
DNSH

Quadro normativo di riferimento

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota, relativa alla presentazione del quadro normativo di riferimento che ha portato all'introduzione del noto principio DNSH "Do No Significant Harm".¹

Premessa

Per meglio comprendere il principio DNSH e soprattutto al fine di garantire la sua corretta applicazione appare utile conoscere e comprendere l'evoluzione strategica e normativa che lo hanno posto al centro della politica economica ed ambientale europea.

Ad oggi, infatti, l'impalcato normativo europeo ha imposto che tutti gli interventi che beneficiano di finanziamenti della Comunità Europea rispettino il principio DNSH e che, in alcuni casi, contribuiscano ad almeno uno degli obiettivi ambientali ed in particolare all'obiettivo "mitigazione del cambiamento climatico".

Evoluzione della politica europea per l'ambiente

La politica dell'Unione in materia di ambiente ha quale suo momento fondativo il Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972, in cui è stata dichiarata la necessità di una politica comunitaria in materia di ambiente parallela alla politica economica. Dal 1973, infatti, l'Europa ha iniziato ad emanare programmi di azione per l'ambiente (PAA) pluriennali che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione. Il primo programma di azione per l'ambiente è stato relativo al periodo 1973-1975, l'ultimo (VIII PAA) è stato adottato nel corso del 2022.

Successivamente, nel 1987 è stato introdotto con l'Atto unico europeo² il titolo Ambiente nel Trattato CEE costituendo così la prima base giuridica per una politica ambientale comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali.

Il trattato di Maastricht (1993)³ ha poi definitivamente sancito che l'ambiente è un settore ufficiale della politica dell'UE, introducendo la procedura di codecisione e stabilendo come regola generale il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Nel 1999, il trattato di Amsterdam⁴ ha infine stabilito l'obbligo

¹ Fonti:

<https://www.europarl.europa.eu/>
www.isprambiente.gov.it
<https://op.europa.eu/>

Circolari MEF n. 32 del 30 dicembre 2021 e n. 33 del 13 ottobre 2022 (Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente – cd. DNSH)

² Atto unico europeo (AUE) Firmato a Lussemburgo (Lussemburgo), il 17 febbraio 1986 e all'Aia (Paesi Bassi), il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987

³ Trattato sull'Unione europea (TUE) / Trattato di Maastricht firmato a Maastricht (Paesi Bassi) il 7 febbraio 1992 e entrato in vigore: 1° novembre 1993

⁴ Trattato di Amsterdam firmato ad Amsterdam (Paesi Bassi) il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999

di integrare la tutela ambientale in tutte le politiche settoriali dell'Unione al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

L'impegno della Comunità a favore della tutela ambientale e il ruolo del Parlamento europeo nello sviluppo di una politica in materia è stato confermato e rafforzato in tutti i successivi Trattati e formalizzato con la comunicazione delle strategie e con numerosi atti regolamentari.

Principi generali della politica europea sull'ambiente

La politica dell'Unione in materia di ambiente si fonda sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione dell'inquinamento alla fonte, nonché sul principio «chi inquina paga» introdotti con l'Atto Unico CEE del 1987.

Nel dettaglio, il principio di precauzione è uno strumento di gestione dei rischi cui è possibile ricorrere in caso d'incertezza scientifica in merito a un rischio presunto per la salute umana o per l'ambiente derivante da una determinata azione o politica.

Il principio «chi inquina paga» è stato poi formalmente attuato nel 2004 con la direttiva sulla responsabilità ambientale⁵, che è finalizzata a prevenire o altrimenti riparare il danno ambientale alle specie e agli habitat naturali protetti, all'acqua e al suolo. Tale direttiva impone che gli operatori che esercitano talune attività professionali quali il trasporto di sostanze pericolose, o attività che comportino lo scarico in acqua siano tenuti ad adottare misure preventive in caso di minaccia imminente per l'ambiente. Prevede inoltre che qualora il danno si sia già verificato, gli operatori siano obbligati ad adottare le misure del caso per porvi rimedio e a sostenerne i costi. Il campo di applicazione della direttiva è stato ampliato più volte per includere rispettivamente la gestione dei rifiuti di estrazione, l'esercizio dei siti di stoccaggio geologico e la sicurezza delle operazioni *offshore* nel settore degli idrocarburi.

L'integrazione delle istanze ambientali in altri settori della politica dell'UE rappresenta oggi un concetto importante nell'ambito delle politiche europee, divenuto sempre più rilevante a partire dal Consiglio europeo di Cardiff del 1998. Negli ultimi anni, poi l'integrazione delle politiche ambientali ha continuato a compiere progressi, ad esempio, nel campo della politica energetica, come evidenziano lo sviluppo parallelo del pacchetto UE in materia di clima ed energia o la tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio entro il 2050.

Sostenibilità ambientale

Parallelamente all'introduzione delle tematiche ambientali nella politica europea nel rapporto Brundtland del 1987 della commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, intitolato «Il nostro futuro comune», è stato introdotto il concetto di sviluppo sostenibile come «uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri».

Nel 2001 l'Unione europea ha emanato la sua prima **strategia per lo sviluppo sostenibile** (SSS), introducendo così una dimensione ambientale negli Accordi di Lisbona. Tale strategia a lungo termine prevedeva il coordinamento delle politiche per uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico e concentrava l'attenzione sui problemi che rappresentavano una minaccia grave o irreversibile per il benessere futuro della società europea. Conteneva alcune concrete proposte per rendere

⁵ Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e e riparazione del danno ambientale

più coerente il processo di elaborazione delle proprie politiche, indicando obiettivi specifici e misure necessarie per il loro raggiungimento:

- Limitare il cambiamento climatico e potenziare l'uso dell'energia pulita;
- Affrontare le minacce per la salute pubblica;
- Gestire le risorse naturali in maniera più responsabile;
- Migliorare il sistema dei trasporti e la gestione dell'uso del territorio.

Tale strategia sullo sviluppo sostenibile, negli anni successivi è divenuta elemento centrale per i politici e l'opinione pubblica, proponendosi come motore della riforma istituzionale e del cambiamento dei comportamenti delle imprese e dei consumatori.

Nel 2006 e nel 2009 la Commissione Europea ha riesaminato la Strategia creando una prospettiva a lungo termine della sostenibilità nel cui ambito la crescita economica, la coesione sociale e la tutela dell'ambiente procedono di pari passo rafforzandosi a vicenda. Nel 2009, in particolare, è stata diffusa una comunicazione per l'integrazione dello sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE. Sempre nel 2009 «Combattere i cambiamenti climatici» è divenuto un obiettivo specifico dell'UE.

Nel 2011 l'UE ha inoltre adottato la sua strategia sulla biodiversità fino al 2020, che riflette gli impegni assunti nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica⁶, il principale accordo internazionale in materia di biodiversità, di cui l'UE è parte.

Ogni azione intrapresa dall'UE si fonda sui Trattati, approvati volontariamente e democraticamente da tutti gli Stati membri dell'UE. I Trattati stabiliscono gli obiettivi dell'UE e le norme che disciplinano l'operato delle istituzioni dell'UE, le modalità del processo decisionale e i rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri.

Come precedentemente illustrato, l'ambiente in tutte le sue declinazioni è stato oggetto di numerosi atti normativi che hanno portato, nel più recente periodo alla formulazione di una strategia finalizzata ad un percorso verso un'Unione europea più verde, più digitale e più equa.

Nel dicembre 2019 la Commissione ha pubblicato il Green Deal europeo⁷, che dovrebbe contribuire a incentrare le politiche dell'UE sulla trasformazione dell'Europa nel primo continente a zero impatto climatico entro il 2050.

Nel dettaglio, il Green Deal europeo intende cioè creare un'economia pulita e circolare, ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento. Per raggiungere tale obiettivo, l'UE prevede il coinvolgimento di tutti i settori dell'economia in termini di:

- investimenti in tecnologie rispettose dell'ambiente;
- sostegno all'innovazione nell'industria;
- introduzione di forme di trasporto pubblico e privato più pulite, più economiche e più sane;
- decarbonizzazione del settore energetico;
- miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici;
- collaborazione con i partner internazionali per migliorare gli standard ambientali mondiali.

⁶ Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica firmata a Rio de Janeiro nel giugno 1992

⁷ COM(2019) 640 final del 11.12.2019

L'obiettivo principale del Green Deal Europeo è quindi sfruttare il notevole potenziale dei mercati globali in termini di tecnologie a basse emissioni e prodotti e servizi sostenibili al fine di conseguire la neutralità climatica. È apparso subito evidente che il raggiungimento di tale ambizioso obiettivo di arrivare ad un'economia circolare e ad un impatto climatico zero richiedeva anche il pieno coinvolgimento dell'industria. Tutte le catene del valore industriali, compresi i settori ad alta intensità energetica, devono quindi svolgere un ruolo centrale nell'attuazione della strategia.

In tale quadro strategico si sono inserite le numerose azioni dell'UE che comprendono principalmente la legge europea sul clima⁸ la strategia nuova strategia industriale⁹, il piano d'azione per l'economia circolare¹⁰, la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030¹¹.

Crescita sostenibile: Strategie ed evoluzione normativa

Fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi ambientali, come detto, è la partecipazione di tutti i settori dell'economia. In tale ambito si inserisce con forza il primo piano d'azione della Commissione sul finanziamento della crescita sostenibile¹² che ha formalizzato l'importanza della sostenibilità e della transizione verso un'economia a basso contenuto di carbonio, più efficiente in termini di risorse e circolare quale elemento fondamentale per garantire la competitività a lungo termine dell'economia dell'UE.

Il concetto di finanza sostenibile entra quindi nella politica europea per incentivare e facilitare il raggiungimento degli obiettivi climatici.

Con il piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile l'Unione ha introdotto tre elementi di base per il quadro della finanza sostenibile:

- 1) un sistema di classificazione o "tassonomia" delle attività sostenibili,
- 2) un quadro in materia di informativa per le imprese finanziarie e non finanziarie, e
- 3) degli strumenti di investimento, compresi indici di riferimento, norme e marchi.

Il primo tassello del piano di azione per la finanza sostenibile è stato quindi posto con l'emanazione del Regolamento sulla Tassonomia europea¹³ emanato nel 2020. Tale Regolamento, entrato in vigore il 12 luglio 2020, ha il chiaro obiettivo di creare la prima "lista di investimenti sostenibili" al mondo: un sistema di classificazione che creerà un linguaggio comune che gli investitori e le imprese possono utilizzare quando investono in progetti e attività economiche che hanno un sostanziale impatto positivo sul clima e sull'ambiente.

Il Regolamento sulla Tassonomia, quindi, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un'attività definisce i 6 obiettivi ambientali (art. 9) e stabilisce 3 requisiti fondamentali:

1. deve fornire un contributo sostanziale a uno degli 6 obiettivi ambientali (art. 10-15)

⁸ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)

⁹ COM/2020/102 final del 10.03.2020 – Una nuova strategia industriale per l'Europa

¹⁰ COM(2020) 98 final del 11.03.2020 - Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva

¹¹ COM(2020) 380 final del 20.05.2020 – Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030

¹² COM(2018) 97 final del 08.03.2018

¹³ Regolamento (UE) 2020/852 del 18.06.2020

2. non deve arrecare danno significativo (DNSH - Do No Significant Harm) a nessuno degli obiettivi ambientali (in conformità con l'art. 17)
3. deve rispettare le garanzie sociali minime (art. 18)

Prioritariamente quindi il regolamento Tassonomia definisce i 6 obiettivi ambientali all'art. 9:

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

All'art 17 del regolamento Tassonomia sono invece indicati i potenziali danni ai singoli obiettivi ambientali che le attività ecosostenibili non devono arrecare. Tra questi, a titolo esemplificativo, è esplicitato che un'attività arreca un danno significativo all'obiettivo mitigazione dei cambiamenti climatici se conduce a significative emissioni di gas climalteranti.

Nell'ambito del Regolamento sulla Tassonomia, la Commissione è stata quindi incaricata di presentare criteri di *screening* tecnico tramite "atti delegati" per sviluppare ulteriormente la Tassonomia. Ad oggi non si è ancora concluso il percorso normativo in quanto la Commissione Europea ha provveduto ad emanare i primi Regolamenti delegati recanti i criteri di vaglio tecnico e i requisiti DNSH relativi ai primi due obiettivi ambientali della Tassonomia, ovvero quelli climatici.

Il primo atto delegato emanato dalla Commissione Europea è il 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. Nell'ambito di tale Regolamento delegato, e della sua successiva modifica del 2 febbraio 2022¹⁴, la Commissione ha definito nel dettaglio i Criteri di vaglio tecnico aggiornati per 70 attività di mitigazione dei cambiamenti climatici e 68 attività di adattamento ai cambiamenti climatici, compresi i criteri per non arrecare danni significativi ad altri obiettivi ambientali.

Nell'ambito del Regolamento è anche presente una sezione sulla metodologia aggiornata a sostegno delle raccomandazioni sui criteri di vaglio tecnico.

In tale quadro strategico e regolamentare, per far fronte agli effetti della pandemia COVID-19 la Commissione ha stabilito con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento UE 241/2021) stabilisce che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR) debbano soddisfare il principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali". Tale vincolo si traduce in una valutazione di conformità degli interventi al principio del "Do No Significant Harm" (DNSH), con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 e necessariamente ai Regolamenti delegati da esso discendenti.

¹⁴ Regolamento delegato (UE) 2022/1214 della Commissione del 9 marzo 2022 che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche

Tale linea strategica di sostenibilità ambientale è stata poi ulteriormente estesa all'economia e alla finanza, con l'applicazione del citato principio *"do no significant harm"* (DNSH), anche nel successivo Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio adottato il 24 marzo 2021 (UE) 2021/523, con cui è stato istituito il programma InvestEU e modificato il regolamento (UE) 2015/1017.

A livello nazionale, allo scopo di assistere le amministrazioni preposte alla gestione degli investimenti e delle riforme nella gestione degli interventi PNRR, il MEF ha pubblicato la Guida operativa per il rispetto del principio del DNSH che contiene una raccolta di informazioni e fornendo indicazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti sui singoli settori di intervento del PNRR.

La guida operativa pubblicata dal MEF si riferisce però unicamente alle tipologie di intervento finanziabili nell'ambito del PNRR e definisce infatti i criteri per il contributo sostanziale all'obiettivo mitigazione del cambiamento climatico e per non arrecare danno a tutti e 6 gli obiettivi ambientali per 31 attività e non per tutte le attività ricomprese nel Regolamento delegato (UE) 2021/2139.

Conclusioni

Appare evidente che dai primi sforzi compiuti dalla Comunità Europea per riconoscere un ruolo alla protezione dell'ambiente nell'ambito delle politiche comuni europee sono stati fatti notevoli passi avanti negli ultimi anni. L'ambiente e lo sviluppo sostenibile hanno accresciuto la loro rilevanza nel tempo fino a diventare componenti fondamentali per il rinnovamento e il rafforzamento dell'economia europea.

L'importanza di cui sono stati investiti il Regolamento Tassonomia e il principio di "non arrecare danno significativo all'ambiente" (*Do No Significant Harm – DNSH*) ne sono l'ultima espressione che appaiono però avere una maggiore ripercussione in forza della loro importanza nell'ambito delle politiche finanziarie e della finanza sostenibile.

Dall'evoluzione normativa risulta chiaro che negli ultimi anni è stato avviato un ulteriore percorso che coinvolgerà in maniera incisiva le istituzioni, gli Stati Membri e tutte le attività economiche. La piena applicazione del Regolamento Tassonomia e del principio DNSH richiede però ancora l'emanazione di norme attuative e di strumenti operativi.

Tali norme e strumenti appaiono maggiormente necessarie per evitare la dispersione delle risorse economiche messe a disposizione dall'Unione e per non rendere vano l'impegno di tutti gli Stati membri coinvolti nell'attuazione di PNRR e Programmi nell'ambito dell'InvestEU.

Va comunque evidenziato che a livello nazionale è stato fatto un notevole sforzo per garantire il rispetto del principio DNSH attraverso l'omogeneizzazione dell'adozione di vincoli, tecniche e procedure per il rispetto del principio DNSH e che presumibilmente, anche con l'avvio della programmazione 2021-2027, subirà ulteriori aggiornamenti.