
TRANSIZIONE ECOLOGICA: DNSH, PNRR E REPowerEU NELL'ASSETTO NORMATIVO

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili è stata redatta la presente relazione, relativa all'analisi e ai limiti dell'ecosistema normativo afferente all'orientamento verso la sostenibilità ambientale e alle sue ricadute su PNRR e REPowerEU¹.

Introduzione

La presente nota intende approfondire gli aspetti normativi e di *policy* connessi alla transizione ecologica con particolare attenzione al principio DNSH che si impone come principio cardine della nuova stagione normativa climatico-ambientale in quanto propedeutico al raggiungimento degli obiettivi fissati nell'ambito della strategia UE nota come *Green Deal*.

Nel dettaglio, nella presente relazione si approfondisce poi come l'assetto normativo trovi attuazione anche nelle politiche di sostegno europeo (PNRR, InvestEU, REPowerEU) e abbia un impatto sugli aspetti organizzativi e sui modelli organizzativi delle PA.

Quadro normativo per la sostenibilità ambientale

Il disegno di "transizione ecologica", avviato a livello europeo a partire dagli anni 2018/2019, si è via via definito con l'approvazione, dopo la grave crisi pandemica, di un considerevole numero di atti della Commissione, Parlamento e Consiglio Europeo che hanno trasformato le (già rinnovate) indicazioni programmatiche europee in normative vincolanti con contenuti di rilevanza tale da delineare un profondo mutamento nella considerazione delle tematiche ambientali nelle decisioni di investimento prefigurando un vero e proprio cambiamento storico.

Tale disegno è stato formalizzato *in primis* con il *Green Deal* che ha avviato il processo di trasformazione del sistema attraverso la configurazione di un nuovo paradigma culturale e di un nuovo ordinamento normativo.

Successivamente, il primo degli atti vincolanti che attestano tale mutamento di prospettiva è il Regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 c.d. "Regolamento Tassonomia" che istituisce un quadro volto a favorire gli investimenti sostenibili. Tale Regolamento costituisce la vera svolta perché eleva formalmente la sostenibilità e la resilienza a presupposti concreti per garantire la competitività dell'economia dell'UE nel lungo termine gettando così le basi per un riorientamento delle stesse priorità politiche della UE. Il Regolamento Tassonomia istituisce, per la prima volta, una "classificazione" delle attività economiche ecosostenibili al fine di consentire lo sviluppo delle politiche future dell'Unione a sostegno della finanza sostenibile, con un linguaggio comune per le politiche pubbliche e per le strategie

¹ Fonte: "La semplificazione itinerante tra PNRR e REPowerEU. Riflessioni in cammino nel nuovo assetto normativo "ecologicamente orientato" di Rosa Rota

delle imprese, orientate da macro obiettivi quali la lotta al cambiamento climatico e la sostenibilità per l'ambiente.

Nel dettaglio, il Regolamento Tassonomia, all'art 3, definisce i criteri che un'attività deve avere per essere ecosostenibile:

- contribuire positivamente ad almeno uno dei sei obiettivi ambientali
- non produrre impatti significativi su nessun altro obiettivo
- essere svolta nel rispetto di garanzie sociali minime

In particolare, formalizza il principio "di non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali" (*do no significant harm* – nel suo acronimo DNSH) che rappresenta il principio cardine della nuova stagione normativa climatico-ambientale.

D'altro canto, però, la norma pur evocando con l'aggettivo "significativo" l'applicazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza ad evitare che qualsivoglia alterazione possa essere ritenuta nociva, demanda al potere amministrativo la definizione della soglia di rilevanza della "significatività" del danno ambientale.

Sulla specificazione di tale soglia non risultano perciò indicati elementi oggettivi, né a tale problema sembra fornire soluzione il più recente intervento della Commissione sulle modalità di applicazione del principio DNSH ai fini del REpowerEU.

Ad integrazione del quadro normativo, le Linee Guida sulla specificazione del danno ambientale² appaiono utili a definire la "significatività" del danno, o meglio a individuarne una possibile misurabilità e dunque l'entità. Tali Linee Guida forniscono un'interpretazione comune del danno ambientale e rispondono all'esigenza di uniformità nell'applicazione di alcuni concetti fondamentali, in particolare legati alla nozione di danno ambientale. Seppur riferite alla direttiva sulla responsabilità ambientale, investono un contesto normativo più ampio nel quale si applica la definizione di "danno ambientale" quale strumento generale e trasversale del diritto dell'ambiente.

Parallelamente l'UE ha emanato anche la Legge europea sul clima³ che prevede un quadro di azioni per raggiungere in modo graduale ma irreversibile la neutralità climatica al 2050 istituendo un obiettivo intermedio al 2030 di abbattimento del 55% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli registrati nel 1990.

Al contempo, l'ambito di applicazione del principio DNSH sembra destinato ad una più generale estensione, come dimostra anche l'VIII Programma di Azione Ambientale (PAA), approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 29 marzo 2022 che orienterà l'elaborazione e l'attuazione delle politiche ambientali fino al 2030. L'8° PAA, infatti, mira ad accelerare la transizione verde in modo equo e inclusivo, con l'obiettivo a lungo termine per il 2050 di "vivere bene nei limiti del pianeta" introducendo sei obiettivi tematici prioritari dell'8° PAA che riguardano la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, l'adattamento ai cambiamenti climatici, un modello di crescita rigenerativo, l'ambizione di azzerare l'inquinamento, la protezione e il ripristino della biodiversità e la riduzione dei principali impatti ambientali e climatici connessi alla produzione e al consumo.

² Comunicazione della Commissione UE del 7 aprile 2021, recante Linee Guida per un'interpretazione comune del termine "danno ambientale" di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

³ Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021.

L'attuale scenario normativo restituisce, quindi, elementi che - sul piano dei principi - sembrano consolidare gli esiti del processo di transizione avviato prima della pandemia e che si sostanziano nel riposizionamento delle priorità nelle politiche pubbliche con l'elevazione a rango primario dei principi ecogiuridici della sostenibilità e resilienza.

Tale riposizionamento del rinnovato contesto normativo suggerisce una "rilettura" del principio di integrazione del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (art. 11 TFUE) con effetti sul modello di azione delle PA, in particolare riguardo alla tecnica del bilanciamento degli interessi. Si attesta un passaggio di snodo da una visione della politica ambientale come "politica integrata" nelle altre politiche UE, ciò che sul piano attuativo richiama tecniche di bilanciamento degli interessi come modello (ideale) tipico di azione amministrativa, ad una visione che, collocando gli interessi climatico-ambientali a livello primario quali "interessi ad evitare il collasso ecologico", pone "la politica della sostenibilità" come *driver* per la realizzazione delle altre politiche, in tal modo erodendo la logica del bilanciamento finora considerata e applicata.

Ordinamento nazionale

In tale quadro generale assume speciale rilevanza la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost attuata con legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 volta ad intensificare, come detto, la transizione energetica ed in particolare le azioni a sostegno della politica energetica da fonti rinnovabili.

Nell'art. 9 – dunque tra i principi fondamentali della costituzione – accanto alla "tutela del paesaggio e al patrimonio storico e artistico della Nazione" figurano "la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"; mentre nell'art. 41 "la salute e l'ambiente" diventano limiti all'iniziativa economica privata, accanto alla sicurezza, libertà e dignità umana, e "fini che indirizzano e coordinano l'attività economica pubblica e privata", accanto ai fini sociali.

Pur non trattandosi di un esplicito inserimento in Costituzione del principio dello "sviluppo sostenibile" come pure da tempo auspicato, tale riforma nell'attuale momento storico viene a suggellare un nuovo indirizzo ordinamentale, culturale prima che istituzionale, tracciando la linea del nuovo percorso in verità già avviato.

Per la concreta attuazione di tali obiettivi è stato istituito il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), competente ad approvare il Piano per la transizione ecologica al fine di "coordinare le politiche in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti; di mobilità sostenibile; di contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo del suolo; di risorse idriche e relative infrastrutture; della qualità dell'aria; dell'economia circolare".

Sul piano operativo, assume specifico rilievo quanto indicato nelle Linee Guida del CSSLLPP, approvate a luglio 2021, per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC, con riferimento in particolare alla previsione della "relazione di sostenibilità dell'opera" che può considerarsi la vera novità nel settore di riferimento: si richiede infatti "l'analisi di resilienza, ovvero la capacità dell'infrastruttura di resistere e adattarsi con relativa tempestività alle mutevoli condizioni che si possono verificare sia a breve che a lungo termine a causa dei cambiamenti climatici, economici e sociali", con la specificazione che "dovranno essere considerati preventivamente tutti i possibili rischi con la probabilità con cui possono manifestarsi, includendo non solo quelli ambientali e climatici ma anche quelli sociali ed economici,

permettendo così di adottare la soluzione meno vulnerabile per garantire un aumento della vita utile e un maggior soddisfacimento delle future esigenze delle comunità coinvolte” (p.3.2.4. n.11).

La relazione di sostenibilità deve anche contenere “l’osservanza del principio DNSH” e la verifica degli eventuali contributi significativi agli obiettivi ambientali di cui alla sopra citata normativa UE.

DNSH, PNRR, InvestEU e REPowerEU

Il quadro delineato dal *Green Deal* europeo è risultato rafforzato, dopo la crisi pandemica, nella “Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021” e nella “Strategia sulla biodiversità 2030”, nelle quali anche per prevenire la comparsa e la diffusione di future epidemie si richiama il principio definito dalla stessa Commissione come principio del “guadagno netto”: “si dovrebbe restituire alla natura più di quanto le si sottrae e, in quest’ottica, impegnarsi a scongiurare, nei limiti del possibile, estinzioni indotte dall’uomo”. Tale principio esplicita una dimensione di sostenibilità legata a un debito ecologico.

L’attuale scenario normativo restituisce quindi elementi che - sul piano dei principi - sembrano consolidare gli esiti del processo di transizione avviato prima della pandemia, che si sostanziano nel riposizionamento delle priorità nelle politiche pubbliche con l’elevazione a rango primario dei principi ecogiuridici della sostenibilità e resilienza divenuti oggetto stesso di dette politiche.

In tale quadro, il principio di non arrecare danno (DNSH) è stato inserito tra i principi fondamentali alla base dei piani per la ripresa e la resilienza previsti dal Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che ha istituito PNRR.

Detto Regolamento prevede infatti che possano essere finanziate “unicamente” le misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo” agli obiettivi ambientali indicati dal ricordato Regolamento Tassonomia.

In ambito PNRR è sottolineato che “nella fase attuativa sarà necessario dimostrare che le misure sono state effettivamente realizzate senza arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, sia in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi, sia in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure a monte. Gli impegni presi dovranno essere tradotti con precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura e fino al collaudo/certificato di regolare esecuzione degli interventi. Sarà infatti 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’avvocazione del procedimento in caso di mancato rispetto del DNSH.”

In attuazione delle “Misure per la ripresa e la resilienza” di cui al nostro PNRR, il legislatore è nuovamente intervenuto sull’assetto organizzativo e procedimentale della PA ha disegnato con il D.L. n.77/2021 una nuova semplificazione normativa ed amministrativa che sembra tracciare un nuovo indirizzo nell’applicazione del principio di buon andamento della PA. La norma indica “il preminente valore che assume l’interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al c.1” e precisa i termini in stretta connessione con la priorità degli obiettivi climatico-ambientali: “nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell’UE in materia di clima e di ambiente”. In tal modo indica un nuovo punto di equilibrio tra esigenze di snellimento e accelerazione dell’azione amministrativa ed esigenze di tutela “prioritaria” degli interessi che da “sensibili” sono divenuti “strategici” (priorità climatico ambientali) per la sopravvivenza stessa della specie, non solo umana.

Si tratta di un mutamento di prospettiva dell'intero processo che dovrebbe guidare il nuovo modello decisionale. Le modifiche sulla "velocizzazione" dei procedimenti presentano una rinnovata accelerazione dell'azione amministrativa come parte integrante del fine ultimo dell'azione medesima, ovvero guardando l'aspetto acceleratorio, che in sé afferisce al piano quantitativo, come funzionale al nuovo processo decisionale che è connotato, sul piano qualitativo, dagli interessi climatico ambientali.

Appare quindi evidente la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di realizzazione degli obiettivi del PNRR e più a monte degli stessi macro-obiettivi climatico ambientali.

Tale visione ecosostenibile è stata poi ulteriormente estesa all'economia e alla finanza, con l'applicazione del citato principio "*do no significant harm*" (DNSH), 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.

D'altra parte, a seguito del mutamento degli assetti geopolitici conseguente al conflitto russo ucraino, la trasformazione del sistema energetico europeo è divenuta ancor più urgente in quanto necessaria per porre fine alla dipendenza dell'UE dai combustibili fossili della Russia, nonché per affrontare la crisi climatica.

Al fine di ridurre la dipendenza dell'UE dalle fonti fossili di energia la Commissione UE ha presentato, a maggio 2022, il Piano REPowerEU⁴ con cui ha proposto la modifica del citato regolamento sul dispositivo per la ripresa e resilienza.

Come si legge nella Comunicazione della Commissione UE, le misure contenute nel Piano REPowerEU mirano al risparmio energetico, alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico e a una più rapida diffusione delle energie rinnovabili.

In tale nuovo quadro la Commissione ha presentato "Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU" con la Comunicazione della Commissione (2022/C 214/01) che propone che le riforme e gli investimenti inclusi nei capitoli di tale nuovo Piano e finanziati dal PNRR siano sottoposti a valutazione nell'ambito di un "criterio di valutazione supplementare, in relazione all'effettivo contributo apportato agli obiettivi di REPowerEU".

Con riguardo al principio DNSH, la Commissione precisa che gli Orientamenti tecnici sull'applicazione di detto principio⁵, continueranno ad essere pienamente operativi, tuttavia si indicano nuove modalità di applicazione nell'ambito del REPowerEU, prevedendo una deroga con riguardo alle misure intese a migliorare le infrastrutture e gli impianti energetici per garantire la sicurezza immediata dell'approvvigionamento di petrolio e gas, segnatamente per consentire la diversificazione dell'approvvigionamento nell'interesse dell'Unione nel suo complesso. In particolare, per gli investimenti nelle capacità relative al gas e al petrolio fondamentali per garantire una riduzione della dipendenza dai fornitori russi in tempi molto rapidi. Tale deroga, come precisato nella comunicazione, "riguarda le misure necessarie per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a breve termine e non dovrebbe ostacolare la progressione complessiva verso gli obiettivi climatici per il 2050, tenendo conto dei piani nazionali per l'energia e il clima. Tutte le altre misure relative agli obiettivi di REPowerEU devono rispettare il principio

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Piano REPowerEU COM(2022)230 final del 18 maggio 2022.

⁵ Comunicazione della Commissione Europea COM (2021/C 58/01) del 18 febbraio 2021.

«non arrecare un danno significativo» conformemente al regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza».

Da un lato, dunque, con la prevista deroga sembra prefigurarsi uno scenario incerto sulla effettiva progressione complessiva verso gli obiettivi climatici per il 2050, dall'altro appare ferma la volontà di non alterare l'applicazione del principio DNSH.

CONCLUSIONI

Così configurata, la nuova prospettiva e semplificazione ambientale appare proiettata ad incidere sulla qualità delle decisioni: a ciò sembrano rispondere le previsioni volte ad aumentare le “capacità amministrative” e a strutturare “competenze speciali” nel perseguimento degli obiettivi secondo una logica “di razionalità nella complessità”, ovvero una logica in cui l'istanza acceleratoria, volta a garantire la certezza dei tempi con riduzione dei termini del procedimento o di sue fasi interne, ma ancorata agli obiettivi climatico ambientali, implica una razionalizzazione delle responsabilità dei vari soggetti, non solo pubblici, tenuti al rispetto in uno dei tempi e dei fini procedurali.

Appare insomma innegabile – tenuto anche conto della perdurante sospensione del patto di stabilità decisa a marzo 2020 dalla Commissione UE – che alla “sostenibilità del debito economico” si sia giustapposta la “sostenibilità del debito ecologico”. Tale nuova direzione – di rinnovata “amministrazione di risultato” orientata dal principio di “sostenibilità sistemica” – rafforza la chiave di lettura sottesa al più recente intervento riformatore dei procedimenti di VAS e VIA come strumenti di snodo per la “sostenibilità sistemica”: ad una logica per così dire quantitativa, riconducibile al “buon andamento” nella dimensione della sostenibilità economica, che guarda alla semplificazione in senso efficientista come riduzione della “complicazione”, si contrappone infatti una logica qualitativa, propria della dimensione ecologica, che opera sul piano della “complessità sistemica”.

In altri termini anche la semplificazione amministrativa che emerge dal disegno riformistico post pandemia, trovando un vincolo nelle “priorità” riconosciute a tali interessi, muta la sua originaria funzione, mostrando un nuovo volto: favorita dalla transizione ecologica - anzi additata a suo presupposto come “transizione burocratica” – anche la semplificazione amministrativa è radicata in quelle stesse “priorità climatico ambientali”.