture innovative, quali le reti a idrogeno, la cattura, lo stoccaggio e l'utilizzo del carbonio e lo stoccaggio di energia e consentire l'integrazione settoriale.

Nel dicembre 2020 la Commissione ha già presentato le proposte di revisione del regolamento c.d. TEN-E sulle reti trans-europee dell'energia.

c. Economia pulita e circolare

A marzo 2020 la Commissione ha adottato il Piano d'Azione per l'economia circolare che comprende in particolare la definizione di un quadro di policy per i prodotti sostenibili soprattutto in settori ad alta intensità di risorse (es. elettronica e TIC, batterie, imballaggi, plastica etc.) e prevede un insieme di 35 azioni, fra interventi legislativi e di altra natura, riguardanti i seguenti aspetti:

- la **progettazione di prodotti sostenibili** sulla base di metodi e principi comuni, dando priorità alla riduzione e al riutilizzo dei materiali prima del loro riciclaggio e fissando requisiti per impedire l'immissione sul mercato di prodotti nocivi per l'ambiente. In questo contesto, la Commissione, entro la fine del 2021, sottoporrà a revisione la direttiva sulla progettazione ecocompatibile, con l'obiettivo di estenderne l'ambito di applicazione alla più ampia gamma possibile di prodotti (non più solo i prodotti energetici) e di incorporarvi i principi della circolarità. Nello stesso contesto o mediante proposte legislative complementari saranno affrontati anche ulteriori aspetti quali, ad esempio, il miglioramento della durabilità, riutilizzabilità, possibilità di upgrading e riparabilità dei prodotti; l'aumento del contenuto riciclato nei prodotti; la riduzione dell'impronta ambientale e di carbonio; la limitazione dei prodotti monouso e la lotta contro l'obsolescenza prematura; la promozione del modello "prodotto come servizio", la digitalizzazione delle informazioni relative ai prodotti (es. passaporti, etichettature e filigrane digitali).
- la **possibilità per i consumatori di fare scelte informate**. In questa prospettiva, la Commissione ha già svolto una consultazione pubblica e presenterà proposte legislative in materia di corroborazione delle dichiarazioni ambientali per rafforzare la protezione dei consumatori contro i fenomeni di *greenwashing*. Inoltre, la Commissione intende rivedere la legislazione in materia di consumatori per garantire che i consumatori ricevano informazioni attendibili sulla durata di vita e la riparabilità dei prodotti e presenterà una proposta legislativa per introdurre un vero e proprio "diritto alla riparazione". Infine, la Commissione intende introdurre criteri e obiettivi minimi obbligatori in materia di appalti pubblici verdi nella legislazione settoriale nonché un obbligo di comunicazione per monitorare il ricorso agli appalti pubblici verdi.

- la **prevenzione dei rifiuti**. Con questo obiettivo la Commissione sottoporrà a revisione la legislazione dell'UE in materia di pile, imballaggi, veicoli fuori uso e sostanze pericolose nelle apparecchiature elettroniche. Entro il 2022 la Commissione proporrà la definizione di obiettivi di riduzione dei rifiuti per flussi specifici e l'introduzione di un modello armonizzato a livello europeo per i sistemi di raccolta differenziata. La Commissione intende inoltre elaborare metodologie per ridurre al minimo la presenza di sostanze pericolose per la salute o l'ambiente nei materiali riciclati e nei prodotti da essi ottenuti nonché mettere a punto sistemi armonizzati di tracciamento e gestione delle informazioni per individuare tali sostanze nei rifiuti. Per creare un mercato delle materie prime secondarie efficiente, la Commissione valuterà l'ambito di applicazione entro cui sviluppare ulteriormente a livello europeo per determinati flussi di rifiuti criteri relativi alla cessazione della qualifica di rifiuto e ai sottoprodotti. La Commissione, infine, intende svolgere un riesame approfondito della normativa europea in materia di spedizioni di rifiuti, anche al fine di limitare le esportazioni di rifiuti dannosi per l'ambiente e contrastare il traffico illecito di rifiuti.
- quanto alle azioni nei settori che utilizzano più risorse e hanno un elevato potenziale di circolarità:
  - entro la fine del 2021, la Commissione presenterà una iniziativa per un'**elettronica circolare** al fine di promuovere l'allungamento della durata di vita dei prodotti (cellulari, tablet, laptop) e migliorare la raccolta e il trattamento dei rifiuti con una serie misure di regolamentazione, quali ad esempio l'introduzione di un caricabatterie universale e l'istituzione a livello UE di un sistema per restituire o rivendere telefoni, cellulari, tablet e caricabatterie usati.
  - a dicembre 2020 la Commissione ha presentato una **proposta di regolamento** che definisce un nuovo quadro normativo per le **batterie** e i rifiuti di batterie, volto a migliorare la sostenibilità delle batterie immesse sul mercato e la sicurezza lungo l'intero ciclo di vita.
  - la Commissione intende riesaminare la normativa europea in materia di **imballaggi** al fine di rafforzare i requisiti essenziali obbligatori per l'immissione sul mercato e introdurre nuovi requisiti in relazione alla riduzione dei rifiuti di imballaggi e degli imballaggi eccessivi (anche fissando obiettivi).
  - per favorire un uso più sostenibile della **plastica**, la Commissione introdurrà disposizioni vincolanti relative al contenuto riciclato e misure per la riduzione dei rifiuti di plastica.

- la Commissione presenterà una strategia globale per i **prodotti tessili** per rafforzare la competitività e l'innovazione nel settore, promuovendo il mercato dell'UE dei prodotti tessili sostenibili e circolari, compreso il mercato per il riutilizzo dei tessili.
- per il settore delle **costruzioni** e dell'**edilizia**, la Commissione definirà una strategia generale per un ambiente edificato sostenibile per promuovere i principi di circolarità lungo l'intero ciclo di vita degli edifici.
- infine, per quanto riguarda i **prodotti alimentari,** la Commissione intende presentare un'iniziativa legislativa sul riutilizzo al fine di sostituire, nei servizi di ristorazione, gli imballaggi, gli oggetti per il servizio da tavola e le posate monouso con prodotti riutilizzabili.

d. Edilizia green: costruire e ristrutturare in modo efficace sotto il profilo energetico e delle risorse

Ad ottobre 2020 la Commissione europea ha pubblicato la Strategia 'Ondata di Ristrutturazioni', per dare impulso agli interventi di ristrutturazione volti a ridurre il consumo di risorse e migliorare la prestazione energetica degli edifici, con l'obiettivo di raddoppiare i tassi di ristrutturazione entro il 2030. La strategia prevede diverse aree di intervento, fra le quali:

(i) il **rafforzamento delle regole, degli standard e delle informazioni sulle prestazioni energetiche degli edifici**. Nel corso del 2021 le direttive sull'efficienza energetica e sulla prestazione energetica degli edifici saranno sottoposte a revisione. Inoltre, la Commissione presenterà proposte per la graduale introduzione di standard minimi obbligatori di prestazione energetica per gli edifici esistenti, per l'aggiornamento delle regole sugli attestati di prestazione energetica e per l'estensione degli obblighi di ristrutturazione del settore pubblico;

(ii) **l'accesso a finanziamenti adeguati e mirati**. Sia la Strategia annuale per la crescita 2021 sia le linee guida sui PNRR pubblicate dalla Commissione a settembre 2020 hanno identificato la ristrutturazione degli edifici come una priorità. La Commissione intende semplificare le regole per combinare vari flussi di finanziamento (es. RRF, InvestEU) e offrire incentivi per i finanziamenti privati;

(iii) **espandere il mercato dei prodotti da costruzione sostenibili**. La Commissione sottoporrà a revisione il regolamento sulla commercializzazione

dei prodotti da costruzione e gli obiettivi di riutilizzo e recupero dei materiali, per assicurare che tutte le fasi della progettazione di edifici nuovi e ristrutturati siano in linea con i principi dell'economia circolare e comportino una maggiore digitalizzazione e una maggiore resilienza ai cambiamenti climatici;

(iv) creare un **nuovo Bauhaus europeo**, ossia un progetto interdisciplinare che realizzerà spazi sperimentali in cui arte, cultura, scienza e tecnologia possano fondersi per realizzare soluzioni innovative e sostenibili in termini di architettura e materiali. La fase di progettazione è stata avviata dalla Commissione a gennaio 2021.

e. Mobilità smart e sostenibile

La Commissione adotterà una strategia per una mobilità sostenibile e intelligente. Per dare impulso al trasporto multimodale e favorire il trasferimento alle ferrovie e alle vie navigabili interne dei trasporti di merci che avvengono oggi su strada, la Commissione entro il 2021 presenterà una proposta contenente le misure per migliorare la gestione e aumentare la capacità del sistema ferroviario e delle vie navigabili interne. Inoltre, la Commissione intende sostituire l'attuale proposta di revisione della direttiva sui trasporti combinati con una nuova proposta.

Al fine di promuovere la diffusione e l'utilizzo di combustibili alternativi sostenibili, la Commissione pubblicherà un invito a presentare proposte di finanziamento per la realizzazione di punti di ricarica e di rifornimento pubblici laddove persistono lacune (es. aree a bassa densità, viaggi di lunga distanza). La Commissione valuterà anche opzioni legislative per promuovere la produzione e l'utilizzo di combustibili alternativi sostenibili per le diverse modalità di trasporto e, entro fine 2021, riesaminerà la direttiva sull'infrastruttura per i combustibili alternativi e il regolamento sulla rete trans-europea del trasporti (TEN-T).

Infine, entro il quarto semestre del 2021, la Commissione presenterà una proposta legislativa per l'elaborazione di standard post-Euro 6/VI più rigorosi in materia di emissioni per i veicoli con motore a combustione interna (autovetture, furgoni, autocarri, autobus).

f. Sistema alimentare equo, sano e *environmentally-friendly*

A maggio 2020 la Commissione ha presentato la Strategia 'Dal Produttore al Consumatore' che mira in particolare a rendere più sostenibili i sistemi alimentari (dalla

produzione alla commercializzazione e al consumo degli alimenti) nonché a facilitare e accelerare, mediante diverse iniziative, questa transizione. Entro il 2030 la Commissione europea presenterà una proposta legislativa su un quadro per un sistema alimentare sostenibile nella quale saranno definiti requisiti, principi generali e definizioni comuni per i sistemi alimentari e gli alimenti sostenibili e sarà affrontato anche il tema della responsabilità di tutti gli attori della catena alimentare.

Fra le misure per garantire la sostenibilità della produzione alimentare, la Commissione presenterà, entro il primo trimestre del 2021, un piano d'azione al 2030 per l'agricoltura biologica e individuerà le misure, anche legislative, per ridurre la dipendenza da pesticidi chimici, fertilizzanti e antibiotici e sviluppare metodi innovativi per proteggere i raccolti da organismi nocivi e malattie.

La Commissione inoltre formulerà raccomandazioni per ciascuno Stato membro con riguardo agli obiettivi della politica agricola comune prima che i piani strategici nazionali per l'agricoltura siano presentati, al fine di garantire che gli stessi rispecchino pienamente il livello di ambizione del Green Deal, della Strategia 'Dal Produttore al Consumatore" e della strategia sulla biodiversità per il 2030.

Per favorire pratiche sostenibili allo stadio della commercializzazione dei prodotti alimentari, la Commissione intende elaborare, in collaborazione con le parti interessate, un codice di condotta dell'UE per pratiche commerciali e di marketing responsabili che sarà accompagnato da un quadro di monitoraggio. Alle imprese del settore alimentare sarà richiesto di assumere anche impegni specifici in materia di salute e sostenibilità. La Commissione intende inoltre rafforzare il quadro della *governance* societaria nell'industria alimentare introducendo l'obbligo di integrare la sostenibilità nelle strategie aziendali nonché promuovere modelli di business circolari. Infine, la Commissione sottoporrà a revisione le norme sulla commercializzazione e consoliderà il quadro legislativo sulle indicazioni geografiche per rafforzare il ruolo dei criteri di sostenibilità.

Allo stadio del consumo, per favorire scelte alimentari consapevoli, sane e sostenibili da parte dei consumatori la Commissione intende: (i) proporre un'etichettatura nutrizionale sulla parte anteriore dell'imballaggio obbligatoria e armonizzata; (ii) valutare l'opportunità di estendere l'obbligo delle indicazioni d'origine a determinati prodotti; (iii) valutare possibili modalità per armonizzare le dichiarazioni ambientali volontarie e creare un quadro per l'etichettatura di sostenibilità che contempli gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari; (iv) esaminare nuove

modalità per fornire informazioni ai consumatori tramite altri canali, compresi quelli digitali.

g. Tutela e rispristino degli ecosistemi e della biodiversità

Nel maggio 2020 la Commissione ha adottato la Strategia europea sulla biodiversità per il 2030 che, essendo stata adottata durante la fase acuta della pandemia Covid-19, rappresenta un elemento centrale del piano di ripresa dell'UE e, più in generale, della strategia per la crescita economica.

La strategia sulla biodiversità fissa l'obiettivo per cui entro il 2030 nell'UE dovrebbero essere protetti almeno il 30% della superficie terrestre e almeno il 30% del mare e che almeno un terzo delle zone protette (comprese foreste primarie e antiche) dovrebbe essere protetto rigorosamente. A tal fine la strategia prevede, in primo luogo, di estendere le aree protette comprese nella rete Natura 2000: entro la fine del 2021 la Commissione definirà, in accordo con gli Stati membri, i criteri e gli orientamenti per la designazione delle zone supplementari. La Commissione, inoltre, proporrà un nuovo quadro giuridico per il ripristino degli ecosistemi degradati, con la definizione di obiettivi di ripristino della natura giuridicamente vincolanti e delle misure più efficaci per raggiungerli.

Nel 2021 la Commissione inoltre proporrà una nuova strategia forestale dell'UE che includerà una tabella di marcia per l'impianto di almeno 3 miliardi di nuovi alberi nell'UE entro il 2030. L'imboschimento, il rimboschimento e l'impianto di alberi a sostegno della biodiversità e del ripristino degli ecosistemi saranno promossi, oltre che attraverso i piani strategici nazionali della politica agricola comune e i fondi della politica di coesione, anche mediante una nuova piattaforma europea per l'inverdimento urbano che attingerà dal programma LIFE.

Anche con riguardo agli ecosistemi marini la Commissione intende proporre un nuovo piano d'azione per conservare le risorse della pesca e proteggere gli ecosistemi marini.

h. Obiettivo "inquinamento zero"

Entro il secondo trimestre 2021 la Commissione presenterà il Piano d'azione per l'inquinamento zero di aria acqua e suolo. In questo contesto la Commissione

individuerà una serie di misure più incisive per prevenire l'inquinamento o porvi rimedio e creare un ambiente privo di sostanze tossiche. In particolare, la Commissione intende: (i) proporre misure per affrontare l'inquinamento causato dal deflusso urbano e da fonti di inquinamento nuove o particolarmente nocive, come le microplastiche e i prodotti farmaceutici; (ii) rafforzare le disposizioni in materia di monitoraggio, modellizzazione e piani per la qualità dell'aria e rivedere gli standard sulla qualità dell'aria per meglio allinearli alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità; (iii) riesaminare le misure europee volte a contrastare l'inquinamento provocato dai grandi impianti industriali.

Ad ottobre 2020 la Commissione ha inoltre adottato la Strategia dell'UE in materia di sostanze chimiche per la sostenibilità, al fine di promuovere sostanze chimiche sicure e sostenibili fin dalla progettazione, rinverdire e digitalizzare la produzione di sostanze chimiche e assicurare la tutela nei confronti delle sostanze più nocive.

Fra le principali azioni, oltre allo stimolo all'innovazione per lo sviluppo di alternative sicure e sostenibili, la Strategia prevede un aumento del coordinamento e della semplificazione delle azioni nel quadro legislativo europeo in materia di sostanze chimiche. In particolare, la Commissione presenterà proposte per semplificare i processi di valutazione sulla base del principio "una sostanza, una valutazione", istituendo all'interno della Commissione un meccanismo di coordinamento, per concordare e sincronizzare le azioni relative all'identificazione, classificazione e valutazione del rischio.