



## Il principio DNSH nel PNRR: luci ed ombre

**URBANO BARELLI**  
Avvocato, Presidente di Gesenu spa  
Project Manager di Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali  
per il PNRR di Regione Lombardia

---

1° dicembre 2023

## Partizione della relazione

- 1. Il Green Deal europeo**
- 2. Gli atti dell'Ue sul principio DNSH**
- 3. Gli atti dell'Ue sul PNRR**
- 4. L'attuazione del principio DNSH in Italia**
- 5. Luci ed ombre del principio DNSH**

## Le tappe fondamentali della transizione ecologica

- **2015:** Accordo di Parigi per **contenere ad 1,5° l'aumento della temperatura globale**
- **2015: Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile**
- **2016:** Consiglio dell'Unione Europea recepisce l'**Accordo di Parigi e l'Agenda 2030**
- **2018:** Commissione europea: **Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile**
- **2019:** Parlamento europea dichiara l'**emergenza climatica in Europa**
- **2019:** Commissione europea presenta la strategia per un'Europa climaticamente neutra: **il Green Deal**
- **2020:** Parlamento europeo approva il Regolamento (UE) 2020/852 sugli **investimenti sostenibili**
- **2021:** Parlamento europeo approva il Regolamento (UE) 2021/241 sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (**PNRR**)
- **2021:** Parlamento europeo approva il Regolamento (UE) 2021/1119 con gli **obiettivi** della riduzione delle emissioni del gas effetto serra del 55% entro il 2030 e la **neutralità climatica entro il 2050**
- **2023:** Parlamento europeo approva il Regolamento **sul ripristino della natura**

## Dichiarazione dello stato di emergenza climatica

**Il 28 novembre 2019 il Parlamento europeo approva la risoluzione sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP))**

**considerato che:**

- **“è imprescindibile ingaggiare un'azione immediata e ambiziosa per limitare il riscaldamento globale a 1,5 gradi ed evitare una massiccia perdita di biodiversità”**
- **“una tale azione deve essere basata sulla scienza e deve coinvolgere i cittadini e tutti i settori della società e dell'economia, compresa l'industria, in modo socialmente equilibrato e sostenibile, deve sostenere la competitività delle nostre economie ed essere accompagnata da solide misure sociali e inclusive per assicurare una transizione equa e giusta che sostiene la creazione di posti di lavoro, rispettando la necessità di disporre di un elevato livello di protezione sociale nonché di posti di lavoro e di formazione di qualità;**

**dichiara**

**“un'emergenza climatica e ambientale”**

**invita**

la Commissione, gli Stati membri e tutti gli attori globali, e dichiara il proprio impegno, a intraprendere con urgenza le azioni concrete necessarie per **combattere e contenere tale minaccia prima che sia troppo tardi”**.

La comunicazione della Commissione europea  
dell'11/12/2019

Il Green Deal europeo è la risposta della **Commissione europea** alla crisi climatica e mira a ***“trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse”***.

Il **Consiglio europeo** ha preso atto del Green Deal nella riunione del 13 dicembre dello stesso anno:

***“La transizione verso la neutralità climatica offrirà opportunità significative, ad esempio un potenziale di crescita economica, di nuovi modelli di business e mercati, di nuovi posti di lavoro e sviluppo tecnologico”***.

### I principali documenti del Green Deal europeo

- **Patto europeo per il clima:** il Patto europeo per il clima è stato adottato dalla Commissione europea nel dicembre 2019. Il patto stabilisce l'obiettivo dell'Unione europea di raggiungere la **neutralità climatica entro il 2050**.
- **“Legge sul clima”:** il regolamento (UE) 2021/1119 è stato approvato il 30 giugno 2021 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea e stabilisce l'obiettivo giuridico vincolante di **riduzione delle emissioni di gas serra del 55% entro il 2030** rispetto ai livelli del 1990 e la **neutralità climatica entro il 2050**.
- **Il pacchetto “Fit for 55%”:** insieme di proposte volte a rivedere e aggiornare le normative dell'UE e ad attuare nuove iniziative al fine di garantire che le politiche dell'UE siano in linea con gli obiettivi climatici.
- **La strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici:** per *“evitare ciò a cui non possiamo adattarci e adattarci a ciò che non possiamo evitare”*.
- **Strategia dell'UE per la biodiversità per il 2030:** la strategia dell'UE per la biodiversità per il 2030 è stata adottata dalla Commissione europea nel maggio 2020. La strategia mira a proteggere e ripristinare la biodiversità dell'UE.
- **Fondo per una transizione giusta:** il Fondo per una transizione giusta è stato istituito dal NextGenerationEU **per aiutare i lavoratori e le imprese delle regioni più colpite dalla transizione verde**.

### I principali piani e strategie del Green Deal europeo

- **Piano europeo per l'energia:** REPowerEU per una transizione energetica pulita ed efficiente.
- **Piano industriale del Green Deal:** per rafforzare la competitività dell'industria europea a zero emissioni nette e sostenere la rapida transizione verso la neutralità climatica
- **Strategia per la mobilità sostenibile:** ridurre le emissioni di gas serra del settore dei trasporti.
- **Strategia per l'economia circolare:** ridurre i rifiuti e promuovere il riutilizzo e il riciclaggio dei materiali.
- **Strategia per l'edilizia sostenibile:** rendere gli edifici più efficienti dal punto di vista energetico e a ridurre le emissioni di gas serra del settore edile.
- **Strategia per l'idrogeno:** rendere l'idrogeno una fonte di energia pulita e competitiva.
- **Strategia per l'agricoltura sostenibile:** rendere più sostenibile la catena di approvvigionamento alimentare dell'UE, dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente.

### Il regolamento (UE) 2020/852

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

Al fine di stabilire il **grado di ecosostenibilità di un investimento**, il regolamento tassonomia stabilisce che **un’attività economica è considerata ecosostenibile se contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali, non arreca loro un danno significativo, è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia ed è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione (art.3).**



I sei obiettivi ambientali della transizione ecologica

**Articolo 9 - Regolamento (UE) 2020/852**

**Obiettivi ambientali**

Ai fini del presente regolamento s'intendono per obiettivi ambientali:

- a) la mitigazione dei cambiamenti climatici;
- b) l'adattamento ai cambiamenti climatici;
- c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine;
- d) la transizione verso un'economia circolare;
- e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento;
- f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

## Il danno significativo ai sei obiettivi ambientali

### **Art.17 del Regolamento Tassonomia** Danno significativo agli obiettivi ambientali

Per l'art.17 un danno significativo agli obiettivi ambientali è ravvisabile quando:

1. per la **mitigazione dei cambiamenti climatici**: se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
2. per l'**adattamento ai cambiamenti climatici**: se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima, attuale e futuro previsto, sulla stessa opera, sulle persone, sulla natura o sugli attivi;
3. per l'**uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine**: se lede il buono stato o il buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, o il buono stato ecologico delle acque marine;
4. per la **transizione verso un'economia circolare**: se vi siano inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, o se comporti un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti oppure se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti possa causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;
5. per la **prevenzione e riduzione dell'inquinamento**: se comporti un aumento significativo delle emissioni di rumore o di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo;
6. per la **protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi**: se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, compresi quelli di interesse per l'Unione.

### Cronologia degli atti dell'UE sul principio DNSH

- **Regolamento (UE) 2020/852** del Parlamento europeo e del del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un **quadro che favorisce gli investimenti sostenibili** e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 (cd. Regolamento Tassonomia: pagg.31).
- **Regolamento (UE) 2019/2088** del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all'**informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari** (pagg.19).

Art.2 - Definizioni:

«**investimento sostenibile**»: investimento in un'attività economica che contribuisce a un obiettivo ambientale, misurato, ad esempio, mediante indicatori chiave di efficienza delle risorse concernenti l'impiego di energia, l'impiego di energie rinnovabili, l'utilizzo di materie prime e di risorse idriche e l'uso del suolo, la produzione di rifiuti, le emissioni di gas a effetto serra nonché l'impatto sulla biodiversità e l'economia circolare o un investimento in un'attività economica che contribuisce a un obiettivo sociale, in particolare un investimento che contribuisce alla lotta contro la disuguaglianza, o che promuove la coesione sociale, l'integrazione sociale e le relazioni industriali, o un investimento in capitale umano o in comunità economicamente o socialmente svantaggiate **a condizione che tali investimenti non arrechino un danno significativo a nessuno di tali obiettivi** e che le imprese che beneficiano di tali investimenti rispettino prassi di buona governance, in particolare per quanto riguarda strutture di gestione solide, relazioni con il personale, remunerazione del personale e rispetto degli obblighi fiscali

### Cronologia degli atti dell'UE sul principio DNSH

- **Regolamento delegato (UE) 2021/2139** della Commissione, del 4 giugno 2021, che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i **criteri di vaglio tecnico** che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla **mitigazione dei cambiamenti climatici** o all'**adattamento ai cambiamenti climatici** e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale (cd. "**atto delegato Clima**": pagg.349).
- **Regolamento delegato (UE) 2021/2178** della Commissione del 6 luglio 2021 che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio precisando il contenuto e la presentazione delle **informazioni che le imprese** soggette all'articolo 19 bis o all'articolo 29 bis della direttiva 2013/34/UE **devono comunicare in merito alle attività economiche ecosostenibili** e specificando la metodologia per conformarsi a tale obbligo di informativa (cd. "**atto delegato Informativa**": pagg.59).
- **Regolamento delegato (UE) 2022/1214** della Commissione del 9 marzo 2022 che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le **attività economiche in taluni settori energetici** e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche (pagg.45).

### Cronologia degli atti dell'UE sul principio DNSH

- **Regolamento (UE) 2023/955** che istituisce un **Fondo sociale per il clima** (pagg.51).  
Data di applicazione: 30 giugno 2024 - Dotazione finanziaria massima per l'Italia: circa 16 mld euro  
Articolo 7 - Principi che disciplinano il Fondo  
3. **Il Fondo sostiene solo misure e investimenti che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo»** ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852.
- **Regolamento delegato (UE) 2023/2485** della Commissione, pubblicato il 21 novembre 2023, che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 fissando i **criteri di vaglio tecnico supplementari** che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che talune attività economiche **contribuiscono in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arrecano un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale** (pagg.69).
- **Regolamento delegato (UE) 2023/2486** della Commissione, pubblicato il 21 novembre 2023, che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i **criteri di vaglio tecnico** che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica **contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale**, e che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche (cd. "**atto delegato Ambiente**": pagg.164).

### Cronologia degli atti dell'UE sul principio DNSH

- **Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" (cd. principio DNSH).** Comunicazione pubblicata il 18 febbraio 2021 e aggiornata l'11 ottobre 2023 (pagg.31).
- **Tassonomia dell'UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: dirigere i finanziamenti verso il Green Deal europeo.** Comunicazione del 21/04/2021 (pagg.14).
- **Sull'interpretazione e sull'attuazione di talune disposizioni giuridiche di cui al regolamento sulla tassonomia dell'UE e sui collegamenti con il regolamento relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (2023/C 211/01).** Comunicazione 16/06/2023 (pagg.5).
- **Sull'interpretazione e sull'attuazione di talune disposizioni giuridiche dell'atto delegato relativo agli aspetti climatici della tassonomia dell'UE che fissa i criteri di vaglio tecnico per le attività economiche che contribuiscono in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e non arrecano un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale (C/2023/267)"** (pagg.55 con 187 FAQ). Comunicazione pubblicata il 20 ottobre 2023.
  -
- **Sull'interpretazione e sull'attuazione di talune disposizioni giuridiche dell'atto delegato relativo all'informativa a norma dell'articolo 8 del regolamento sulla tassonomia dell'UE per quanto riguarda la comunicazione di attività economiche e attivi ammissibili e allineati alla tassonomia (seconda comunicazione della Commissione) (C/2023/305)** (pagg.55). Comunicazione pubblicata il 20 ottobre 2023.

## Il principio DNSH

L'art.5 del regolamento (UE) 2021/241 stabilisce un **principio fondamentale che si applica a tutte le misure ed i progetti del PNRR:**

**“Il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo»”.**

Il principio DNSH è stato poi abbreviato nell'acronimo “**principio DNSH**” (acronimo che deriva dalla traduzione dall'inglese della frase “Do No Significant Harm”) con la Comunicazione della Commissione europea del 12 febbraio 2021 “Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza”.

#### L'obiettivo generale del dispositivo (art.4)

“L'**obiettivo generale** del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la **transizione verde**, contribuendo al raggiungimento degli **obiettivi climatici dell'Unione per il 2030, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e della transizione digitale**”.



#### Il principio DNSH e la transizione verde (art.18)

**“Il piano per la ripresa e la resilienza dev'essere debitamente motivato e giustificato. Esso deve presentare in particolare i seguenti elementi:**

d) una **spiegazione** del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che **nessuna misura** per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi **arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali** ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»);

e) una **spiegazione** qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla **transizione verde**, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che **indichi se tali misure rappresentano almeno il 37 %** della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI.

### Gli Orientamenti tecnici della CE del 18/02/2021

All'applicazione del principio DNSH sono dedicati gli **“Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza”**, aggiornati l'11 ottobre 2023.

La **“valutazione DNSH”** è la valutazione di conformità di un intervento al principio DNSH, al quale non dovrà essere effettuata a livello del piano o delle singole componenti del piano bensì a **livello di misura, cioè per “ciascuna riforma e ciascun investimento”**.

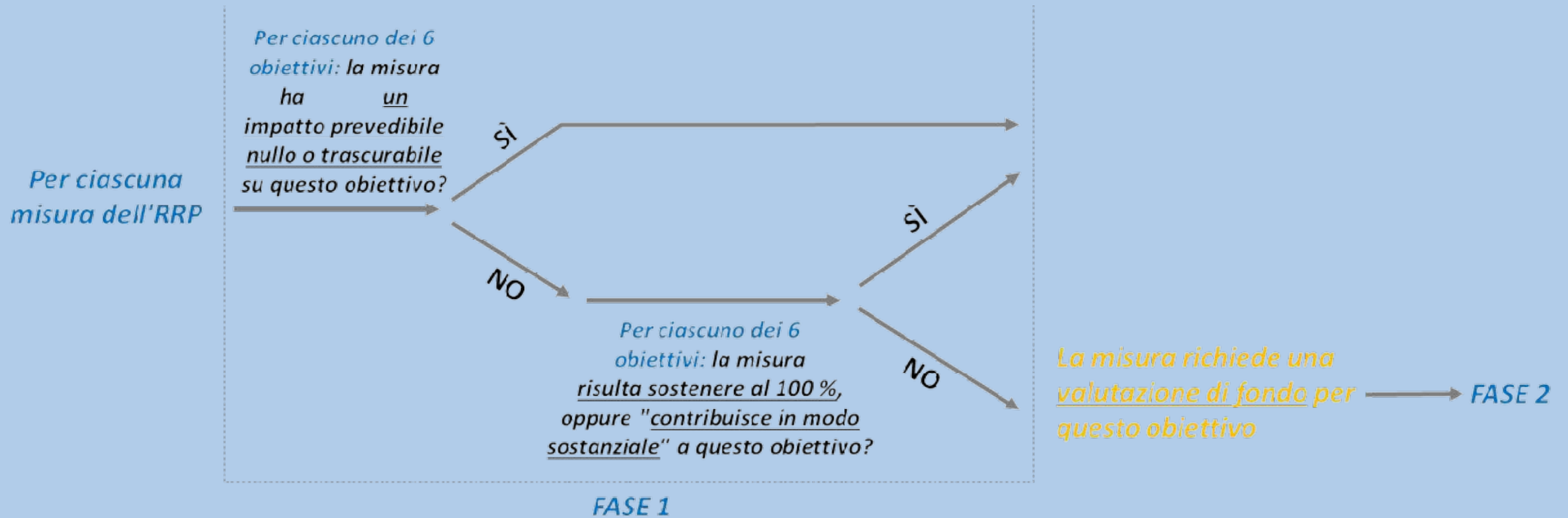
**E' improbabile che un approccio semplificato sia applicabile a investimenti e riforme in una serie di settori (ad esempio energia, trasporti, gestione dei rifiuti, industria) che presentano un rischio maggiore di incidere su uno o più obiettivi ambientali.**

La valutazione DNSH deve considerare gli **effetti diretti e indiretti primari di una misura e l'intero ciclo di vita dell'attività** derivante dalla misura.

Il rispetto del diritto ambientale nazionale e dell'UE applicabile è **un obbligo distinto** e non esonera dalla necessità di effettuare una valutazione DNSH.

**La valutazione DNSH non sostituisce la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) né una valutazione ambientale strategica (VAS).**

Gli Orientamenti tecnici della CE del 18/02/2021



Gli Orientamenti tecnici della CE del 18/02/2021. All.II

**Allegato II**

**Elementi di prova per la valutazione di fondo DNSH**

*Gli Stati membri possono basarsi sul seguente elenco (non esaustivo) degli elementi di prova **ai fini della valutazione di fondo DNSH della misura.***

**Elementi di prova trasversali**

- È stata rispettata la **normativa ambientale dell'UE** applicabile (in particolare le valutazioni ambientali) o sono stati ottenuti i **permessi/le autorizzazioni** del caso.
- Elementi della misura impongono alle imprese di attuare un sistema di **gestione ambientale** riconosciuto quale **EMAS** (o, in alternativa, norma **ISO 14001** o equivalente) ovvero di impiegare e/o produrre beni o servizi cui è stato assegnato il marchio di qualità ecologica **Ecolabel UE** o altra etichetta ambientale di tipo I.
- La misura riguarda l'**attuazione delle migliori pratiche ambientali** o l'allineamento agli esempi di eccellenza indicati nei documenti di riferimento settoriali adottati a norma dell'articolo 46, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1221/2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).
- Per gli investimenti pubblici: la misura soddisfa i criteri degli **appalti pubblici verdi**.
- Per gli investimenti infrastrutturali: l'investimento è stato sottoposto a **verifica climatica e ambientale**.

### **PNRR italiano**

- presentato alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica il 26/27 aprile 2021;
- inviato alla Commissione europea entro il termine del 30 aprile 2021;
- esaminato dalla **Commissione europea il 22 giugno 2021**;
- reso esecutivo dal **Consiglio dell'UE il 13 luglio 2021**.

I fondi a disposizione per l'Italia ammontano a 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, dei quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi prestiti.

### La transizione verde ed il vincolo del 37%

Il regolamento (UE) 2021/241 stabilisce che **almeno il 37% del PNRR** deve essere destinato alla transizione verde.

**L'Italia** nel PNRR ha dichiarato di aver raggiunto la quota del **40,%**, ma la Commissione europea ha corretto tale dato in **37,5%**.

Gli altri Stati europei hanno raggiunto le seguenti quote di contributo alla transizione verde e agli obiettivi climatici:

**Lussemburgo: 60,9%**

**Danimarca: 59% - Austria: 58,7%**

**Belgio 49,6% - Francia: 46% - Slovacchia: 43% - Germania: 42% - Slovenia: 42,4% - Irlanda: 42%**

**Repubblica Ceca: 41,6% - Cipro: 41% - Croazia: 40,3%**

**Spagna: 39,7% - Portogallo: 37,9% - Lituania: 37,8% - Lettonia: 37,6% - Grecia 37,5%.**

### IL principio DNSH nel DPCM 13 settembre 2021

L'Italia non ha una legge sul principio DNSH, il DPCM 15 settembre 2021 cita il principio DNSH:

- **“ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure del PNRR”** è tenuta a **“verificare che gli interventi siano coerenti con le ipotesi programmatiche afferenti alle misure PNRR di riferimento e soddisfino le condizioni associate in termini di contributo all’obiettivo digitale e all’obiettivo sulla mitigazione del cambiamento climatico, del requisito “non arrecare danno significativo””** fornire i dati e la documentazione atta a verificare, a livello di singolo progetto, il soddisfacimento del principio **“non arrecare danno significativo”** (art.2);
- **“le informazioni, per quanto riguarda il singolo progetto, devono includere in tutti i casi il soddisfacimento del requisito “non arrecare danno significativo”** (art.6).

### La Guida DNSH

Circolare n.32 del 30 dicembre 2021 del **Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Unità di Missione NG EU** con l'allegata "**Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)**", aggiornata il 13 ottobre 2022, che contiene:

- una **mappatura** delle misure del PNRR, che ha la funzione di associare ad ogni misura le attività economiche che verranno svolte per la realizzazione degli interventi;
- **29 (poi 31, ora 34) schede tecniche** relative a ciascun settore di intervento;
- **29 (poi 31, ora 34) check list di verifica e controllo** per ciascun settore di intervento, che riassumono in modo molto sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda tecnica.

La Guida precisa che è **responsabilità di ciascuna amministrazione titolare, attuare le misure secondo i principi DNSH** (pag.6).



## Le Schede della Guida DNSH (1)

### Elenco delle Schede Tecniche previste nella Guida DNSH

- Scheda 1 – Costruzione di nuovi edifici
- Scheda 2 - Ristrutturazioni e riqualificazioni di edifici residenziali e non residenziali
- Scheda 3 – Acquisto, Leasing e Noleggio di computer e apparecchiature elettriche ed elettroniche
- Scheda 4 - Acquisto, Leasing e Noleggio apparecchiature elettriche ed elettroniche utilizzate nel settore sanitario
- Scheda 5 - Interventi edili e cantieristica generica non connessi con la costruzione/rinnovamento di edifici
- Scheda 6 - Servizi informatici di hosting e cloud
- Scheda 7 - Acquisto servizi per fiere e mostre
- Scheda 8 - Data center
- Scheda 9 - Acquisto di veicoli
- Scheda 10 - Trasporto per acque interne e marittimo
- Scheda 11 - Produzione di biometano
- Scheda 12 - Produzione elettricità da pannelli solari
- Scheda 13 - Produzione di elettricità da energia eolica
- Scheda 14 - Produzione elettricità da combustibili da biomassa solida, biogas e bioliquidi
- Scheda 15 - Produzione e stoccaggio di Idrogeno in aree industriali Dismesse
- Scheda 16 - Produzione e stoccaggio di Idrogeno nei settori Hard to abate
- Scheda 17 - Impianti di recupero di rifiuti non pericolosi e pericolosi

## Le Schede della Guida DNSH (2)

### Elenco delle Schede Tecniche previste nella Guida DNSH

- Scheda 18 - Realizzazione infrastrutture per la mobilità personale, ciclistica
- Scheda 19 - Imboschimento
- Scheda 20 - Coltivazione di colture perenni e non perenni
- Scheda 21 - Realizzazione impianti distribuzione del teleriscaldamento/teleraffrescamento
- Scheda 22 - Mezzi di trasporto ferroviario per merci e passeggeri (interurbano)
- Scheda 23 - Infrastrutture per il trasporto ferroviario
- Scheda 24 - Realizzazione impianti trattamento acque reflue
- Scheda 25 - Fabbricazione di apparecchi per la produzione idrogeno (elettrolizzatori e celle a combustibile)
- Scheda 26- Finanziamenti a impresa e ricerca
- Scheda 27 - Ripristino ambientale delle zone umide
- Scheda 28 - Collegamenti terrestri e illuminazione stradale
- Scheda 29 - Raccolta e trasporto di rifiuti in frazioni separate alla fonte
- Scheda 30 – Trasmissione e distribuzione di energia elettrica; Scheda
- Scheda 31 – Impianti di irrigazione
- Scheda 32 - Produzione di energia elettrica mediante tecnologie dell'energia oceanica
- Scheda 33 - Produzione di energia a partire dall'energia idroelettrica
- Scheda 34 - Dissalatori e Impianti di potabilizzazione

### I tre documenti richiamati nella Guida DNSH

Nella Guida DNSH si citano i seguenti **tre documenti dei quali le Amministrazioni devono tener conto nell'applicazione del principio e della valutazione DNSH**, un quarto documento è citato nella Circolare MEF-RGS n.30/2022:

1. l'“**auto-valutazione**” delle Amministrazioni titolari, non meglio precisata ma che dovrebbe essere il documento intitolato **“Il principio del DNSH nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”**, caricato sul sito Italia Domani il 2 luglio 2021;
2. l'“**Allegato alla Decisione esecutiva del Consiglio Ecofin**”, cioè l'“**Allegato riveduto della DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO** relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia” dell'8/13 luglio 2021;
3. il “**Regolamento e gli Atti delegati della Commissione del 4 giugno 2021**”, cioè il regolamento delegato approvato il 4 giugno 2021 e pubblicato il 9 dicembre 2021 che al momento della sua pubblicazione ha assunto il definitivo titolo di “**Regolamento delegato (UE) 2021/2139**”.
4. “**OA (Operational Arrangements: Accordi Operativi** del 23 dicembre 2021 con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica, validi fino al 2026, relativi al conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi, Milestone e Target)” tra CE e Italia di 759 pagine in inglese.

### L'auto-valutazione nel documento del 2 luglio 2021

La Guida precisa che **in fase di predisposizione del PNRR, l'Amministrazione titolare della misura ha effettuato una auto-valutazione, sottoposta all'approvazione della Commissione Europea, per ciascuno dei sei obiettivi ambientali del DNSH, dichiarando se:**

- l'investimento o riforma di competenza avesse **impatto nullo o trascurabile** sull'obiettivo ambientale;
- sostenesse l'obiettivo con un **coefficiente del 100%**, secondo l'Allegato VI del Regolamento (UE) 2021/241, che riporta il coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi ambientali per tipologia di intervento;
- contribuisse **"in modo sostanziale"** all'obiettivo ambientale;
- la misura richiedesse una **valutazione DNSH complessiva**, fornendo una valutazione sostanziale del rispetto del principio DNSH e identificando il tipo di evidenza a supporto dell'analisi".

### L'auto-valutazione nel documento del 2 luglio 2021

Nella **Guida DNSH non sono indicati gli estremi identificativi del documento contenente l'auto-valutazione del principio DNSH** e l'unico documento con un tale contenuto, ma senza intestazione, né data, né sottoscrizione e senza numero di protocollo, è la citata Nota divulgativa DNSH di sette pagine che risulta caricata sul sito governativo Italia Domani il 2 luglio 2021.

L'auto-valutazione è contenuta nell'allegato composto di **17 fogli Excel** e circa **150 schede, compilate in inglese.**

### La decisione del Consiglio UE dell'8/13 luglio 2021

La Guida DNSH indica che “**qualora il rispetto del principio DNSH sia previsto** nell'**Allegato alla Decisione esecutiva del Consiglio Ecofin ... come requisito necessario ...** esso dovrà essere **oggetto di prova** da parte dell'Amministrazione titolare **al momento della rendicontazione degli stessi**. Altrimenti, l'Amministrazione competente dovrà aver cura di **conservare la relativa documentazione** ai fini di un eventuale audit”.

L'Allegato è un documento dell'8/13 luglio 2021 del Consiglio dell'Unione europea che accompagna la “***Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia***” prevista dall'**art.20 del Regolamento (UE) 2021/241** ed è composto di 569 pagine con la descrizione delle Missioni, Misure, Traguardi/Obiettivi del PNRR italiano e nelle quali il principio DNSH è citato, nei vari progetti oggetto di valutazione, dieci volte come “DNSH” e 137 volte come “non arrecare un danno significativo”.

### L'Allegato alla Decisione dell'8/13 luglio 2021

Affinchè gli interventi siano conformi agli orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare danno significativo” (DNSH), i progetti presentati **dovranno escludere le seguenti attività:**

- i. **attività connesse ai combustibili fossili**, compreso l'uso a valle;
- ii. **attività nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS)** che generano emissioni di **gas a effetto serra** previste non inferiori ai pertinenti parametri di riferimento;
- iii. **attività connesse alle discariche di rifiuti, agli inceneritori e agli impianti di trattamento meccanico biologico;**
- iv. **attività nel cui ambito lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno all'ambiente.**

### Circolari e documenti ministeriali sul principio DNSH

#### Le circolari sul principio DNSH di altri Ministeri:

- **MIMS (Ministero Infrastrutture e Mobilità Sostenibile):** SI.GE.CO. - Sistema di Gestione e Controllo PNRR del 30/06/2022, pubblicato il 22/07/2022, in particolare *“ALLEGATO 2A - Istruzioni relative al rispetto del principio “DNSH – Do no significant harm” nell’attuazione degli interventi di competenza del MIMS finanziati dal PNRR”*;
- **MISE (Ministero dello Sviluppo Economico):** Circolare n. 120820 del 28 marzo 2022, intitolata *“Contratti di sviluppo di cui al decreto del 9 dicembre 2014. Valutazione del principio DNSH ai fini del finanziamento con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza”*;
- **MISE:** Circolare 22 aprile 2022, n.154211 intitolata *“Accordi per l’innovazione, di cui al decreto del 31 dicembre 2021. Valutazione del principio DNSH ai fini del finanziamento con le risorse del Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza”*;
- **Ministero della Sanità:** *“Guida pratica sull’applicazione dei criteri DNSH”* del 30.06.22;



### Circolari e documenti ministeriali sul principio DNSH

#### Le circolari sul principio DNSH di altri Ministeri:

- **MITD (Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale):** *“Istruzioni operative per il rispetto del principio DNSH ad uso dei soggetti attuatori del PNRR per gli investimenti a titolarità del Dipartimento per la Trasformazione Digitale”* (Allegato 4 - DNSH);
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche di Coesione) - MITE (Ministero per la Transizione Ecologica):** *“Attuazione del Principio orizzontale DNSH (DO NO SIGNIFICANT HARM) nei programmi cofinanziati dalla politica di coesione 2021-2027”;*
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche di Coesione:** *LINEE GUIDA SULLA VERIFICA DEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI NON ARRECARE DANNO SIGNIFICATIVO ALL' AMBIENTALE (DNSH), Investimento 1.1.1. Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture di comunità, Febbraio 2023.*

### La Circolare MEF-RGS n.30 dell'11 agosto 2022

L'art.22 del regolamento (UE) 2021/241 stabilisce che **“gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto”**.

La Circolare MEF-RGS n.30/2022 è dedicata alla **rendicontazione anche del principio DNSH**, con le allegate **"Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori"** fa un espresso rinvio al rispetto dei seguenti ulteriori documenti:

- **“CID (Council Implementing Decision: **Decisione di Esecuzione del Consiglio del 13 Luglio 2021 che approva il PNRR dell'Italia**)”** cioè l'Allegato già citato di 569 pagine;
- **“OA (Operational Arrangements: **Accordi Operativi del 23 dicembre 2021** con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica, validi fino al 2026, relativi al conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi, Milestone e Target)”** tra CE e Italia di 759 pagine in inglese.

La stessa Circolare precisa che i Soggetti Attuatori debbano **dimostrare che le attività di progetto sono state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali**.

### Il contenuto orientativo della Guida DNSH

La Guida DNSH precisa che “**è responsabilità di ciascuna amministrazione titolare attuare tutte le misure secondo i principi DNSH**” e che sarà comunque **a carico del proponente dell'intervento** includere i requisiti del rispetto del principio DNSH nella domanda presentata alle amministrazioni, il quale **dovrà garantirne il rispetto sia nella fase ex ante e dell'istruttoria, sia in itinere (in caso di cantieri con il rispetto della Scheda n.5), sia ex post (per le verifiche ed i controlli).**

Nella Guida DNSH si precisa che lo scopo è di **fornire un orientamento e suggerire possibili modalità**” e che “l'associazione dell'Investimento o della Riforma con una o più Schede si è basata sulle narrative disponibili. **Pertanto, le amministrazioni dovranno verificare l'applicabilità ultima delle stesse o l'applicabilità di altre schede al momento non segnalate**”.

**Pertanto, per la sua natura giuridica e per suo stesso riconoscimento, la Guida DNSH fornisce un contenuto orientativo all'applicazione del principio DNSH e riconosce che le 29 (oggi 34) Schede tecniche che compongono la gran parte delle trecento pagine della stessa circolare, non solo possono essere disattese, ma se ne possono comporre delle altre a discrezione dei soggetti interessati.**

### L'incerto rapporto tra gli atti del principio DNSH

La Guida DNSH richiama tre documenti dei quali si chiede di tener conto nell'applicazione del principio DNSH, occorre quindi confrontare tali documenti per verificare in quali punti la Guida debba essere integrata o si ponga in dissonanza con gli altri documenti e a quale di questi si debba dare la prevalenza. Nel confronto tra i tre documenti (quattro con quello richiamato dalla circolare MEF-RGS n.30/2022) occorre considerare la loro natura e collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto, nel caso in esame:

- manca una legge statale che regoli il principio DNSH;
- la circolare amministrativa non è una fonte del diritto e non ha un'efficacia esterna all'amministrazione;
- le Note divulgative DNSH del 2 luglio 2021 sono prive degli elementi essenziali dell'atto amministrativo;
- l'Allegato alla Decisione del Consiglio dell'UE è l'atto più importante cui fare riferimento;
- il Regolamento delegato è entrato in vigore il 1° gennaio 2022, quindi dopo l'approvazione del PNRR italiano, lo stesso regolamento è comunque citato più volte nella Guida DNSH.

### L'incertezza sulla competenza e sul procedimento

La Guida DNSH non specifica:

- quale sia il procedimento amministrativo per l'applicazione del principio DNSH;
- di chi sia la relativa competenza;
- di conseguenza, se la valutazione DNSH sia da collocare nel contesto delle autorizzazioni amministrative, oppure in quello delle autocertificazioni.

"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari" (art.97 della Costituzione).

Il 7 novembre è stata istituita la Commissione interministeriale per la riforma del Codice dell'ambiente, con il compito, tra gli altri, di inserire nello stesso codice anche i principi euro-unitari come il principio DNSH. E' previsto che lo schema di legge delega sia completato entro il 31 gennaio 2024.

**Grazie per l'attenzione**

urbano.barelli@gmail.com