
“*Quinto Rapporto sullo stato del Capitale Naturale in Italia*”

DNSH - Do No Significant Harm

Nell’ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, relativa al “**Quinto Rapporto sullo stato del Capitale Naturale in Italia**”, con focus sul principio del *DNSH - Do No Significant Harm*.

Premessa

Il 6 febbraio è stato approvato il 5° Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale. Il Rapporto e le sue raccomandazioni forniscono elementi da considerare nell’attuazione del Piano per la Transizione Ecologica, della Strategia Nazionale per la Biodiversità 2030, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e nell’azione di *mainstreaming* e di *governance* multilivello della Strategia Nazionale per Sviluppo Sostenibile. Nel rapporto si richiama la necessità di agire in ottemperanza al principio del “non arrecare danno significativo *DNSH - Do No Significant Harm* e di massimizzare l’adozione di soluzioni basate sulla natura *NBS - Nature-Based Solutions*.”

La Legge 28 dicembre 2015, n. 221, art. 67, prevede la redazione annuale del “Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia” da parte del Comitato per il Capitale Naturale (CCN), presieduto dal Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (ex dal Ministro dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare), composto da dieci Ministri, dall’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), dalla Conferenza delle Regioni, cinque Istituti pubblici di Ricerca ed un gruppo di esperti della materia nominati dal Ministro dell’Ambiente.

Il Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale ha il compito di evidenziare ai *policy makers* il fondamentale ruolo ricoperto dal Capitale Naturale italiano rispetto al sistema socioeconomico del Paese, elaborando schemi concettuali, migliorando la conoscenza e affinando modelli di misurazione del Capitale Naturale e degli impatti delle politiche su esso.

In particolare sottolinea la complessità del contesto che si è delineato negli ultimi due anni, che impone di “concepire questo epocale processo di conversione” innanzitutto energetica in tempi molto brevi: far crescere il settore delle energie rinnovabili, ma non farlo a spese del suolo, del paesaggio, della biodiversità e delle funzioni ecologiche degli ecosistemi. Sottolinea in oltre come bisogna evitare che le “semplificazioni burocratiche” richieste per gli iter autorizzativi mettano in competizione, o addirittura in conflitto, le necessità della transizione energetica con la tutela del capitale naturale, caldeggiando la necessità di agire secondo il principio del “*DNSH - Do No Significant Harm*”, sollecitando l’adozione *NBS - Nature-Based Solutions*.

In questa nota andremo ad approfondire il principio del *DNSH*, pilastro centrale di Next Generation EU è il dispositivo RRF che, tra i vari obiettivi, si propone di sostenere interventi che contribuiscano ad

attuare l'Accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, in coerenza con il Green Deal europeo.

Il principio del “Do No Significant Harm”

Nel definire il nuovo approccio alla transizione ecologica, l'*EU Green Deal*, dopo aver individuato e descritto i propri pilastri nella Prima sezione, alla Seconda sezione elenca le modalità per integrare la sostenibilità nelle politiche dell'UE. Tra queste, l'*EU Green Deal* riconosce la necessità di effettuare, anche attraverso consultazioni pubbliche, delle valutazioni di impatto per prevenire, possibili effetti negativi su ambiente, società ed economia. In tal modo viene affermato, insieme ai principi della “*transizione giusta*” e del “*legiferare meglio*”, il principio del “*non arrecare danno significativo*” DNSH: *Do Not Significant Harm* all'ambiente ed al Capitale Naturale.

Con questo obiettivo si vuole chiaramente evidenziare l'esigenza di tutelare il Capitale Naturale senza per questo vanificare o ridurre l'efficacia degli sforzi nel perseguire gli obiettivi preposti nel piano di ripresa e resilienza. Occorre infatti prestare attenzione ai possibili effetti derivanti dalle molteplici categorie e tipologie di investimenti pubblici e privati che, nel perseguire scopi o priorità altrettanto importanti, possano arrecare danni al Capitale Naturale degradandolo talvolta anche in maniera irreversibile.

Si tratta di un tema che riprende il concetto relativo a strumenti già noti ed in uso nella legislazione comunitaria, dal “principio di precauzione” alle previsioni dell'articolo 6 della Direttiva Habitat rilanciandolo e cercando di individuare soglie non solo qualitative, ma anche quantitative.

In un momento storico caratterizzato da ritmi di innovazione mai osservati in precedenza e, più specificamente, dalla mole di programmi, progetti e opere del *Next Generation UE*, la messa in campo di un principio quale quello del “non danno significativo” rappresenta un'attenzione gestionale potenzialmente determinante per il buon governo di politiche e progetti che, seppur in sé stessi meritevoli, rischiano in concreto di nuocere sotto altri profili arrecando, appunto, danni significativi.

Il concetto del DNSH trova la sua radice nel Regolamento (UE) 2019/208839, che al punto 17, sancisce: “per assicurare un'applicazione coerente e uniforme del presente regolamento, è necessario stabilire una definizione armonizzata di «investimenti sostenibili», facendo in modo tale che le imprese, le quali beneficiano di tali investimenti, rispettino prassi di buona *governance*, e inoltre che *sia assicurato il principio di precauzione teso a non arrecare danni significativi, affinché non sia pregiudicato in maniera significativa né l'obiettivo ambientale né quello sociale*”.

Il successivo Regolamento (UE) 2020/85240, che ha modificato il precedente, definisce un'attività economica come “ecosostenibile”, tra le altre condizioni, se “non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9, in conformità dell'articolo 17”. L'articolo 17 elenca tutte le ragioni di danno che, tenendo conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da un'attività economica, impedisce a tali attività la catalogazione come “ecosostenibile”:

- 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;
- d) all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti;
- 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.

E' certamente irrealistico immaginare interventi ad impatto zero, che migliorino le condizioni di partenza nell'ambito di pertinenza dell'opera senza lasciare segni in ambiti altri, interessati dagli impatti o dalle ricadute degli interventi. Un esempio utile, e peraltro di attualità, è quello delle energie rinnovabili. L'energia solare elimina ovvero riduce la necessità di approvvigionamento di combustibili fossili ma può comportare consumo di suolo e quantità "significative" di emissioni di gas serra nelle fasi di estrazione dei materiali, produzione dei pannelli e loro dismissione a fine vita, (problema comune alle batterie dei veicoli elettrici e delle apparecchiature elettriche ed elettroniche).

A sua volta, la non corretta localizzazione degli impianti di energia eolica può danneggiare la biodiversità e impattare le rotte migratorie della avifauna, o nuocere a individui di specie ad alto grado di minaccia e dunque di particolare valenza conservazionistica.

Anche la produzione di energia idroelettrica rappresenta una potenziale pressione per la biodiversità e gli ecosistemi. Il discorso energetico è problematico anche nel caso delle ipotesi tassonomiche di inserimento del gas naturale e del nucleare fra le energie verdi o dell'aumento della ricerca di idrocarburi al largo delle coste del Mar Adriatico, rischiando di compromettere l'integrità dei fondali marini e degli ecosistemi e di impattare le specie animali e vegetali ivi presenti.

Lo stesso tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici non è immune da potenziali ricadute nel senso di mal adattamenti, ovvero di forme adattative che, per fronteggiare nel breve o brevissimo periodo gli effetti degli eventi estremi, rischiano di peggiorarli nel lungo, non avendo rimosso le cause generanti il problema ad esempio: il condizionamento energetico indoor in luogo dei raffrescamenti naturali, come quelli prodotti dal verde urbano, con maggiori consumi energetici e relativo impatto sui cambiamenti climatici.

La Comunicazione della Commissione "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio *non arrecare un danno significativo* a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza" contestualizza il tema al momento storico attuale, segnato dal rilancio degli investimenti pubblici per uscire dalla crisi pandemica, provando a fare ordine nella interpretazione del principio, che potrebbe apparire soggetto a margini di discrezionalità. La Comunicazione definisce le modalità applicative del principio DNSH nel contesto del *Recovery and Resilience Facility*, così esprime:

- la valutazione DNSH deve riguardare tutte le misure dei piani;
- per talune misure la valutazione DNSH può assumere una forma semplificata;
- ci deve essere pertinenza della legislazione ambientale e delle valutazioni d'impatto UE, con indicazione specifica per VIA e VAS;
- le valutazioni devono rispettare alcuni principi guida;
- gli Stati Membri non sono tenuti a fare riferimento ai "criteri di vaglio tecnico" (criteri quantitativi e/o qualitativi) stabiliti a norma del Regolamento UE 2020/582 per corroborare la conformità al principio DNSH.

Avendo messo in primo piano la tutela degli ecosistemi, nonché degli habitat e delle specie, il Regolamento UE intende confermare la normativa di tutela e persino rilanciarla, a fronte del rischio che, in special modo le opere promosse con i nuovi strumenti finanziari e progettuali europei, possano arrecare danni agli ambiti individuati.

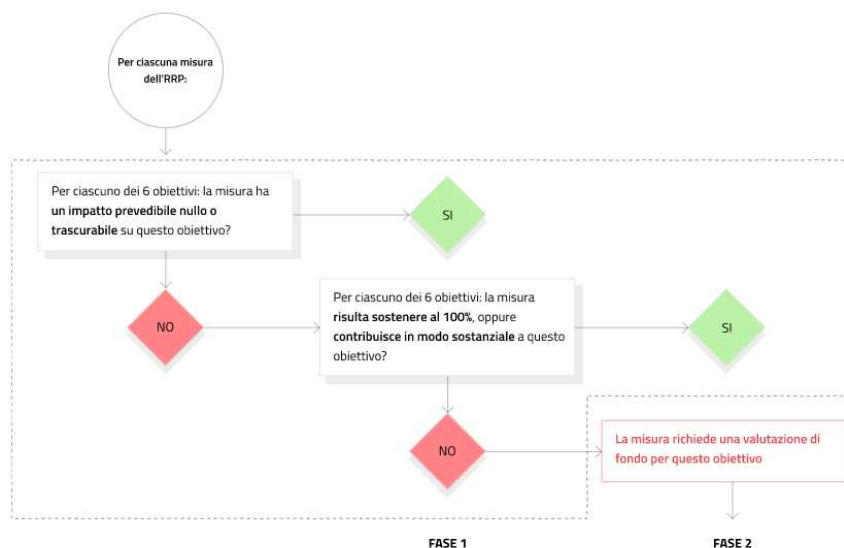
L'applicazione del DNSH in Italia

Il sito Italia Domani riporta una specifica sezione al principio del “*non arrecare danno significativo*”, che sottolinea come tutti gli investimenti del PNRR debbano conformarsi ai principi esposti in precedenza.

Stante l'onere della valutazione in capo agli Stati Membri, viene fatta una classificazione per ciascuna misura sul tipo di valutazione da fare, distinguendo fra quattro casi:

- 1 - La misura ha impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo;
- 2 - La misura sostiene l'obiettivo con un coefficiente del 100%;
- 3 - La misura contribuisce “in modo sostanziale” all'obiettivo ambientale;
- 4 - La misura richiede una valutazione DNSH complessiva;

Sulla base della valutazione data, si procede poi ad un approccio semplificato se si rientra nei primi tre casi, in cui viene data una spiegazione concisa del limitato rischio ambientale dell'intervento proposto, a prescindere dal contributo alla transizione verde, o ad un'analisi approfondita se l'intervento ricade nell'ultima fattispecie, in particolare per interventi riguardanti infrastrutture energetiche, dei trasporti o dei rifiuti che possono incidere su uno o più obiettivi ambientali ed in generale agli interventi che mirano a fornire un contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti.



Schema concettuale della auto-valutazione principio DNSH applicato al PNRR

(Fonte: <https://italiadomani.gov.it/Interventi/dnsh.html>)

Nei casi in cui necessita l'analisi approfondita, il governo assicura che i potenziali danni ambientali saranno evitati attraverso una serie di prescrizioni per i seguenti investimenti:

- gestione dei rifiuti: non contengono investimenti in inceneritori e sono previsti trattamenti meccanici biologici;
- ristrutturazioni es. Superbonus 110%: contengono misure per la gestione dei rifiuti da demolizione in linea con le prescrizioni in materia di smaltimento dei rifiuti;
- corsie di transito rapido per gli autobus: saranno riservati agli autobus elettrici;
- energie rinnovabili *offshore*: assicureranno la protezione delle risorse marine;
- desalinizzazione: utilizzeranno le migliori tecnologie disponibili con il minor impatto ambientale;
- biomasse: non aumenteranno le emissioni di particolato;
- servizi di navigazione aerea: determineranno una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra grazie al miglioramento del sequenziamento degli aerei, tanto nello spazio aereo quanto lungo la rotta e nella fase di avvicinamento agli aeroporti, con una conseguente riduzione del consumo di carburante degli aerei;
- collegamenti stradali dell'ultimo miglio: sono compensati da investimenti in stazioni di ricarica elettrica;
- macchine agricole e veicoli antincendio alimentati a biometano: saranno conformi alla direttiva (UE) 2018/2001 sulle energie rinnovabili (RED II), escludendo l'utilizzo di metano fossile;
- idrogeno: saranno limitati all'idrogeno verde e non conterranno idrogeno blu né coinvolgeranno il gas naturale;
- irrigazione: non deterioreranno la qualità dei corpi idrici esistenti e saranno mirati al riutilizzo sicuro dell'acqua depurata quando è possibile e/o a rendere più efficiente l'irrigazione esistente, anche se il corpo idrico interessato è in buono stato.

Un'ultima importante nota riguarda la "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente". Tale strumento, aggiornato a dicembre 2021 con la circolare del MEF n.3250, è stato pensato a beneficio delle amministrazioni che saranno chiamate ad implementare concretamente gli investimenti. La guida si compone di:

- una mappatura delle misure degli interventi con le relative attività economiche da intraprendere;
- schede tecniche che riportano i vincoli DNSH;
- check list di verifica e controllo.

Le schede di auto-valutazione della conformità delle misure al DNSH sono definite secondo due coordinate:

- contributo al raggiungimento dell'obiettivo della mitigazione dei cambiamenti climatici;
- non arrecare danno significativo.

I vincoli, le criticità potenzialmente rilevabili nella realizzazione di questo tipo di intervento alla luce dei criteri DNSH, previsti sull'obiettivo ambientale "protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi" (criticità potenzialmente rilevabili alla luce dei criteri DNSH), sono raccolti in 29 schede tecniche.

Dalle schede emerge che gli impatti più rilevanti su biodiversità ed ecosistemi sono connessi alla potenziale localizzazione vicino ad aree di conservazione o ad alto valore di biodiversità di infrastrutture ed impianti anche per la riqualificazione degli edifici schede 1, 2, 5, per la generazione di energie pulite schede 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21 e per la mobilità sostenibile schede 23, 24, 28. Ai vincoli vengono

pertanto associati elementi di verifica *ex ante* ed *ex post* che dovranno essere utilizzati per poter essere destinatari dei finanziamenti previsti dal PNRR.

A titolo esemplificativo si riportano alcune considerazioni relative alla scheda 23 dedicata alle “*infrastrutture per il trasporto ferroviario*”. In prima istanza, è da segnalare l’aver evidenziato che le eventuali interferenze vanno verificate non solo relativamente alle aree protette, ma a tutto il territorio. Ai vincoli vengono pertanto associati elementi di verifica *ex ante* ed *ex post* che dovranno essere utilizzati per poter essere destinatari dei finanziamenti previsti dal PNRR.

Le infrastrutture per il trasporto ferroviario, in particolare, ma più in generale tutte le grandi opere funzionali per la riduzione dell’inquinamento e il miglioramento della produzione energetica, devono essere considerate interventi di natura territoriale i quali, oltre alla non significativa perdita di biodiversità e di funzionalità degli ecosistemi lungo la linea, devono risultare sostenibili anche alla scala paesaggistica e territoriale.

Sempre con riferimento alle infrastrutture ferroviarie, la valutazione dovrà prendere in esame anche il disturbo alle popolazioni di flora e fauna inserite nelle red list nazionali presenti sul territorio attraversato, così come sarà necessario verificare le criticità legate alla diffusione di specie esotiche causate dal trasporto di milioni di metri cubi di materiali estratti per realizzare le gallerie che vengono distribuiti su siti anche molto lontani dall’area di estrazione. La stessa attenzione dovrà essere posta per quantificare le interazioni delle nuove tratte ferroviarie quando entrano in contatto con corsi d’acqua o habitat per i quali l’eventuale frammentazione riduce notevolmente la funzionalità e la resilienza degli ecosistemi coinvolti.

La complementarietà con le procedure di valutazione ambientale

Il 4 giugno 2021 è stato emanato il Regolamento europeo 2021/280051 che «integra il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando 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».

I contenuti sono specificati nell’Allegato 1, che sviluppa 88 tipi di attività in grado di conseguire gli obiettivi di cui all’articolo 9 del Regolamento (UE) 2020/852, raggruppandole in nove categorie, quali:

1. Silvicoltura;
2. Attività di protezione e ripristino ambientale;
3. Attività manifatturiere;
4. Energia;
5. Fornitura di acqua, reti fognarie, trattamento dei rifiuti e decontaminazione;
6. Trasporti;
7. Edilizia e attività immobiliari;
8. Informazione e comunicazione;
9. Attività professionali, scientifiche e tecniche.

Il Regolamento indica in cinque Appendici una serie di “Criteri generali per il DNSH”, di cui l'appendice D specifica i criteri DNSH generici per la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, secondo cui:

- Si è proceduto a una VIA o a un esame conformemente alla direttiva 2011/92/UE.
- Qualora sia stata effettuata una VIA, sono attuate le necessarie misure di mitigazione e di compensazione per la protezione dell'ambiente.
- Per i siti/le operazioni situati in aree sensibili sotto il profilo della biodiversità o in prossimità di esse, compresi la rete Natura 2000 di aree protette, i siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO e le principali aree di biodiversità, nonché altre aree protette, è stata condotta, ove applicabile, un'opportuna valutazione e, sulla base delle relative conclusioni, sono attuate le necessarie misure di mitigazione.

Tuttavia è rilevante evidenziarne alcuni concetti presenti nei Criteri esposti nelle relative Appendici:

- si richiede un'attenzione specifica per le attività che utilizzano beni fisici, come anche il consumo di elementi del sistema ambientale a cui sia stato riconosciuto un valore il suolo, le acque, gli ecosistemi. In tal caso l'operatore è tenuto ad aggiungere al proprio progetto “soluzioni di adattamento”;
- i progetti devono considerare al riguardo anche gli elementi del contesto la natura, il patrimonio culturale, le persone, le attività economiche;
- si richiamano esplicitamente riferimenti attuativi essenziali di collegamento con il contesto, sviluppati in altri atti e strumenti europei, quali le soluzioni basate sulla natura e le infrastrutture verdi e blu;
- per il tema ecosistemi e biodiversità non si fa solo riferimento ai casi di applicazione della VIA ma si indica la necessità di riconoscere “aree sensibili” che comprendano, le aree protette ai sensi della legge 394/91 e dei suoi recepimenti regionali, la rete Natura 2000, i siti del patrimonio mondiale dell'UNESCO e le altre aree di interesse per la biodiversità.