

# LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – PRINCIPIO DO NO SIGNIFICANT HARM (DNSH)



PNRR

*SCHEDA SINTETICA*

Il principio del **Do No Significant Harm (DNSH)** ossia “non arrecare un danno significativo all’ambiente” è stato adottato come principio generale all’interno del quadro strategico della Unione Europea per garantire che tutte le azioni e le iniziative strategiche dell’Unione, al suo interno e a livello mondiale, tengano conto fin dall’inizio degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Il 20 giugno 2017 il Consiglio ha confermato l’impegno dell’Unione e dei suoi Stati membri ad attuare l’Agenda 2030 in modo completo, coerente, globale, integrato ed efficace, e in stretta cooperazione con i partner e le altre parti interessate.

Pertanto, la tassonomia dell'UE introduce criteri di prestazione chiari per stabilire quali attività apportano un contributo sostanziale agli obiettivi del Green Deal. Questi criteri creano un linguaggio comune che consente a imprese e investitori di comunicare le proprie attività verdi con maggiore credibilità e li aiuta a orientarsi nella transizione in corso.

L’art. 3, lettera b, del REGOLAMENTO (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, stabilisce che un investimento o un’attività economica è considerata eco-sostenibile se:

***non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all’articolo 9, in conformità dell’articolo 17.***

In merito ai principi di eco sostenibilità, il Regolamento riporta anche altri criteri sempre nell’ottica di contribuire in maniera sostanziale agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Gli obiettivi ambientali citati dall’articolo 9 sono 6 seguenti:

1. la mitigazione dei cambiamenti climatici;
2. l’adattamento ai cambiamenti climatici;
3. l’uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine;
4. la transizione verso un’economia circolare;
5. la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento;
6. la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

L'articolo 17 del suddetto Regolamento definisce come un'attività economica, tenuto conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da tale attività, compresi gli elementi di prova provenienti dalle valutazioni esistenti del ciclo di vita, arreca un danno significativo all'ambiente:

a) alla **mitigazione dei cambiamenti climatici**, se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;

b) all'**adattamento ai cambiamenti climatici**, se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi;

c) all'**uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine**, se l'attività nuoce:

- al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee;
- al buono stato ecologico delle acque marine;

d) all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se:

- l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti;
- l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili;
- lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;

e) alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio;

f) alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività:

- nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi;

- nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione.

## Il DNSH e il PNRR

Il principio **Do No Significant Harm** (DNSH) prevede che gli interventi previsti dai singoli PNRR nazionali non arrechino un danno significativo all'ambiente: questo principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del RRF, che, tra i vari obiettivi, si propone di sostenere interventi che contribuiscono ad attuare l'Accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, in coerenza con il Green Deal europeo.

Il Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza si rifà al principio di "non arrecare un danno significativo", sancito nell'articolo 17 del regolamento Tassonomia dell'UE, senza però imporre l'uso dei criteri definiti negli atti delegati che integrano la tassonomia.

La valutazione DNSH a titolo del Regolamento RRF riguarda un ambito di attività diverso, e assai più ampio, rispetto a quello del Regolamento sulla Tassonomia che, finalizzato a individuare le attività economiche ecosostenibili, classifica e stabilisce i criteri per le attività economiche ecosostenibili, che contribuiscono in modo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi ambientali elencati agli articoli da 10 a 15 del regolamento stesso e che non arrecano un danno significativo a tali obiettivi.

In base a queste disposizioni gli investimenti e le riforme del PNRR non devono, per esempio:

- ✓ produrre significative emissioni di gas ad effetto serra, tali da non permettere il contenimento dell'innalzamento delle temperature di 1,5 C° fino al 2030; sono pertanto escluse iniziative connesse con l'utilizzo di fonti fossili;
- ✓ essere esposte agli eventuali rischi indotti dal cambiamento del Clima, quali ad es. innalzamento dei mari, siccità, alluvioni, esondazioni dei fiumi, nevicate abnormi;
- ✓ compromettere lo stato qualitativo delle risorse idriche con una indebita pressione sulla risorsa;
- ✓ utilizzare in maniera inefficiente materiali e risorse naturali e produrre rifiuti pericolosi per i quali non è possibile il recupero;

✓ introdurre sostanze pericolose, quali ad es. quelle elencate nell'Authorization List del Regolamento Reach2;

✓ compromettere i siti ricadenti nella rete Natura 2003 (strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità).

Nel contesto del RRF la valutazione DNSH è stata e deve essere fatta per tutte le misure (riforme ed investimenti), sia per le misure che si considera diano un contributo alla transizione verde sia per tutte le altre misure incluse negli RRP, anche se per talune può assumere una forma semplificata

La Commissione ha pubblicato specifici orientamenti tecnici che illustrano con maggiori dettagli le modalità di applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" ai fini del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Ciò significa che i criteri definiti nell'atto delegato relativo agli aspetti climatici della tassonomia dell'UE non hanno alcun effetto diretto e vincolante sull'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza che sono stati la base di partenza per l'applicazione di tale principio nell'elaborazione dei Piani Nazionali.

Si tratta di una finalità diversa rispetto al regolamento RRF, che mira a dimostrare che un'ampia gamma di misure non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali.

Si evidenzia che tutte le misure proposte negli RRP devono essere conformi alla pertinente legislazione dell'UE, compresa quella in materia di ambiente e questo non esonera dalla necessità di effettuare una valutazione DNSH.

## Valutazione

Quando una misura risulta sostenere al 100% ossia "contribuisce in modo sostanziale", ai sensi del regolamento Tassonomia, a uno dei sei obiettivi ambientali, essa è considerata conforme al principio DNSH per tale obiettivo.

Gli Stati membri dovranno individuare e dimostrare quale dei sei obiettivi ambientali del regolamento Tassonomia è sostenuto dalla misura e nel contempo dimostrare che la misura non arreca un danno significativo anche agli altri obiettivi ambientali.

Le riforme in alcuni settori, tra cui l'industria, i trasporti e l'energia, pur avendo le potenzialità per dare un contributo significativo alla transizione verde, possono anche comportare il rischio di arrecare un danno significativo a una serie di obiettivi ambientali, in funzione di come sono progettate.

Ad esempio, una riforma che possa condurre a un aumento dei finanziamenti per i combustibili fossili attraverso banche e istituzioni finanziarie statali, o a un aumento delle sovvenzioni esplicite o implicite per i combustibili fossili, potrebbe essere considerata a rischio di arrecare un danno significativo agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di prevenzione e riduzione dell'inquinamento. Tali considerazioni dovranno trovare riscontro nella valutazione DNSH.

Altre riforme in altri settori (ad esempio istruzione e formazione, pubblica amministrazione, arti e cultura) al contrario comporteranno probabilmente un rischio limitato di danno ambientale, a prescindere dal loro contributo potenziale alla transizione verde, che potrebbe comunque essere significativo.

Oltre al principio generale secondo il quale tutti gli interventi del PNRR devono rispettare il DNSH, almeno il 37% delle risorse complessive del Piano sono destinate alla transizione verde e alla mitigazione dei cambiamenti climatici, compresa la biodiversità, come definito dall'obiettivo ambientale che si sostanzia nel cosiddetto "tagging climatico".

Per esprimere quanto una misura contribuisce agli obiettivi climatici generali stabiliti nel Regolamento RRF e calcolare le quote complessive dell'assegnazione totale del piano relativa al clima, gli Stati membri devono utilizzare la metodologia, i campi d'intervento e i relativi coefficienti per il controllo del clima, conformemente alla "Metodologia di controllo del clima" allegata al Regolamento RRF.

Laddove la Commissione non abbia convalidato la scelta del campo d'intervento e del coefficiente proposti dallo Stato membro, la misura non sarà automaticamente considerata conforme al principio DNSH per l'obiettivo o gli obiettivi pertinenti e dovrà comunque essere effettuata la valutazione DNSH.

Inoltre, la conformità con il principio del DNSH è stata illustrata per ogni singola misura, già in sede di predisposizione del PNRR, tramite delle schede di auto-valutazione standardizzate.

## Principi guida per la valutazione DNSH come da Orientamenti

- Nell'ambito dell'RRF, gli effetti diretti e gli effetti indiretti primari di una misura sono pertinenti per la valutazione DNSH.
- La valutazione DNSH deve considerare il ciclo di vita dell'attività derivante dalla misura.
- Le misure che promuovono una maggiore elettrificazione (ad esempio: industria, trasporti ed edilizia) sono considerate compatibili con la valutazione DNSH per l'obiettivo ambientale di mitigazione dei cambiamenti climatici.
- Per le attività economiche per le quali esiste un'alternativa tecnologicamente ed economicamente praticabile a basso impatto ambientale, la valutazione dell'impatto ambientale negativo di ciascuna misura dovrebbe essere effettuata rispetto allo scenario in assenza di interventi tenendo conto dell'effetto ambientale della misura in termini assoluti.

Questo vale soprattutto per investimenti pubblici, o che comportano direttamente una spesa pubblica. Per misure inerenti all'attuazione di riforme, di norma la valutazione DNSH dovrebbe essere effettuata facendo riferimento allo status quo prima dell'attuazione della misura. L'approccio è considerare il danno all'ambiente da una prospettiva assoluta e non relativa.

- Per le attività economiche per le quali non esiste un'alternativa tecnologicamente ed economicamente praticabile a basso impatto ambientale, gli Stati membri possono dimostrare che una misura non arreca danno significativo adottando i migliori livelli disponibili di prestazioni ambientali nel settore.
- Alla luce delle condizioni sopra enunciate, le misure di produzione di energia elettrica e/o di calore a partire da combustibili fossili, e le relative infrastrutture di trasmissione/trasporto e distribuzione, in generale non si dovrebbero considerare conformi al principio DNSH ai fini dell'RRF, data l'esistenza di alternative a basse emissioni di carbonio.
- Per garantire che le misure siano consone all'evoluzione futura e non comportino effetti di dipendenza («lock-in») dannosi, e per promuovere effetti dinamici favorevoli, possono essere necessari investimenti e riforme di accompagnamento.

- La conformità al principio DNSH, in base ai presenti principi guida, dovrebbe essere integrata nella progettazione delle misure, anche a livello di target intermedi e finali.

Infine, tutti gli investimenti e le riforme proposti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono stati valutati dalle amministrazioni titolari, considerando i criteri DNSH, tramite un processo a due stadi.

## Il primo stadio della valutazione

Una fase volta a valutare effetti diretti e indiretti attesi in tutte le fasi dei rispettivi cicli di vita degli investimenti e delle riforme proposti.

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%, secondo l'Allegato VI del Regolamento RRF (Recovery and Resilience Facility) 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.

## Il secondo stadio della valutazione

Qualora, per un singolo obiettivo, l'intervento fosse classificato a impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo considerato o in grado di contribuire in modo completo o sostanziale alla realizzazione di quell'obiettivo, la valutazione DNSH assume una forma semplificata.

Le amministrazioni hanno, quindi, fornito una breve motivazione finalizzata a mettere in luce le ragioni per cui l'intervento sia stato associato a un rischio limitato di danno ambientale.



## Obiettivo climatico

Adattamento ai cambiamenti climatici, si ha se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sulle attività.

Ciò significa nello specifico che il danno significativo all'adattamento ai cambiamenti climatici può essere arrecato:

- i) non adattando un'attività al peggioramento degli effetti negativi dei cambiamenti climatici, qualora l'attività sia esposta al rischio di tali effetti (ad esempio: un edificio costruito in una zona a rischio di alluvione), oppure
- ii) adattando in modo inadeguato, qualora si predisponga una soluzione di adattamento che protegge una zona ("persone, natura o attivi"), ma che aumenta i rischi in un'altra (ad esempio: costruendo in una piana inondabile un argine intorno a un appezzamento e spostando così il danno all'appezzamento attiguo non protetto).

## Normativa di riferimento

**Delegated Act** C(2021) 2800 - Regolamento Delegato Della Commissione del 4.6.2021, 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.

**Regolamento** (CE) N. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche.

**Direttiva** 2008/98/CE relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

Le disposizioni nazionali relative a queste attività sono allineate ai principi europei:

**Decreto ministeriale** 11 ottobre 2017 e ss.m.i., “Criteri ambientali minimi per l’affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici”

**Decreto legislativo** 3 aprile 2006, n. 152: Norme in materia ambientale (“testo unico ambientale”)

**Normativa regionale** ove applicabile.