

IL PNRR ED IL PRINCIPIO “*DO NO SIGNIFICANT HARM*” (DNSH) (*)

DI URBANO BARELLI

Sommario: **1.** Premessa. - **2.** Gli atti fondamentali dell'UE sul PNRR. - **3.** La transizione verde dell'UE. - **4.** Il PNRR italiano. - **5.** L'attuazione del principio DNSH in Italia: la circolare MEF-RGS n.32/2021. **6.** La verifica del rispetto del principio DNSH. - **7.** I documenti richiamati dalla circolare MEF-RGS n.32/2021. - **8.** Il confronto tra la circolare e i documenti richiamati. - **9.** Le circolari, linee guida o documenti degli altri Ministeri sul principio DNSH. - **10.** L'applicazione del principio DNSH e la valutazione DNSH. - **11.** Il principio DNSH e la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà. - **12.** L'estensione applicativa del principio DNSH.

1. Premessa

Il contributo sarà circoscritto a dei brevi cenni introduttivi sugli atti dell'Unione europea, a una sintesi dei contenuti del PNRR italiano e a una schematica illustrazione del principio DNSH e della sua applicazione in Italia¹.

2. Gli atti fondamentali dell'UE sul PNRR

Il PNRR costituisce una componente significativa della strategia dell'UE per l'uscita dalla crisi Covid-19 che si inserisce e integra il Green Deal europeo, ovvero l'insieme delle strategie e delle iniziative politiche per ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 e rendere l'Europa climaticamente neutra entro il 2050.

Gli atti fondamentali dell'Unione europea sul PNRR sono stati pubblicati sulla GUCE del 18 febbraio 2021 e sono il regolamento (UE) 2021/240 che istituisce lo strumento di sostegno tecnico alle autorità nazionali, il regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza e la Comunicazione della Commissione europea del 12 febbraio 2021 contenente gli “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 - recita l'art.4 del regolamento (UE) 2021/241 - è quello di “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”.

Tale obiettivo generale viene perseguito attraverso i sei “pilastri del dispositivo per la ripresa e resilienza” elencati nell’art.3 dello stesso regolamento e che sono: la transizione verde; la trasformazione digitale; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; la coesione sociale e territoriale; la salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; le politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani.

Di particolare importanza, anche per quanto si dirà più avanti, è il successivo art.5 del medesimo regolamento intitolato “Principi orizzontali”, il quale 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»”.

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

Sul contenuto del PNRR, l’art.18, paragrafo 4, sempre del regolamento (UE) 2021/241, stabilisce che il piano per la ripresa e la resilienza dev'essere debitamente motivato e giustificato e deve presentare in particolare:

- 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»);
- 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.

3. La transizione verde dell’UE

Il regolamento (UE) 2021/241, oltre a mettere la transizione verde al primo posto dei sei “pilastri”, stabilisce che a tale transizione deve essere destinata la quota più consistente del PNRR, almeno il 37%, una quota che è quasi il doppio di quella pur significativa prevista per la transizione digitale (20%).

La centralità della transizione verde è rafforzata dal “principio orizzontale” al quale sono sottoposte tutte le misure del PNRR, vale a dire - giova ripeterlo - che l’Unione europea finanzia “unicamente” i progetti che rispettano il principio DNSH.

Il danno significativo all’ambiente che il principio DNSH vuole evitare, riguarda sei obiettivi ambientali ed è specificato nell’art.17 del regolamento (UE) 2020/852:

- per la mitigazione dei cambiamenti climatici: se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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.

L'Italia ha dichiarato nel PNRR di aver raggiunto la quota del 40,% per la transizione verde, mentre la Commissione europea in sede di interlocuzione e di verifica con il nostro Governo 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%.

Sulla quota da destinare alla transizione verde l'Italia si è quindi posizionata con la Grecia all'ultimo posto tra i Paesi Ue, il che, insieme alle incertezze ed alle difficoltà con le quali è stato recepito il principio DNSH delle quali poi si dirà, evidenzia il ritardo del nostro Paese sul Green Deal europeo e sugli Obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile.

4. Il PNRR italiano

Il PNRR italiano ammonta a 191,5 mld di euro, 68,9 mld di euro a fondo perduto e 122,6 mld di euro di prestiti: è stato 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 e pubblicato sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2021 nella versione di 269 pagine.

I sei Pilastri indicati dall'Ue con il regolamento (UE) 2021/241, nel PNRR italiano sono tradotti in sei Missioni, con la transizione verde posizionata al secondo posto. Le sei Missioni sono le seguenti: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

Il PNRR italiano non contiene la valutazione del rispetto del principio DNSH, nemmeno nella versione aggiornata di 273 pagine pubblicata sul sito Italia Domani a seguito dell'interlocuzione con la Commissione europea.

Il PNRR italiano ha superato l'esame della Commissione europea il 22 giugno 2021 ed è stato approvato dal Consiglio dell'UE l'8/13 luglio 2021, dopo che l'Italia ha inviato quella che, nella circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Unità di Missione NG EU (di seguito anche: "MEF-RGS": struttura deputata a svolgere le funzioni di valutazione e monitoraggio degli interventi del PNRR, circolare della quale si dirà più diffusamente in seguito) è stata definita l'"auto-valutazione" delle Amministrazioni titolari".

Una "auto-valutazione" non meglio precisata, cioè senza altre indicazioni, né di data, né di numero di protocollo e nemmeno di intestazione, ma che dovrebbe essere il documento intitolato "Il principio del DNSH nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", composto di un documento in word e di una cartella allegata contenente 17 fogli excel e circa 350 schede in inglese (di seguito anche: "Nota divulgativa DNSH"): il tutto risulta caricato sul sito governativo Italia Domani il 2 luglio 2021.

5. L'attuazione del principio DNSH in Italia: la circolare MEF-RGS n.32/2021

L'Italia non ha una legge che regoli il principio e la valutazione DNSH e ne indichi le competenze e il procedimento amministrativo.

Il 30 dicembre 2021, il MEF-RGS ha emanato la circolare n.32 (di seguito anche "Circolare DNSH") indirizzata alle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, con l'allegata "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)" (di seguito anche "Guida DNSH") 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 schede tecniche relative a ciascun settore di intervento, la cui funzione è quella di fornire, alle Amministrazioni titolari delle misure PNRR e ai soggetti attuatori, una sintesi delle informazioni operative e normative che identificano i requisiti tassonomici, ossia i vincoli DNSH, e nelle quali sono riportati i riferimenti normativi, i vincoli DNSH e i possibili elementi di verifica;
- 29 *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.

Tutti gli investimenti e le riforme proposti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - si legge nella Guida DNSH - sono stati sottoposti dalle amministrazioni titolari ad una valutazione DNSH tramite un processo a due stadi.

Il primo stadio considera gli effetti generati da un investimento o una riforma sui sei obiettivi ambientali ed è stato ricondotto a quattro scenari distinti:

- la misura ha impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo ambientale;
- la misura sostiene l'obiettivo ambientale 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;
- la misura contribuisce "in modo sostanziale" all'obiettivo ambientale;
- la misura richiede una valutazione DNSH complessiva.

Nel caso in cui, per un singolo obiettivo ambientale, l'intervento fosse classificato tra i primi tre scenari, la valutazione DNSH sarà di tipo semplificato con una breve motivazione finalizzata a mettere in luce le ragioni per cui l'intervento è associato a un rischio limitato di danno ambientale.

Il secondo stadio è quello della una valutazione DNSH complessa o sostanziale o di fondo di cui al quarto scenario, in particolare per gli investimenti e le riforme che ricadono in settori come quello dell'energia, dei trasporti, della gestione dei rifiuti o che in generale incidono sull'aumento dei gas serra.

6. La verifica del rispetto del principio DNSH

La Guida DNSH prevede un'analisi per la verifica del rispetto dei singoli interventi al principio DNSH con apposite schede e *check list* per le verifiche e i controlli di garanzia.

Per dare la dimensione della complessità della verifica e della varietà di settori considerati, si riporta l'elenco delle 29 schede tecniche previste nella Guida DNSH che sono le seguenti: 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; Scheda 18 - Realizzazione infrastrutture per la mobilità personale, ciclogistica; 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.

Ciascuna delle 29 schede è illustrata con specifiche tecniche di una decina di pagine ed è accompagnata da una *check list* di verifica e controllo che riassume in modo sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda.

Le schede tecniche identificano gli elementi di verifica dei vincoli DNSH, differenziandoli tra quelli *ante-operam* a quelli *post-operam*.

A seconda che la misura ricada o meno in un investimento per il quale è stato definito un contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici, le procedure dovranno prendere in considerazione determinati criteri ed elementi di verifica *ex ante* ed *ex post*, individuati nella scheda tecnica.

Ogni *check list* è strutturata in più punti di verifica e controllo, a cui sono associate tre risposte possibili (si/no/n.a.) e a cui è stato aggiunto un campo note al fine di consentire alle Amministrazioni di proporre le loro osservazioni qualora ritenessero le opzioni proposte non esaustive.

7. I documenti richiamati dalla circolare MEF-RGS n.32/2021

Nella Guida DNSH si richiamano i seguenti tre documenti dei quali le Amministrazioni devono tener conto nell'applicazione del principio e nella valutazione DNSH:

- l'“auto-valutazione” delle Amministrazioni titolari, già citata;
- 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 (di seguito anche: “Allegato”);
- 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” (di seguito anche: “regolamento delegato”).

Anche la successiva circolare MEF-RGS n.30/2022 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 espresso richiamo alla Decisione di Esecuzione del Consiglio dell'8/13 Luglio 2021 che approva il PNRR dell'Italia (documento indicato come CID, Council Implementing Decision), al quale però aggiunge anche gli Accordi Operativi 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 (documento in inglese indicato come OA, Operational Arrangements).

Il primo documento richiamato dalla Circolare DNSH è la già citata “auto-valutazione”, in merito alla quale la stessa circolare 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”.

La Circolare DNSH aggiunge che gli impegni presi nella fase di auto-valutazione dovranno essere tradotti in precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura fino al completamento della realizzazione degli interventi.

Il secondo documento citato nella Circolare DNSH del quale si deve tener conto nell'applicazione del principio DNSH è intitolato “Allegato alla decisione: descrizione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano per la Ripresa e la Resilienza; presentazione dei traguardi, degli obiettivi, degli indicatori e del calendario per il monitoraggio e l'attuazione del sostegno finanziario”.

Si legge infatti nella Circolare DNSH 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 il 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.

Il terzo atto citato più volte nella Guida DNSH è il regolamento delegato per il quale si precisa che il regolamento e gli Atti delegati della Commissione del 4 giugno 2021 descrivono i criteri generali affinché ogni singola attività economica non determini un “danno significativo”, contribuendo quindi agli obiettivi di mitigazione, adattamento e riduzione degli impatti e dei rischi ambientali (pag.4).

Il regolamento delegato è entrato in vigore il 1° gennaio 2022 e si compone di 349 pagine, con due allegati: il primo è dedicato ai criteri di vaglio tecnico per la mitigazione dei cambiamenti climatici e prende in considerazione 97 attività e cinque Appendici di Criteri DNSH, mentre il secondo è dedicato ai criteri di vaglio tecnico per l'adattamento ai cambiamenti climatici e considera 107 attività con quattro Appendici di Criteri DNSH.

La complessità del principio e della valutazione DNSH è quindi evidente ed è riconosciuta dallo stesso regolamento delegato, il quale al considerando 11, precisa che “poiché i criteri di vaglio tecnico per alcune attività si basano su elementi di notevole complessità tecnica, valutare se siano rispettati potrebbe richiedere conoscenze specialistiche e non essere alla portata degli investitori. Al fine di facilitare tale valutazione è opportuno che il rispetto dei criteri di vaglio tecnico per le attività in questione sia verificato da un terzo indipendente”.

8. Il confronto tra la Circolare DNSH e i documenti richiamati

Considerato che la Circolare e la Guida DNSH richiamano tre documenti dei quali si chiede di tener conto nell'applicazione del principio DNSH, una prima necessità per l'interprete è quella di confrontare tali documenti per verificare in quali punti la Circolare e la Guida DNSH debbano essere integrate o si pongano in dissonanza con gli altri documenti e a quale di questi si debba dare la prevalenza.

Nel confronto tra i quattro documenti occorre, inoltre, considerare la loro natura e valore giuridico, in particolare quello della gerarchia delle fonti del diritto, per le quali nel nostro caso:

- manca una legge statale che regoli il principio e la valutazione 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, considerato che con tale decisione è stato approvato il PNRR e alla sua corretta applicazione è subordinata l'erogazione dei fondi dell'UE;

- 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 nella versione approvata il 4 giugno 2021.

9. Le circolari, linee guida o documenti degli altri Ministeri sul principio DNSH

A conferma della complessità e delle difficoltà che si sono venute a creare a causa della mancanza di una legge statale, ulteriori indicazioni e specifiche sulle modalità di attuazione del principio DNSH sono contenute in circolari o in linee guida o documenti dei seguenti Ministeri dei quali si riporta solo l’elenco:

- 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 giugno 2022;
- 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);
- MIMS (Ministero Infrastrutture e Mobilità Sostenibile): SI.GE.CO. - Sistema di Gestione e Controllo PNRR del 30/06/2022, pubblicato il 22 luglio 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”;
- MIMS: D.M. n.496 del 7 dicembre 2021 recante le “Linee Guida Operative per la valutazione delle opere ferroviarie”;
- MIMS: “Linee Guida Operative per la valutazione delle opere stradali” andate in consultazione pubblica il 7 luglio 2022;
- PdCM-DPCoe (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”.

10. L’applicazione del principio DNSH e la valutazione DNSH

La Guida DNSH prevede che la valutazione DNSH debba essere garantita “concretamente” dalle amministrazioni le quali devono dimostrare che:

- “gli impegni presi dovranno essere tradotti con precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura e fino al collaudo/certificato di regolare esecuzione degli interventi” (pag.5);
- “ogni misura non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali, adottando specifici requisiti in tal senso nei principali atti programmatici e attuativi” (pag.5);
- “non sia stato arrecato un danno significativo agli obiettivi ambientali sia in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi sia in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure a monte” (pag.5);

- “sarà opportuno esplicitare gli elementi essenziali necessari all’assolvimento del DNSH nei decreti di finanziamento e negli specifici documenti tecnici di gara, eventualmente prevedendo meccanismi amministrativi automatici che comportino la sospensione dei pagamenti e l’avocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH” (pagg.5 e 6);
- “una volta attivati gli appalti, sarà utile che il documento d’indirizzo alla progettazione fornisca indicazioni tecniche per l’applicazione progettuale delle prescrizioni finalizzate al rispetto del DNSH, mentre i documenti di progettazione, capitolato e disciplinare dovrebbero riportare indicazioni specifiche finalizzate al rispetto del principio affinché sia possibile riportare anche negli stati di avanzamento dei lavori una descrizione dettagliata sull’adempimento delle condizioni imposte dal rispetto del principio” (pag.6).

La Guida DNSH prevede, inoltre, “un approccio semplificato alla valutazione DNSH” qualora, per un singolo obiettivo o per un singolo progetto, l’intervento sia classificato tra i seguenti tre scenari associati a un rischio limitato di danno a tutti e sei gli obiettivi ambientali (pag.7):

- la misura ha impatto nullo o trascurabile sull’obiettivo;
- la misura sostiene 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;
- la misura contribuisce “in modo sostanziale” all’obiettivo ambientale.

Per le modalità di gestione di tale “approccio semplificato” la Guida si limita a prevedere che occorrerà una “breve motivazione”, senza però che sia riportata, come per le altre 29 schede tecniche prese in considerazione, una scheda utile che il proponente possa compilare e l’amministrazione verificare.

Una scheda tecnica semplificata è, invece, contenuta negli Orientamenti tecnici DNSH della Commissione UE dove è suggerita una “lista di controllo” con delle simulazioni semplificate raccolte nell’Allegato IV.

Per la “valutazione di fondo”, i “soggetti attuatori” dovranno svolgere una valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* che, in sintesi, è la seguente:

- la valutazione *ex ante* dovrà essere avviata dal proponente con una relazione e la compilazione di una o più schede della Guida o, in mancanza, di quelle del regolamento delegato; spetterà poi all’amministrazione verificare la conformità della documentazione del proponente alla normativa italiana e a quella dell’Unione europea; in caso di appalto occorrerà inserire “precise avvertenze e esplicitare gli elementi essenziali necessari all’assolvimento del DNSH nella documentazione d’appalto”;
- la valutazione *in itinere* dovrà tener conto, in caso di lavori, della Scheda 5 della Guida (Interventi edili e cantieristica generica) e, in ogni caso, l’amministrazione dovrà prevedere “meccanismi automatici” (non meglio precisati nella Guida DNSH) di “sospensione dei pagamenti” o “avocazione del procedimento” a seguito di verifica del mancato rispetto del principio DNSH;
- la valutazione *ex post* dovrà essere effettuata secondo i criteri indicati nelle schede tecniche, inoltre “la raccolta e la conservazione di tutti gli elementi di verifica è un aspetto importante” - precisa la Guida DNSH - “in quanto permetterà, in caso di audit all’Investimento in oggetto, di dimostrare la “sostenibilità ai criteri ambientali EU” dell’intervento” (pag.12).

La Guida DNSH prevede che “in caso di procedimenti preliminari per le autorizzazioni ambientali, quali ad es. la normativa Nazionale VIA, la VAS, l’AIA, l’AUA, ecc. tutti i vincoli DNSH dovranno essere presi in considerazione nella fase *ante-operam*” (pag.12).

La Guida DNSH suggerisce, inoltre, che “il proponente dell’intervento includa i requisiti nella domanda presentata agli Enti preposti alle autorizzazioni ambientali in modo che possano essere oggetto dell’istruttoria. Sarà poi cura del proponente garantire sia il corretto mantenimento di tutte le condizioni previste in sede autorizzativa, richiamando in tal senso l’adempimento alla verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali associate ai provvedimenti autorizzatori, sia la raccolta e la conservazione di tutti gli elementi di verifica” (pag.12).

11. Principio DNSH e dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà

Dalla illustrata complessità di applicazione del principio DNSH, nascono le perplessità sul ricorso alla dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà resa ai sensi dell’articolo 46 e 47 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000 da parte di alcuni Ministeri o Commissari.

Il Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR), il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) ed il Commissario Straordinario per la ricostruzione post sisma 2016 prevedono, infatti, per alcuni bandi o avvisi che l’applicazione del principio DNSH possa avvenire tramite una dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà (DSAN).

Nel caso del MUR con il “Bando pubblico per la realizzazione di Programmi di valorizzazione dei brevetti tramite il finanziamento di progetti di *Proof of Concept (PoC)* delle Università italiane e degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) italiani e degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) da finanziare nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione competitività, cultura e turismo” - Componente 2 “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo” – Investimento 6 “Sistema della proprietà industriale” finanziato dall’Unione Europea – *NextGenerationEU*” si prevede che il proponente debba dichiarare che “la realizzazione del Programma di ricerca e innovazione è coerente con i principi e gli obblighi specifici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza relativamente al principio del “Do No Significant Harm” (DNSH) di cui all’articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852”.

Nel caso del MISE con l’”Avviso pubblico per la presentazione di Proposte di intervento per il potenziamento di strutture di ricerca e creazione di “campioni nazionali” di R&S su alcune *Key Enabling Technologies* da finanziare nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 Componente 2 Investimento 1.4 finanziato dall’Unione europea – *NextGenerationEU*” si prevede che il proponente debba dichiarare che “la realizzazione delle attività progettuali prevede di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, ai sensi dell’articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852”.

Più articolata e impegnativa è invece la dichiarazione che richiede il Commissario Straordinario per la ricostruzione post sisma 2016, con le Ordinanze e bandi del Programma unitario degli interventi per le aree dei terremoti del 2009 e del 2016 del Piano nazionale complementare (PNC) al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”, riferite al Programma di investimento oggetto della proposta di agevolazione ai sensi dell’Ordinanza n. 21 del 27 aprile 2022 e ss.mm.ii. e relativo alla sottomisura B 1.2 – B 3.3 “Investimenti di medie dimensioni” e “Ciclo delle macerie”, cioè che il progetto “è conforme agli Orientamenti tecnici della Commissione Europea (2021/C58/01) sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” (“Do no significant harm” –

DNSH) ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 e alle indicazioni operative elaborate in sede nazionale e unionale, e che non riguardi attività e attivi esclusi dall'intervento ai sensi della normativa PNRR”.

12. L'estensione applicativa del principio DNSH

L'Unione europea subordina la concessione dei fondi del PNRR al rispetto della normativa dell'UE, di conseguenza una gestione del principio e della valutazione DNSH non conforme al diritto dell'Unione europea di cui agli atti fondamentali richiamati, potrebbe avere conseguenze negative sui finanziamenti del PNRR.

L'Italia sembra aver sottovalutato l'importanza e l'impatto del principio DNSH ed il ruolo centrale che tale principio è destinato a svolgere nella transizione verde dell'UE, in particolare per la mancanza di una legge statale di recepimento e di inquadramento dello stesso principio.

Oltre al rischio di incorrere in verifiche negative da parte della Commissione europea - la quale di certo non valuterà il rispetto del principio DNSH sulla base delle nostre numerose e non di rado confuse circolari, linee guida o documenti - occorre considerare che il principio DNSH è destinato ad essere progressivamente applicato anche agli altri finanziamenti dell'UE.

Infatti, il 27 settembre 2021 la Commissione europea (Nota esplicativa: *'Application of the "Do No Significant Harm" principle under Cohesion Policy'* - EGESIF-21-0025-00) ha esteso l'applicazione del principio DNSH ai fondi del prossimo settennato.

Inoltre, il 22 marzo 2022 è stato approvato l'8° Piano di Azione dell'Unione europea per l'ambiente fino al 2030, con il quale si prevede che tutte le misure di attuazione quali iniziative, programmi, investimenti, progetti e accordi, dovranno tenere conto del principio DNSH.

Pertanto, e per concludere, impostare questa novità normativa nei corretti binari giuridici e di prassi amministrativa è una condizione necessaria per le amministrazioni e per i privati che, oggi, vogliono usufruire dei fondi del PNRR e, domani, di quelli dei programmi 2021-2027 e di quelli dell'8° Piano d'Azione Ambientale.

(*) il presente contributo riproduce la Relazione al convegno *"Diritto amministrativo e PNRR"*, 23 settembre 2022, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia, dalla Camera Amministrativa dell'Umbria e dall'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti e sarà pubblicato nella rivista *Le Corti Umbre*

ⁱ Per approfondimenti sia consentito il rinvio a: SEVERINI G., BARELLI U., *Gli atti fondamentali dell'UE su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, rgaonline.it, aprile 2021; *giustizia-amministrativa.it*, 22 aprile 2021; BARELLI U., *L'accelerazione dell'UE sui cambiamenti climatici*, in *Ambiente e Diritto*, ambientediritto.it, ottobre 2021; BARELLI U., *Incertezze problemi e rischi del PNRR*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, rgaonline.it, novembre 2021; BARELLI U., *Nel Recovery di Italia e Umbria troppo poco sulla crisi climatica*, in *Rivista Passaggi*, dicembre 2021; BARELLI U., *Diritto, ambiente e PNRR: il principio DNSH*, Lezione al Master di II livello LUISS, 11 febbraio 2022; BARELLI U., *L'applicazione del principio DNSH agli interventi di Regione Lombardia*, Seminario DNSH, organizzato da Regione Lombardia - ANCI Lombardia, 5 aprile 2022, in www.cittametropolitana.mi.it.