



Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l’impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro

Francesco Spera*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La genesi della valutazione DNSH: regolamento Tassonomia 2020. – 2.1. Atti delegati e linee guida tecniche su criteri di ecosostenibilità delle attività economiche nei fondi europei e bilancio. – 3. Il quadro europeo e i PNRR dei Paesi membri - regolamento di Ripresa e Resilienza: la genesi e lo sviluppo nel primo semestre 2021. – 3.1. Struttura della valutazione e orientamenti tecnici. – 3.2. Il regolamento InvestEU e la regolamentazione del DNSH. – 3.3. Decisione di esecuzione del Consiglio 10161/2021 e DNSH negli interventi MISE. – 3.4. Implementazione DNSH in Italia e Linee guida MEF. – 4. Osservazioni finali: implicazioni operative e il DNSH al nucleare.

1. Il piano finanziario straordinario denominato *Next Generation EU* approvato a luglio 2020 dal Consiglio europeo¹ dota gli Stati membri delle risorse necessarie per una rapida ripresa economica dopo la pandemia. Si tratta di un programma di portata e ambizione inedite,

* Dottorando di ricerca in Diritto europeo e internazionale presso l’Università del Salento.

¹ Conclusioni del Consiglio europeo, del 17-21 luglio 2020, EUCO 10/20.

il cui pilastro centrale è il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF)². Tale strumento ha tra le finalità principali quella di sostenere investimenti e riforme che contribuiscano ad attuare l’Accordo di Parigi³ e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite⁴, coerentemente con il Green Deal europeo⁵, ossia la strategia di crescita dell’Europa volta a promuovere l’uso efficiente delle risorse, il ripristino della biodiversità e la riduzione dell’inquinamento⁶.

L’accesso ai finanziamenti del RRF è condizionato al fatto che i Piani nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) includano misure che concorrano concretamente alla transizione ecologica per il 37% delle risorse e che, in nessun caso, violino la valutazione *Do Not Significant Harm* (DNSH), ossia non arrechino un danno significativo all’ambiente.

Analogamente, tale valutazione DNSH assume rilevanza per gli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, ossia i progetti aggiuntivi prioritari per rafforzare i risultati programmati e finanziati con risorse nazionali a carico del bilancio dello Stato. Questi investimenti, pur non essendo oggetto di rendicontazione secondo i criteri del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, devono essere attuati dalle amministrazioni in coerenza con quanto previsto dalla valutazione DNSH⁷.

² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

³ L’Accordo di Parigi, adottato da 196 paesi, è il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici, adottato alla Conferenza di Parigi sul clima (COP21), nel dicembre 2015.

⁴ L’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, adottata dai leader mondiali nel 2015, costituisce il nuovo quadro di sviluppo sostenibile globale e stabilisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS).

⁵ COM (2019) 640final, dell’11 dicembre 2019, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni.

⁶ A. S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *federalismi.it*, 14 marzo 2022, p. 2 ss.

⁷ Art. 1, c. 8, d.l. n. 59, del 6 maggio 2021, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti come modificato in sede di conversione in legge.

Più in generale, tale valutazione si configura oramai quale paradigma essenziale per l'utilizzo di ogni risorsa finanziaria europea, dalla politica di coesione ad InvestEU.

Pertanto, la sua pervasività, associata al fatto che si tratta di una condizionalità il cui rispetto diviene indispensabile per il corretto utilizzo delle risorse europee e del PNRR, ha suggerito la redazione di questo contributo. Per questo motivo, si cercherà di rispondere alla seguente domanda: da dove nasce la valutazione DNSH e come è stata declinata nella normativa europea e italiana che la applica a tutti gli investimenti strategici europei? Infine, attraverso lo studio dei vari atti che hanno formato il nuovo quadro legislativo degli investimenti verdi europei, il contributo cercherà di mettere in evidenza la progressiva “codificazione” dell'iniziale “valutazione DNSH” prevista nel regolamento Tassonomia, in “principio DNSH”. L'obiettivo dello studio è quello di tracciare un quadro approfondito della complessa normativa che disciplina il DNSH quale cardine per le future politiche di sviluppo sostenibile europee e italiane.

La metodologia che verrà adottata sarà analitica, prendendo in considerazione il DNSH sulla base della normativa europea e il PNRR italiano. L'articolo mira altresì ad evidenziare l'impatto della valutazione DNSH nella disciplina legale della futura programmazione dei fondi europei con una prospettiva sui futuri investimenti considerati *green*, con un breve accenno ad una declinazione peculiare della valutazione DNSH al caso dell'energia nucleare. Inoltre, l'articolo mostrerà l'applicazione del DNSH in alcune azioni finanziate dal PNRR. Lo scopo è pertanto quello di dimostrare l'importanza per il legislatore italiano di riprogettare una strategia industriale, economica e sociale tenendo conto del DNSH.

2. La valutazione “non arrecare un danno significativo” è disciplinata dall'art. 17 del regolamento Tassonomia per la finanza sostenibile⁸ adottato per promuovere gli investimenti del settore privato in progetti verdi e sostenibili nonché contribuire a realizzare gli

⁸ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e 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.

obiettivi del Green Deal. La norma si rifà al già noto diritto alla “non regressione” del proprio sviluppo umano e del nucleo essenziale dei propri diritti⁹.

Il regolamento individua i criteri per determinare come ogni attività economica contribuisca in modo sostanziale alla tutela dell’ecosistema, senza arrecare danno a nessuno dei seguenti obiettivi ambientali: mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle risorse idriche e marine, transizione verso l’economia circolare, con riferimento anche a riduzione e riciclo dei rifiuti, prevenzione e riduzione dell’inquinamento dell’aria, dell’acqua o del suolo, protezione e ripristino della biodiversità e della salute degli eco-sistemi.

In particolare, l’art. 17 elenca una serie di casi ove un’attività economica arreca un danno significativo, in linea con la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione che menziona insieme ai diritti alla dignità, all’educazione, alla non-discriminazione, alla diversità culturale, alla salute, “un livello di protezione dell’ambiente ‘elevato’ il che implica la non-regressione ambientale”¹⁰.

L’allegato tecnico della Tassonomia per la finanza sostenibile e la comunicazione della Commissione sulla Tassonomia sostenibile¹¹ riportano i parametri per valutare se le diverse attività economiche contribuiscano in modo sostanziale alla mitigazione e all’adattamento ai cambiamenti climatici o causino danni significativi a qualsiasi altro obiettivo ambientale rilevante. Basandosi sul sistema europeo di classificazione delle attività economiche (NACE)¹², la Commissione

⁹ *Ibidem*, p. 8.

¹⁰ *Ibidem*, p. 9. Vedi anche M. PRIEUR, *Il ruolo del paesaggio nella realizzazione dei diritti dell’uomo*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 2, 2018, p. 7 ss. Si deve a M. PRIEUR e al *Centre International de Droit Comparé de l’Environnement* (CIDCE) la formulazione del principio di non regressione, con particolare riferimento a M. PRIEUR, G. SOZZO, *La non régression en droit de l’environnement*, Bruxelles, 2012.

¹¹ COM (2021) 188final, del 21 aprile 2021, comunicazione su Tassonomia dell’UE, comunicazione societaria sulla sostenibilità, preferenze di sostenibilità e doveri fiduciari: dirigere i finanziamenti verso il Green Deal europeo.

¹² Il codice NACE, abbreviazione di “classificazione statistica delle attività economiche nelle Comunità europee”, è un sistema di classificazione generale utilizzato per sistematizzare ed uniformare le definizioni delle attività economico/industriali negli Stati facenti parte dell’Unione europea.

pertanto individua le attività che possono contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici, identificando i settori che risultano cruciali per un'effettiva riduzione dell'inquinamento.

In base a quanto detto, dunque, il regolamento Tassonomia fornisce una guida per le future decisioni di investimento indirizzando al parametro della sostenibilità un elemento fondamentale per l'ottenimento di risorse europee¹³.

2.1. L'art. 3 del regolamento Tassonomia conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati contenenti criteri dettagliati di vaglio tecnico (criteri quantitativi e/o qualitativi) per determinare le condizioni alle quali si può considerare che una specifica attività economica contribuisca in modo sostanziale al raggiungimento di uno dei sei obiettivi ambientali e che non arrechi un danno significativo a nessuno degli altri obiettivi ambientali. A ciò hanno fatto quindi seguito il *Climate Delegated Act*¹⁴, e *Disclosures Delegated Act*¹⁵.

Inoltre, è importante segnalare che il 16 settembre 2021, la Commissione ha emanato linee guida tecniche sull'evidenza climatica e il DNSH delle infrastrutture per il periodo del budget europeo 2021-2027¹⁶.

Il DNSH e le linee guida pertanto si ritrovano nei regolamenti che disciplinano il futuro utilizzo dei diversi fondi europei.

¹³ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2018, p. 38.

¹⁴ 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

¹⁵ Regolamento delegato (UE) 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.

¹⁶ Commission Notice, Technical guidance on the climate proofing of infrastructure in the period, 16 September 2021, 2021-2027.

Tra quelli più significativi, l’art. 8, par. 6, del regolamento InvestEU¹⁷ richiede alla Commissione di provvedere alla redazione di linee guida sul principio di sostenibilità. Le linee guida previste dall’articolo in questione devono includere un indirizzo ai partner attuatori nell’informazione che gli stessi devono fornire affinché si possa controllare l’impatto climatico, sociale e ambientale delle operazioni di investimento e finanziamento. L’art. 8 dovrebbe permettere di individuare quei progetti incompatibili con il raggiungimento degli obiettivi ambientali. Simili linee guida sono previste anche dal regolamento *CEF (Connecting Europe Facility)*¹⁸, dall’art. 2 e art. 67 del regolamento 2021/1060 delle disposizioni comuni per il Fondi di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo di Coesione (FC) e il Fondo di Transizione Giusta (FTG)¹⁹.

3. Sulla base del regolamento Tassonomia, il 18 febbraio 2021 è approvato il regolamento 241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza²⁰. Nonostante il regolamento, nei considerando, stabilisca che gli Stati membri “dovrebbero” garantire che le misure incluse nei loro piani per la ripresa e la resilienza siano conformi a quello che viene definito “principio” del “non arrecare un danno significativo”²¹, lo stesso precisa inequivocabilmente che il “dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettino solo il suddetto

¹⁷ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017.

¹⁸ Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e n. 283/2014.

¹⁹ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Vedi M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 14 ss.

²⁰ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

²¹ *Ibidem*, considerando nn. 23 e 25.

“principio”²². È interessante mettere in evidenza, tuttavia, che per la prima volta i co-legislatori coniano il termine “principio” per indicare quello che la Commissione europea chiama “valutazione DNSH” in un documento pubblicato quattro giorni dopo il regolamento per la ripresa e resilienza²³. Inoltre, l’art. 17 del regolamento Tassonomia non fa alcuna menzione a “principio DNSH”.

Pertanto, tutte le misure inserite nei PNRR, che siano investimenti o riforme, devono essere conformi al DNSH ed è compito degli Stati membri dimostrarne il rispetto²⁴. Al tal fine, a febbraio 2021, la Commissione ha pubblicato delle linee guida con orientamenti tecnici a cui fare riferimento, sulla base alle indicazioni del considerando n. 25 del regolamento di ripresa e resilienza²⁵.

Pertanto, tutti i progetti e le riforme proposti all’interno del PNRR sono stati valutati dalle amministrazioni proponenti tenendo conto del DNSH. Tale processo di valutazione ha nella sostanza condizionato la selezione degli investimenti e delle riforme e qualificato le caratteristiche di quelle selezionate (in particolare quelle ad alto rischio di impatto DNSH) con specifiche indicazioni da parte della Commissione tese a contenerne l’effetto sugli obiettivi ambientali ad un livello sostenibile²⁶.

3.1. In questo paragrafo si cercherà di illustrare in modo chiaro i criteri tecnici che hanno guidato gli operatori del diritto alla redazione delle varie missioni del PNRR, poi approvate dalla Commissione. In questo modo si potrà comprendere anche la *ratio* alla base dell’adozione di alcune azioni.

In primo luogo, una misura può considerarsi ecosostenibile se riconducibile ad una attività economica rientrante nella categoria NACE prevista dal regolamento tassonomia per la finanza sostenibile.

²² *Ibidem*, art. 5

²³ European Commission, “Do no significant harm” *Technical Guidance by the Commission Recovery and Resilience Facility*, ECCWG, 16 February 2021.

²⁴ Art. 25 del regolamento (UE) 2020/852, cit.

²⁵ COM (2021) 1054final, del 12 febbraio 2021, comunicazione, orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

²⁶ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 78 ss.

In caso di esito negativo, la valutazione si basa sulla verifica dei criteri di sostenibilità previsti per i sei obiettivi ambientali già menzionati, della coerenza con il quadro giuridico EU e del rispetto delle *Best Available Techniques* (BAT)²⁷.

Coerentemente con le linee guida, la valutazione tecnica ha stimato in una prospettiva a lungo termine, per ogni misura finanziata, gli effetti diretti e indiretti attesi in tutte le fasi dei rispettivi cicli di vita degli investimenti e delle riforme proposte.

Gli effetti generati sui sei obiettivi ambientali da un investimento o una riforma sono quindi stati ricondotti a quattro scenari distinti: la misura ha impatto nullo o trascurabile sull’obiettivo; la misura sostiene l’obiettivo con un coefficiente del 100%²⁸; la misura contribuisce “in modo sostanziale” all’obiettivo ambientale; la misura richiede una valutazione DNSH complessiva. Con riferimento a quelle misure che ricadono nei primi tre scenari, i funzionari ministeriali addetti alla redazione delle diverse missioni del PNRR, hanno avuto la possibilità di adottare un approccio semplificato alla valutazione DNSH. Le amministrazioni hanno quindi fornito una breve motivazione finalizzata a mettere in luce le ragioni per cui l’intervento sia stato associato ad un rischio limitato di danno ambientale, a prescindere dal suo contributo potenziale alla transizione verde.

Invece, per quanto riguarda le misure che ricadono nell’ultimo scenario, quando gli investimenti e le riforme ricadono in settori come quello dell’energia, dei trasporti o della gestione dei rifiuti, e pertanto presentano un rischio maggiore di incidere su uno o più obiettivi ambientali, è stata necessaria un’analisi più approfondita del possibile danno significativo. Per esempio, per l’investimento sul miglioramento della gestione dei rifiuti che prevede la realizzazione di progetti finalizzati all’apertura di nuovi impianti e all’ammodernamento di quelli esistenti²⁹ sono state fornite informazioni dettagliate sulla sostenibilità dell’investimento e previste le “condizioni” da rispettare

²⁷ Ossia di quelle condizioni, da adottare nel corso di un ciclo di produzione, che sono idonee ad assicurare la più alta protezione ambientale a costi ragionevoli.

²⁸ L’Allegato VI del regolamento Ripresa e Resilienza che riporta il coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi ambientali per tipologia di intervento.

²⁹ Missione 2, Componente 1 del PNRR p. 120 ss.

per ridurre al minimo le emissioni nell'aria, nel suolo, nelle acque sotterranee e nelle acque superficiali.

3.2. Come si è accennato nei paragrafi precedenti, il DNSH si è manifestato nella sua trasversalità in altri strumenti di finanziamento europei. L'esempio più significativo sono i progetti finanziati dal programma InvestEU³⁰.

Pertanto, il considerando n. 13 del regolamento InvestEU prevede che i progetti di investimento che ricevono consistenti finanziamenti dell'Unione, in particolare nel settore delle infrastrutture, dovrebbero essere esaminati dal partner esecutivo per accertarne l'eventuale impatto ambientale, climatico o sociale e, in caso affermativo, dovrebbero essere soggetti a una verifica della sostenibilità conformemente agli orientamenti³¹ che la Commissione dovrebbe elaborare in stretta collaborazione con i potenziali partner esecutivi nell'ambito del programma InvestEU. Questi orientamenti dovrebbero utilizzare in modo adeguato i criteri stabiliti dal regolamento Tassonomia per determinare se un'attività economica è ecosostenibile, compreso il "principio di non arrecare un danno significativo", e coerente rispetto agli orientamenti elaborati per altri programmi dell'Unione³². Anche in questo caso, è utile notare come l'Unione abbia elevato l'iniziale valutazione DNSH a "principio DNSH" e come lo stesso sia entrato nel linguaggio giuridico europeo negli atti legislativi successivi al regolamento Tassonomia.

Gli orientamenti suddetti serviranno da base per esaminare le operazioni di finanziamento e di investimento al fine di stabilire se abbiano un impatto ambientale, climatico o sociale³³. In caso affermativo, sono oggetto di verifica sotto il profilo della sostenibilità climatica, ambientale e sociale, al fine di ridurre al minimo l'impatto negativo e sfruttarne al massimo i benefici per le dimensioni climatica,

³⁰ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017.

³¹ COM (2021) 1054, cit.

³² MISE, circolare n. 120820, del 28 marzo 2022, 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, p. 2.

³³ Art. 8 del regolamento (UE) 2021/523, cit.

ambientale e sociale. A tal fine, i promotori dei progetti che richiedono il finanziamento forniscono informazioni adeguate conformemente agli orientamenti. Quei progetti le cui dimensioni non superano una determinata soglia definita negli orientamenti sono esclusi dalla verifica. Contrariamente, i progetti incompatibili con gli obiettivi climatici non sono ammissibili al sostegno previsto dal presente regolamento. Qualora concluda che non occorre svolgere una verifica della sostenibilità, il partner esecutivo fornisce una motivazione al comitato per gli investimenti³⁴. Inoltre, i progetti e gli investimenti si basano su ulteriori orientamenti che la Commissione elabora sulla sostenibilità e che tengono debitamente conto del DNSH. I progetti dovranno pertanto tener conto dell’impatto consolidato in termini di principali componenti del capitale naturale, vale a dire aria, acqua, suolo e biodiversità. Oppure dovranno stimare l’impatto sociale dei progetti, tra l’altro sulla parità di genere, sull’inclusione sociale di determinate regioni o popolazioni e sullo sviluppo economico di aree e settori interessati da sfide strutturali quali le esigenze di decarbonizzazione dell’economia. Tutto ciò avverrà in linea con gli orientamenti della Commissione³⁵.

In sintesi, i progetti finanziati dal fondo InvestEU rispetteranno il DNSH qualora siano in linea con la pertinente legislazione ambientale dell’UE e il rispetto della normativa nazionale pertinente in materia di ambiente insieme all’ottenimento dei permessi ambientali necessari per la realizzazione e la gestione dei progetti. Le operazioni le cui dimensioni non superano una soglia stabilita sono esentate dall’obbligo di essere sottoposte all’esame e alla verifica della sostenibilità. Tale soglia si applica specificamente alla verifica della sostenibilità di InvestEU, tuttavia i progetti dovranno attenersi agli obblighi giuridici che incombono sui loro promotori ai sensi della direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell’impatto ambientale (VIA) o di altre normative dell’UE o nazionali applicabili. Per i cc.dd. finanziamenti intermedi, quelli diretti alle PMI, gli stessi sono ammissibili senza alcun esame né alcuna verifica completa della sostenibilità. Tuttavia, saranno

³⁴ Sul tema, vedi M. MELIS, *PNRR: la Tassonomia UE e le implicazioni del principio DNSH*, in *fi.camcom.gov.it*, 15 febbraio 2022.

³⁵ Art. 8, paragrafo 6 del regolamento (UE) 2021/523, cit.

applicabili una forma semplificata di verifica della sostenibilità e garanzie di salvaguardia specifiche al fine di assicurare un allineamento minimo agli impegni dell'UE, cercando al contempo di non sovraccaricare i piccoli operatori economici con requisiti complessi.

Con riferimento alle operazioni dirette e il DNSH, i progetti InvestEU dovranno essere sottoposti a una valutazione dell'impronta di carbonio utilizzando la metodologia BEI o una accettata a livello internazionale, se è probabile che comportino emissioni assolute superiori a 20 000 tonnellate di CO₂ e/anno (positive o negative); o emissioni relative superiori a 20 000 tonnellate di CO₂ e/anno (positive o negative). Gli allegati al regolamento elencano tassativamente una serie di progetti per i quali la valutazione dell'impronta di carbonio è esclusa o è necessaria³⁶.

Infine, è interessante notare come al DNSH si collega anche il principio dello Stato di diritto, e altri finanziamenti come Horizon Europe, di cui all'art. 2 TUE, in quanto l'art. 14 del regolamento precisa che il fondo InvestEU sostiene unicamente le operazioni di finanziamento e di investimento che non forniscono sostegno finanziario alle attività escluse di cui all'Allegato V, sezione B del presente regolamento. Tra questi, per esempio, attività che limitano i diritti individuali e la libertà delle persone o che violano i diritti umani, il gioco d'azzardo o il commercio sessuale e relative infrastrutture, servizi e media (attività legate alla produzione, concezione, distribuzione, trasformazione, commercio o *software*)³⁷.

3.3. A seguito della presentazione dei PNRR dei 27 Stati membri dell'Unione, il DNSH risulta oramai codificato quale "principio" fondamentale nella decisione del Consiglio di approvazione dei piani, tra cui quello italiano³⁸, ove si auspica che tutti i progetti con *Rating A* per attuazione delle riforme e progetti di investimento siano conformi al "principio" DNSH ai sensi dell'art. 17 regolamento Tassonomia³⁹.

³⁶ Allegato II del regolamento (UE) 2021/523, cit.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ COM (2021) 344final, decisione di esecuzione del Consiglio, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

³⁹ Vedi *supra*.

Al fine di mostrare in concreto come il DNSH si traduce nelle singole missioni, in questo paragrafo si presenta pertanto un quadro sinottico in base alla decisione di esecuzione, nella sua parte descrittiva, in relazione al DNSH per gli interventi di un Ministero in qualità di amministrazione responsabile dell’attuazione di una serie di progetti PNRR, ossia il Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE). Ciò che rileva nella complessità del sistema è che tali informazioni dovranno essere poi messe a confronto con l’altro parametro rilevante, cioè la menzione eventuale del DNSH in *milestones* e *targets* dei singoli interventi, il che risulta molto frequente. Il DNSH dovrà comunque essere rispettato anche per gli interventi per cui non se ne fa menzione né nel descrittivo della decisione di esecuzione né in *milestones* e *targets*.

Con riferimento all’Asse 1 “Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo”⁴⁰, il MISE è titolare dell’intervento 1, ossia Transizione 4.0. In questo caso, il DNSH non è presente nella decisione di esecuzione tuttavia il MISE dovrà tenerne conto nei vari bandi previsti per finanziare ed attuare questo investimento. Lo stesso principio vale per gli investimenti 5.1, ossia Rinnovabili e batterie⁴¹, bus elettrici⁴², e imprese femminili⁴³. Invece, per gli investimenti 5.2 “Filieri CDS”⁴⁴, e Finanziamento *start-up*⁴⁵ la decisione di esecuzione prevede che gli interventi devono essere realizzati conformemente alle politiche di investimento in linea con gli obiettivi del regolamento sulla ripresa e resilienza⁴⁶, anche in relazione all’applicazione del DNSH come ulteriormente specificato nei pertinenti orientamenti tecnici⁴⁷.

In queste missioni si può parlare di trasversalità del DNSH e ulteriori garanzie per la sua applicazione in conformità agli orientamenti tecnici, allorché la decisione prevede che l’accordo giuridico tra l’Italia e l’entità incaricata o l’intermediario finanziario

⁴⁰ PNRR, p. 97.

⁴¹ *Ibidem*, p. 141.

⁴² *Ibidem*, p. 199.

⁴³ *Ibidem*, p. 208.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 106.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 199.

⁴⁶ Vedi nota 2.

⁴⁷ Vedi nota 23.

responsabile dello strumento finanziario e la successiva politica di investimento degli strumenti finanziari devono imporre l'applicazione degli orientamenti tecnici della Commissione sulla verifica della sostenibilità per il Fondo InvestEU, come accennato nel paragrafo precedente. Inoltre, l'accordo dovrà escludere dall'ammissibilità il seguente elenco di attività e attivi: attività e attivi connessi ai combustibili fossili, compreso l'uso a valle; attività e attivi 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; attività e attivi connessi alle discariche di rifiuti, agli inceneritori e agli impianti di trattamento meccanico biologico; attività e attivi nel cui ambito lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno all'ambiente. Infine, l'accordo richiederà la verifica della conformità giuridica dei progetti alla pertinente legislazione ambientale dell'UE e nazionale da parte dell'entità o dell'intermediario finanziario incaricato per tutte le operazioni, comprese quelle esentate dalla verifica della sostenibilità.

Gli stessi criteri di cui sopra si applicano all'Investimento 5.2: "Filiera CDS"⁴⁸. Un elemento aggiuntivo in questa missione che caratterizza ancora la trasversalità del DNSH è l'obbligatorietà di includere nell'accordo le attività e attivi 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 riferimento⁴⁹. La stessa applicazione della normativa ETS si ritrova anche nella missione "Proprietà industriale"⁵⁰, "Start-up verdi"⁵¹, IPCEI⁵², Partenariati Horizon Europe⁵³, Potenziamento CCT/DIHS⁵⁴, ove si garantisce la conformità della misura al DNSH quando i criteri di ammissibilità contenuti in termini di riferimento per i prossimi bandi di progetto, oppure nel capitolato d'oneri dei prossimi inviti a

⁴⁸ MISE, circolare n. 120820, del 28 marzo 2022.

⁴⁹ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio.

⁵⁰ PNRR, p. 106.

⁵¹ *Ibidem*, p. 142.

⁵² *Ibidem*, p. 197.

⁵³ *Ibidem*, p. 197.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 198.

presentare progetti escludono la ricerca e sviluppo, o il finanziamento dedicati ad una serie di attività tassativamente elencate tra le quali quelle nell'ambito dell'ETS che conseguono emissioni di gas a effetto serra previste non inferiori ai parametri di riferimento pertinenti.

3.4. Con riferimento alla normativa italiana e il DNSH, si presenterà una breve panoramica dei provvedimenti che sono stati adottati dall'Ente di riferimento per l'attuazione del PNRR in Italia, ossia il Ministero per l'Economia e la Finanza (MEF) in qualità di cabina di regia. Il tema del DNSH e la necessità di monitorarne il puntuale rispetto in ogni fase di esecuzione degli interventi PNRR sono menzionati più volte nelle Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR, emanate dalla RGS il 14 ottobre 2021⁵⁵. Per questo motivo, gli allegati alle Istruzioni tecniche rappresentano un riferimento in quanto contengono dei facsimili di dichiarazioni e *format* di convenzione in cui si attesta la conformità dei progetti al DNSH⁵⁶.

A ciò si aggiunge che il 15 settembre 2021⁵⁷, il MEF decreta le modalità, le tempistiche e gli strumenti per la rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativa a ciascun progetto finanziato nell'ambito del PNRR in base al regolamento sulla ripresa e resilienza, nonché dei *milestone* e *target* degli investimenti e delle riforme e di tutti gli ulteriori elementi informativi previsti nel Piano necessari per la rendicontazione alla Commissione.

Pertanto, con tale DPCM, *ex art.* 1, il MEF prevede una serie di direttive e principi che dovrebbero guidare gli enti attuatori dei progetti PNRR alla corretta applicazione e rispetto del DNSH. In primis, il MEF, in base ai principi di uniformità e universalità, indica che tutti gli investimenti e le riforme del PNRR devono essere conformi al DNSH, il cui rispetto deve essere verificato ai sensi degli articoli 23 e 25 del regolamento sulla ripresa e resilienza⁵⁸. Inoltre, l'art. 2 del DPCM prevede che ciascuna Amministrazione centrale titolare di misure del PNRR è responsabile del coordinamento delle relative attività di

⁵⁵ Istruzioni Tecniche per Selezione Progetti PNRR RGS/MEF, del 14 ottobre 2021.

⁵⁶ PNRR, p. 93.

⁵⁷ DPCM Monitoraggio MEF, del 15 settembre 2021.

⁵⁸ Si noti che all'art. 1 del DPCM Monitoraggio, il MEF definisce il DNSH come principio.

gestione, del monitoraggio e del conseguimento delle relativi *milestone* e *target* e trasmette al Servizio centrale per il PNRR, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, i dati finanziari, di realizzazione fisica e procedurali e tutti gli ulteriori elementi informativi necessari per la rendicontazione alla Commissione. Inoltre, il MEF indica che gli enti attuatori di progetti PNRR sono tenute anche alla verifica del rispetto del DNSH in base all' art. 8 del decreto legge del 31 maggio 2021, n. 77. Alle stesse spetta la verifica affinché 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”, nonché dell'avanzamento concordato per *milestone* e *target*. Inoltre, esse devono fornire i dati e la documentazione atta a verificare, a livello di singolo progetto, il soddisfacimento del DNSH – definito nel DPCM principio del “non arrecare un danno significativo” – il contributo all'obiettivo digitale e all'obiettivo mitigazione del cambiamento climatico. Infine, con riferimento alle informazioni sul DNSH, il sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (ReGIS) garantisce il monitoraggio efficace dell'attuazione del PNRR e assicura i dati a livello di singolo intervento che rappresenta l'unità minima di rilevazione. In questo quadro, l'articolo precisa che le informazioni, per quanto riguarda il singolo progetto, devono includere in tutti i casi (nell'ambito del c.d. set informativo minimo di dati) il soddisfacimento del DNSH – definito nel DPCM invece requisito “non arrecare danno significativo” – gli elementi utili per l'analisi e la valutazione degli interventi secondo i criteri definiti agli articoli 29 e 30 del regolamento sulla ripresa e resilienza.

Infine, la trasversalità del DNSH si applica anche nel nuovo Fondo complementare approvato con il d.l. 59/2021 convertito in l.101/2021⁵⁹.

⁵⁹ Legge 1° luglio 2021, n. 101 conversione in legge, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

L’art. 1, comma 7 prevede all’art. 1, co. 8, che le amministrazioni attuano gli interventi ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari in coerenza con il principio dell’assenza di un danno significativo agli obiettivi ambientali, di cui all’articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020.

4. I criteri tecnici riportati nelle valutazioni DNSH, opportunamente rafforzati da una puntuale ed approfondita applicazione dei criteri tassonomici di sostenibilità degli investimenti, costituiscono elementi guida lungo tutto il percorso di realizzazione degli investimenti e delle riforme del PNRR. Le amministrazioni titolari di investimenti sono chiamate a garantire concretamente che ogni misura non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali, adottando specifici requisiti in tal senso nei principali atti programmatici e attuativi⁶⁰. L’obiettivo deve essere quello di indirizzare gli interventi finanziati e lo sviluppo delle riforme verso le ipotesi di conformità o sostenibilità ambientale previste, coerentemente con quanto riportato nelle valutazioni DNSH operate per le singole misure nel PNRR⁶¹.

In particolare, gli impegni presi devono essere tradotti con precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura al collaudo/certificato di regolare esecuzione degli interventi. 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. Allo stesso modo, una volta attivati gli appalti/interventi, 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

⁶⁰ Per un approfondimento delle criticità del DNSH e degli enti locali, vedi A. S. BRUNO, *op. cit.* pp. 13-16; P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *giustiziainsieme.it*, 2021; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Le prime polpette avvelenate del PNRR. Verso la definitiva privatizzazione del servizio idrico?*, in *Orizzonti del diritto pubblico*, 2021.

⁶¹ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, n. 1, 2022.

disciplinare dovrebbe riportare indicazioni specifiche finalizzate al rispetto del principio affinché sia possibile riportare nei SAL⁶² una descrizione dettagliata sull'adempimento delle condizioni imposte dal rispetto del principio. Un'analisi più approfondita sulla prima tornata dei bandi pubblicati da ogni singolo ente titolari potrebbe mettere in luce in che modo le linee guida tecniche siano state opportunamente seguite e applicate. Inoltre, sarà necessaria un'analisi più approfondita sulle basi legali della codificazione del nuovo "principio DNSH" ormai in uso nel linguaggio legislativo europeo.

Infine, merita un breve cenno l'ultimo atto delegato adottato dalla Commissione sulla base della delega dell'art. 8 del regolamento tassonomia il 9 marzo 2022: l'*EU Taxonomy Complementary Climate Delegated Act*⁶³. In questo atto delegato, si applica e si valuta il DNSH a quelle attività che utilizzano l'energia nucleare per la produzione di energia elettrica. Sotto un profilo giuridico, l'atto delegato è di particolare interesse poiché ha messo in luce una nuova tendenza della Commissione a disciplinare attraverso l'adozione di strumenti delegati materie fondamentali ed essenziali per l'Unione. Nonostante i colegislatori abbiano conferito alla Commissione il potere di redigere l'atto delegato⁶⁴, alcuni Stati membri hanno accusato la Commissione di utilizzare "la legislazione secondaria per far passare tacitamente un tema non tecnico nella legislazione primaria". Questa nuova tendenza potrà apparire "antidemocratica" per aver scelto un processo decisionale che consiste sostanzialmente nel creare una maggioranza per qualcosa che non prevede una maggioranza. Per rigettare un atto delegato, almeno 20 Stati membri, che rappresentano un minimo del 65% della popolazione dell'UE, debbano obiettare. Uno scenario altamente improbabile dato il supporto di Paesi come Francia e Germania per la proposta, salvo il sopraggiungere di eventi eccezionali e imprevedibili⁶⁵: "[...] non è normale che le questioni essenziali

⁶² Stato di avanzamento lavori.

⁶³ C (2022) 631 fin., regolamento delegato (UE) 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.

⁶⁴ Il nucleare non era incluso nella Tassonomia del 2020.

⁶⁵ Politico.eu, Taxonomy lands, 3 January 2022.

vengano affrontate attraverso il processo decisionale politico in base al quale 20 su 27 sono necessari per rifiutare qualcosa”⁶⁶. Un potere di modifica del contenuto di atti legislativi deleganti che potrebbe superare la portata di un potere conferito alla Commissione di adottare atti delegati sulla base di detta disposizione in base ai limiti stabiliti dalla Corte di Lussemburgo⁶⁷. Nella causa *Parlamento c. Commissione*, la Corte precisa che la possibilità di modificare o integrare attraverso delega ricade solo su “elementi non essenziali dell’atto legislativo”⁶⁸. Sarà pertanto compito di future analisi stabilire se l’inserimento del nucleare come energia *green* sia una integrazione o modifica di un elemento non essenziale, oppure sia solo una integrazione di dettaglio dell’atto legislativo delegante.

Inoltre, la presidente della Commissione Ursula von der Leyen è stata accusata di aver “forzato” la bozza di proposta nelle ultime ore del 31 dicembre. Ciò in netto contrasto con il punto 14 dell’Accordo interistituzionale “Legiferare Meglio”⁶⁹. Per garantire che il Parlamento europeo e il Consiglio siano in grado di esercitare i diritti previsti dall’articolo 290 TFUE entro le scadenze stabilite in ciascun atto di base, la Commissione non trasmette alcun atto delegato nei seguenti periodi: “dal 22 dicembre al 6 gennaio” salvo le procedure d’urgenza che non sono previste per tale atto. La bozza è stata approvata dalla Commissione il 2 febbraio 2022 e la sua adozione formale in tutte le lingue ufficiali dell’UE è avvenuta il 9 marzo 2022, quando tutte le versioni linguistiche sono state rese disponibili. I co-legislatori hanno avuto due mesi per opporvi, al termine del quale l’atto è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale. A ciò si aggiunge che l’invasione russa dell’Ucraina e i piani dell’UE per ridurre la sua dipendenza dalle importazioni russe di combustibili fossili hanno sollevato ulteriori dibattiti sull’importanza della proposta sul nucleare della Commissione,

⁶⁶ European Commission Publishes Complementary Climate Delegated Act Covering Nuclear and Gas Energy Activities Under the EU Taxonomy, 11 February 2022.

⁶⁷ Sentenza della Corte del 17 marzo 2016, causa C-286/14, *Parlamento c. Commissione*.

⁶⁸ *Ibidem.*, punti 30, 40-42, 46.

⁶⁹ Accordo interistituzionale “Legiferare Meglio”, cit.

divenuto altresì un elemento essenziale per la *strategic autonomy* dell'Unione europea⁷⁰.

⁷⁰ IAI, *The Quest for European Strategic Autonomy – A Collective Reflection*, by Ester Sabatino, Daniel Fiott, Dick Zandee, Christian Mölling, Claudia Major, Jean-Pierre Maulny, Daniel Keohane and Domenico Moro.