

Seminario DNSH - Regione Lombardia - Anci Lombardia - 5 aprile 2022

L'applicazione del principio DNSH agli interventi del PNRR in Lombardia

Avv. Urbano Barelli, Project Manager di Regione Lombardia "Valutazioni e autorizzazioni ambientali" per il PNRR

1. Gli atti fondamentali dell'UE sul principio DNSH (1)

Gli atti fondamentali dell'Unione europea sul principio DNSH sono:

- **il Regolamento (UE) 2021/241** (di seguito: "Regolamento");
- **la Comunicazione della Commissione europea del 12 febbraio 2021:** "*Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*" (di seguito "Orientamenti tecnici DNSH").

L'Unione Europea ha condizionato i finanziamenti del PNRR al rispetto del cosiddetto «principio DNSH», cioè il **principio di «non arrecare un danno significativo» all'ambiente** (in inglese «Do No Significant Harm» – dal quale discende l'acronimo «DNSH»).

Il Regolamento stabilisce che **tutte le misure del PNRR** debbano essere sottoposte alla verifica del rispetto di tale principio attraverso la «valutazione DNSH» che dovrà essere effettuata per ogni intervento: **ex-ante, in itinere, ex-post**.

Il principio e la valutazione DNSH sono una componente significativa della strategia dell'UE per l'uscita dalla crisi Covid-19, in coerenza e continuità con il **Green Deal** europeo, cioè dell'insieme delle strategie e delle iniziative politiche per ridurre le emissioni di gas serra di **almeno il 55% entro il 2030 e rendere l'Europa climaticamente neutra entro il 2050**.

1. Gli atti fondamentali dell'UE sul principio DNSH (2)

L'UE stabilisce che un danno significativo ai **sei obiettivi ambientali** è ravvisabile quando:

1. per la **mitigazione dei cambiamenti climatici**: se conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
2. per l'**adattamento ai cambiamenti climatici**: se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima, attuale e futuro previsto, sulla stessa opera, sulle persone, sulla natura o sugli attivi;
3. per l'**uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine**: se lede il buono stato o il buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee, o il buono stato ecologico delle acque marine;
4. per la **transizione verso un'economia circolare**: **se vi siano inefficienze significative** nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali, o se comporti un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti oppure se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti possa causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;
5. per la **prevenzione e riduzione dell'inquinamento**: se comporti un aumento significativo delle emissioni di rumore o di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo;
6. per la **protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi**: se nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, compresi quelli di interesse per l'Unione.

L'applicazione del principio DNSH agli interventi del PNRR in Lombardia

2. La Circolare n.32 e la Guida DNSH del MEF del 30/12/2021 (1)

L'Italia non ha una legge che regoli il principio e la valutazione DNSH e ne indichi le competenze e il procedimento amministrativo. Il 30 dicembre 2021, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha emanato la Circolare n.32 (di seguito anche "Circolare") indirizzata alle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, con l'allegata "**Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)**" (di seguito anche "Guida").

Il Regolamento - si legge nel primo paragrafo della Circolare - "*stabilisce all'articolo 18 che **tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR)**, sia riforme che investimenti, debbano **soddisfare il principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali"**. Tale vincolo si traduce in una **valutazione di conformità** degli interventi al cosiddetto principio del "Do No Significant Harm" (DNSH), con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili, di cui all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852 **ex-ante, in itinere ed ex-post**".*

La Guida precisa che "**è responsabilità di ciascuna amministrazione titolare, attuare le misure secondo i principi DNSH**" (pag.6). La Circolare e la Guida hanno lo scopo di "**assistere le Amministrazioni titolari di misure e i Soggetti attuatori degli interventi nel processo di indirizzo e nella raccolta di informazioni e verifica per assicurare il rispetto del principio del non arrecare danno significativo all'ambiente**" (pag.2).

2. Gli atti richiamati dalla Circolare (2)

Nella Circolare e nella Guida si citano i seguenti **tre documenti dei quali le Amministrazioni devono tener conto nell'applicazione del principio e della valutazione DNSH**:

1. una non meglio precisata “**auto-valutazione**” delle Amministrazioni titolari che sembra essere il documento intitolato “**Il principio del Do No Significant Harm (DNSH) nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**”, caricato sul sito Italia Domani il 2 luglio 2021 (di seguito anche: “*Nota divulgativa DNSH*”);
1. l’**“Allegato alla Decisione esecutiva del Consiglio Ecofin”**: anche se citato in modo impreciso dovrebbe essere l’**“Allegato riveduto della DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia”** dell'8 luglio 2021 (di seguito anche: “*Allegato*”);
1. il **“Regolamento e gli Atti delegati della Commissione del 4 giugno 2021”**: pure in questo caso il documento è citato in modo impreciso e dovrebbe trattarsi del regolamento delegato approvato il 4 giugno 2021 e pubblicato il 9 dicembre 2021 che al momento della sua pubblicazione ha assunto il definitivo titolo di **“Regolamento delegato (UE) 2021/2139”** (di seguito anche: “*Regolamento delegato*”).

2. L'auto-valutazione DNSH a livello statale (3)

Come detto, il primo documento richiamato dalla Circolare è l'“**auto-valutazione**” in merito alla quale si legge che “***in fase di predisposizione del PNRR, l'Amministrazione titolare della misura ha effettuato una auto-valutazione, sottoposta all'approvazione della Commissione Europea, per ciascuno dei sei obiettivi ambientali del DNSH, dichiarando se:***

- *l'investimento o riforma di competenza avesse impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo;*
- *sostenesse l'obiettivo con un coefficiente del 100%, secondo l'Allegato VI del Regolamento RRF, che riporta il coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi ambientali per tipologia di intervento;*
- *contribuisse “in modo sostanziale” all'obiettivo ambientale;*
- *la misura richiedesse una valutazione DNSH complessiva, fornendo una valutazione sostanziale del rispetto del principio DNSH e identificando il tipo di evidenza a supporto dell'analisi” (pagg.1 e 2 della Circolare).*

La Circolare aggiunge che “***gli impegni presi nella fase di auto-valutazione dovranno essere tradotti in precise avvertenze e monitorati dai primi atti di programmazione della misura fino al completamento della realizzazione degli interventi***” (pag.2).

2. L'auto-valutazione DNSH a livello statale (4)

Nella Circolare non sono, però, indicati gli estremi identificativi del documento contenente la citata auto-valutazione del principio DNSH. L'unico documento con un tale contenuto, ma senza intestazione, né data, né sottoscrizione e senza numero di protocollo, è la citata Nota divulgativa DNSH.

In questo documento si precisa, senza ulteriori specificazioni, che ***“tutti i progetti e le riforme proposti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano sono stati valutati dalle Amministrazioni proponenti, con il supporto di esperti in materia ambientale, considerando i criteri DNSH”***.

Tale valutazione - nella maggior parte dei casi priva di indicazione dell'autore e/o degli **“esperti in materia ambientale”** che l'hanno redatta - è contenuta nell'allegato allo stesso documento composto di 17 fogli Excel così descritti: *“le schede DNSH, **compilate in inglese** in uno specifico template Excel che riporta le informazioni necessarie alla valutazione delle misure alla luce del **principio del DNSH**, coerentemente con il testo del regolamento e le indicazioni operative della Commissione, possono essere consultate per missione e componente, nell'apposita sezione dedicata agli Allegati, presente all'interno dello stesso documento”*.

L'applicazione del principio DNSH agli interventi del PNRR in Lombardia

2. L'Allegato alla Decisione esecutiva del Consiglio dell'UE (5)

Il secondo atto citato nella Circolare del quale si deve tener conto nell'applicazione del principio e della valutazione DNSH è intitolato " *Allegato alla decisione: descrizione delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano per la Ripresa e la Resilienza; presentazione dei traguardi, degli obiettivi, degli indicatori e del calendario per il monitoraggio e l'attuazione del sostegno finanziario*".

Si legge infatti nella Circolare che "**qualora il rispetto del principio DNSH sia previsto nell'Allegato alla Decisione esecutiva del Consiglio Ecofin ... come requisito necessario ... esso dovrà essere oggetto di prova da parte dell'Amministrazione titolare al momento della rendicontazione degli stessi. Altrimenti, l'Amministrazione competente dovrà aver cura di conservare la relativa documentazione ai fini di un eventuale audit**".

L'Allegato è un documento dell'8 luglio 2021 del Consiglio dell'Unione europea che accompagna la "**Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia**" prevista dall'**art.20 del Regolamento (UE) 2021/241** ed è composto di 569 pagine con la descrizione delle Missioni, Misure, Traguardi/Obiettivi del PNRR italiano e nelle quali il principio DNSH è citato, nei vari progetti oggetto di valutazione, dieci volte come "DNSH" e 137 volte come "non arrecare un danno significativo".

2. Il regolamento delegato (UE) 2021/2139 (6)

Il terzo atto citato nella Guida allegata alla Circolare è il Regolamento delegato per il quale si precisa che: *“il Regolamento e gli **Atti delegati della Commissione del 4 giugno 2021** descrivono i criteri generali affinché ogni singola attività economica non determini un “danno significativo”, contribuendo quindi agli obiettivi di mitigazione, adattamento e riduzione degli impatti e dei rischi ambientali; ovvero per ogni attività economica sono stati raccolti i criteri cosiddetti DNSH”* (pag.4).

Tra le altre affermazioni si legge che *“La Guida è composta da: ... appendice riassuntiva della Metodologia per lo svolgimento dell'analisi dei rischi climatici come da Framework dell'Unione Europea (**Appendice A, del Regolamento Delegato (UE)** che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio”*(pag.9).

Sempre nella stessa Guida si precisa che *“al momento della stesura del presente documento, gli **Atti Delegati pubblicati dalla Commissione il 4 giugno 2021**, descrivono il contributo sostanziale per i soli primi due obiettivi della DNSH: mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici”* (pag.10, nota 10).

2. Il regolamento delegato (UE) 2021/2139 (7)

Il regolamento delegato è richiamato numerose volte nella Guida: in generale, come normativa di riferimento applicabile alla singola scheda oppure come Appendice cui fare riferimento.

In particolare è richiamato nelle seguenti schede: SCHEDA 1 - Costruzione di nuovi edifici; SCHEDA 2 – Ristrutturazioni di edifici; SCHEDA 5 - Interventi edili e cantieristica generica non connessi con la costruzione/rinnovamento di edifici; SCHEDA 7 – Acquisto servizi per fiere e mostre; SCHEDA 9 – Acquisto di veicoli; SCHEDA 10 – Trasporto per acque interne e marittimo; SCHEDA 12 – Produzione Elettrica da pannelli solari; SCHEDA 13 – Produzione di energia elettrica da energia eolica; SCHEDA 15 – Produzione e stoccaggio di Idrogeno in aree industriali dismesse; SCHEDA 16 – Produzione e stoccaggio di Idrogeno nei settori hard to abate; - SCHEDA 17 – Impianti di recupero di rifiuti non pericolosi e pericolosi; SCHEDA 18 – Realizzazione infrastrutture per la mobilità personale, ciclogistica; SCHEDA 19 – Imboschimento; SCHEDA 21 – Realizzazione impianti distribuzione del teleriscaldamento/teleraffrescamento; SCHEDA 22 – Mezzi di trasporto ferroviario per merci e passeggeri (interurbano); SCHEDA 23 – Infrastrutture per il trasporto ferroviario; SCHEDA 24 – Realizzazione di impianti per il trattamento acque reflue; SCHEDA 26 – Finanziamenti a impresa e ricerca; SCHEDA 27 – Ripristino ambientale delle zone umide; SCHEDA 28 – Collegamenti terrestri e illuminazione stradale; SCHEDA 29 – Raccolta e trasporto di rifiuti in frazioni separate alla fonte.

2. Il regolamento delegato (UE) 2021/2139 (8)

Il Regolamento delegato è **entrato in vigore il 1° gennaio 2022** e si compone di 349 pagine, con due allegati: il primo è dedicato ai criteri di vaglio tecnico per la mitigazione dei cambiamenti climatici e prende in considerazione 97 attività e cinque Appendici di Criteri DNSH, mentre il secondo è dedicato ai criteri di vaglio tecnico per l'adattamento ai cambiamenti climatici e considera 107 attività con quattro Appendici di Criteri DNSH.

La complessità del principio e della valutazione DNSH è quindi evidente ed è riconosciuta dallo stesso Regolamento delegato, il quale al considerando 11, precisa che *“poiché i criteri di vaglio tecnico per alcune attività si basano su elementi di **notevole complessità tecnica, valutare se siano rispettati potrebbe richiedere conoscenze specialistiche e non essere alla portata degli investitori. Al fine di facilitare tale valutazione è opportuno che il rispetto dei criteri di vaglio tecnico per le attività in questione sia verificato da un terzo indipendente”***.

3. Il rapporto tra la Circolare e la Guida con gli altri documenti (1)

Considerato che la Circolare e la Guida richiamano tre documenti dei quali si chiede di tener conto nell'applicazione del principio DNSH, una prima necessità per l'interprete è quella di confrontare tali documenti per verificare in quali punti la Circolare e la Guida debbano essere **integrate o si pongano in dissonanza con gli altri documenti e a quale di questi si debba dare la prevalenza.**

A tal fine la **Task Force “Valutazioni e autorizzazioni ambientali”** (di seguito anche: TF VAA) per il PNRR di Regione Lombardia ha messo a confronto ognuna delle 29 schede della Guida con le schede o i contenuti degli altri tre documenti e ha **constatato, tra le altre cose, che le schede della Guida sono in diversi punti più restrittive di quelle del regolamento delegato, come nel caso dell'idrogeno del quale parlerà l'Ing.Salvatore Belsito.**

Per avere un quadro completo, la TF VAA sta ultimando il lavoro per ogni scheda e a breve saranno messe a disposizione in **dossier sulla valutazione DNSH** a cura della stessa TF VAA, con una sintesi dei punti di dissonanza tra i quattro documenti, anche indicando, in caso di dissonanza, la norma più restrittiva.

3. Il rapporto tra la Circolare e la Guida con gli altri documenti (2)

Nel confronto tra i quattro documenti occorre, inoltre, considerare la loro natura e valore giuridico, in particolare quello della gerarchia delle fonti del diritto, per le quali nel nostro caso:

- **manca una legge statale** che regoli il principio e la valutazione DNSH;
- la **circolare amministrativa** non è una fonte del diritto e non ha un'efficacia esterna all'amministrazione, inoltre, nel nostro caso, sembra che la competenza per materia sia più del MITE che del MEF;
- le **Note divulgative DNSH** del 2 luglio 2021 sono prive degli elementi essenziali dell'atto amministrativo;
- l'**Allegato** alla Decisione del Consiglio dell'UE è l'atto più importante cui fare riferimento, considerato che con tale decisione è stato approvato il PNRR e alla sua corretta applicazione è subordinata l'erogazione dei fondi dell'UE;
- il **Regolamento delegato** è entrato in vigore il 1° gennaio 2022, quindi dopo l'approvazione del PNRR italiano, lo stesso regolamento è comunque citato più volte nella Guida e sembra che tali richiami non siano in contrasto con il citato Allegato ma ne costituiscano una integrazione.

4. I problemi giuridici della Circolare (1)

Il primo problema giuridico della valutazione DNSH è che la sua attuazione in Italia non è avvenuta con una legge statale ma con una circolare, e ciò sembra in contrasto con il principio di legalità amministrativa ("*I pubblici uffici sono **organizzati secondo disposizioni di legge**, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. **Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari**", art.97 della Costituzione).*

E', inoltre, noto che **le circolari amministrative non hanno valore normativo o provvedimentale e non assumono carattere vincolante per i soggetti destinatari dei relativi atti applicativi**, in quanto fungono da **mero indirizzo per le amministrazioni chiamate ad applicare la normativa primaria**. Nel caso della valutazione DNSH mancando la normativa primaria, risulta incerta **la competenza sulla valutazione DNSH e sul procedimento amministrativo da porre in essere**.

Sulla competenza amministrativa sembra opportuno ricordare che sono **nulli gli atti amministrativi in caso di difetto assoluto di attribuzioni** che si configura nel caso in cui un atto non possa essere emanato dall'autorità amministrativa, **in quanto priva di alcun potere nel settore stabilito per legge** (art.21-septies della legge n.241 del 1990).

4. I problemi giuridici della Circolare (2)

Altro problema è quello del **rapporto tra la Circolare ed il Regolamento delegato**, visti i **ripetuti richiami** della Circolare allo stesso regolamento e **la prevalenza di quest'ultimo nella gerarchia delle fonti del diritto**.

Al riguardo, anche l'indicazione contenuta negli Orientamenti tecnici DNSH della Commissione europea del 12 febbraio 2021 per la quale l'applicazione del Regolamento delegato sarebbe limitata ai casi disciplinati dal regolamento (UE) 2020/852, oltre ad essere tale Comunicazione un atto di rango inferiore rispetto al Regolamento delegato, comunque gli stessi Orientamenti fanno salva la facoltà di avvalersi dei criteri di vaglio tecnico contenuti nei regolamenti delegati.

Con gli stessi Orientamenti tecnici DNSH la Commissione europea ha infatti precisato che *“al momento di valutare la conformità al principio DNSH, **gli Stati membri hanno la possibilità di avvalersi dei criteri di vaglio tecnico contenuti negli atti delegati elaborati a norma del regolamento Tassonomia, anche facendo riferimento alle bozze degli atti delegati**”*. Ed è ciò che è avvenuto con la Guida che cita il Regolamento delegato nella versione ancora non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'UE.

4. I problemi giuridici della Circolare (3)

Un ulteriore problema è legato all'atto di auto-valutazione del 2 luglio 2021, un atto senza intestazione, senza data, senza sottoscrizione e senza numero di protocollo, quindi carente degli elementi essenziali dell'atto amministrativo. In questo caso tale documento sembra irrilevante sotto il profilo giuridico non possedendo alcun elemento dell'atto amministrativo o, in ogni caso, **nullo in quanto mancante degli elementi essenziali** (art.21-septies della legge n.241 del 1990).

Il contenuto del citato atto di auto-valutazione del 2 luglio 2021, assume invece rilievo nel momento in cui è recepito nell'Allegato alla Decisione esecutiva del Consiglio dell'UE dell'8 luglio 2021: per le parti recepite con tale Allegato la suddetta auto-valutazione acquisisce una sua validità indiretta in forza dell'efficacia giuridica vincolante dell'Allegato.

Sempre con riferimento all'atto di auto-valutazione se dovesse essere ritenuto affetto da inesistenza o nullità si porrebbe il problema della carenza di valutazione DNSH ex ante sul PNRR, con la conseguenza che tale valutazione dovrebbe probabilmente essere rinnovata, ove ammissibile, dalle Amministrazioni centrali o, forse, dai Soggetti attuatori.

5. L'applicazione della valutazione DNSH (1)

La Guida DNSH, anche facendo riferimento agli Orientamenti tecnici DNSH della Commissione europea del 12 febbraio 2021, prevede che la valutazione DNSH debba essere **garantita “concretamente” dalle amministrazioni** le quali devono dimostrare che:

- *“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**” (pag.5);*
- *“ogni misura non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali, **adottando specifici requisiti in tal senso nei principali atti programmatici e attuativi**” (pag.5);*
- *“non sia stato arrecato 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**” (pag.5);*

5. L'applicazione della valutazione DNSH (2)

- *“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**” (pagg.5 e 6);*
- *“una volta attivati gli appalti, 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 disciplinare dovrebbero riportare indicazioni specifiche** finalizzate al rispetto del principio affinché sia possibile riportare **anche negli stati di avanzamento dei lavori** una descrizione dettagliata sull’adempimento delle condizioni imposte dal rispetto del principio” (pag.6).*

Se negli Orientamenti tecnici DNSH della Commissione europea la genericità dei riferimenti alle attività e alla competenza sul principio e sulla valutazione DNSH è spiegabile con la necessità di consentire ai singoli Stati di recepire ed adattare ai rispettivi ordinamenti tali novità, l’assenza di una legge statale italiana e la genericità della Guida DNSH creano invece non poche incertezze applicative.

5. L'applicazione della valutazione DNSH: l'approccio semplificato (3)

La Guida prevede “*un approccio semplificato alla valutazione DNSH*” qualora, per un singolo obiettivo o per un singolo progetto, l'intervento sia classificato tra i seguenti tre scenari associati a un rischio limitato di danno a tutti e sei gli obiettivi ambientali:

- *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 (pag.7).*

Per le modalità di gestione di tale “approccio semplificato” la Guida si limita a dire che occorrerà una “breve motivazione”, senza però che sia riportata, come per gli altri casi, una scheda utile che il proponente possa compilare e l'amministrazione verificare. Una scheda è invece indicata negli Orientamenti tecnici DNSH della Commissione UE con i quali è suggerita una “**lista di controllo**” con delle **simulazioni semplificate** raccolte nell'Allegato IV. Non essendoci alcun riferimento utile nei due atti indicati, la **competenza** sulla valutazione semplificata DNSH potrebbe essere in capo ai “**soggetti attuatori degli interventi**”, se del caso, con l'**ausilio tecnico** di “**esperti ambientali**”.

5. L'applicazione della valutazione DNSH: il rapporto con le valutazioni ambientali (4)

La Guida prevede che *“in caso di procedimenti preliminari per le **autorizzazioni ambientali**, quali ad es. la normativa Nazionale VIA, la VAS, l'AIA, l'AUA, ecc. **tutti i vincoli DNSH dovranno essere presi in considerazione nella fase ante-operam**”* (pag.12).

La Guida suggerisce che *“**il proponente** dell'intervento includa i requisiti nella domanda presentata agli Enti preposti alle autorizzazioni ambientali in modo che possano essere oggetto dell'istruttoria. Sarà cura del **proponente**:*

- *garantire il corretto mantenimento di tutte le condizioni previste in sede autorizzativa, richiamando in tal senso l'adempimento alla verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali associate ai provvedimenti autorizzatori,*
- *la raccolta e la conservazione di tutti gli elementi di verifica”* (pag.12).

La Guida non contiene però indicazioni utili per le amministrazioni circa le modalità di inserimento della valutazione DNSH all'interno dei procedimenti ambientali esistenti.

5. L'applicazione della valutazione DNSH: la valutazione di fondo (5)

Per assicurare il rispetto dei vincoli DSNH in fase di attuazione è opportuno - precisa la Guida (pag.6) - che ***“le amministrazioni titolari di misure e i soggetti attuatori:***

- *indirizzino, a monte del processo, gli interventi in maniera che essi siano conformi inserendo gli opportuni richiami e indicazioni specifiche nell'ambito degli atti programmatici di propria competenza, tramite per esempio l'adozione di **liste di esclusione e/o criteri di selezione utili negli avvisi per il finanziamento di progetti;***
- *adottino criteri conformi nelle **gare di appalto** per assicurare una progettazione e realizzazione adeguata;*
- *raccolgano le informazioni necessarie per la **rendicontazione** di ogni singola milestone e target il rispetto delle condizioni collegate al principio del DSNH e definiscano la documentazione necessaria per eventuali controlli”.*

5. L'applicazione della valutazione DNSH: la valutazione di fondo (6)

Per la “**valutazione di fondo**” richiesta dagli Orientamenti tecnici DNSH della Commissione e dalla Guida, i “soggetti attuatori” dovranno svolgere una valutazione ex ante, in itinere ed ex post che, in sintesi, potrebbe essere la seguente:

1. **la valutazione ex ante** dovrà essere avviata dal **proponente** con la compilazione di una o più schede della Guida o, in mancanza, del regolamento delegato o di altre schede da individuare; spetterà poi all'**amministrazione** verificare la conformità della documentazione del proponente alla normativa italiana e a quella dell'Unione europea;
 - a. nel caso in cui per l'intervento PNRR sia prevista un'altra valutazione ambientale, la valutazione DNSH sarà inserita al suo interno;
 - b. in caso di appalto occorrerà inserire *“precise avvertenze e esplicitare gli elementi essenziali necessari all'assolvimento del DNSH nella documentazione d'appalto”*;
2. **la valutazione in itinere** dovrà tener conto, in caso di lavori, della Scheda 5 della Guida (Interventi edili e cantieristica generica) e, in ogni caso, l'amministrazione dovrà prevedere *“meccanismi automatici”* (non meglio precisati nella Guida) di *“sospensione dei pagamenti”* o *“avocazione del procedimento”* a seguito di verifica del mancato rispetto del principio DNSH.
3. **la valutazione ex post** dovrà essere effettuata secondo i criteri indicati nelle schede tecniche, inoltre *“la raccolta e la conservazione di tutti gli elementi di verifica è un aspetto importante”* - precisa la Guida (pag.12) - *“in quanto permetterà, in caso di audit all'Investimento in oggetto, di dimostrare la “sostenibilità ai criteri ambientali EU” dell'intervento”*.

5. L'applicazione della valutazione DNSH: gli interventi del PNRR in Lombardia (7)

Da un esame dell'elenco degli interventi del PNRR in Lombardia sembra potersi rilevare che per la valutazione DNSH occorrerà compilare, **in via di primo esame e salvo altre**, le seguenti Schede della Guida:

- **la Scheda 5** (Interventi edili e cantieristica generica) per 56 interventi;
- **la Scheda 2** (Ristrutturazione edifici) per 38 interventi;
- **la Scheda 22** (Mezzi per trasporto ferroviario) e **la Scheda 23** (Infrastrutture per il trasporto ferroviario) per 18 interventi;
- **la Scheda 9** (Acquisto di veicoli) per 15 interventi;
- **la Scheda 1** (Costruzione nuovi edifici) per 14 interventi;
- **la Scheda 12** (Produzione elettricità da pannelli solari) per 10 interventi;
- **la Scheda 4** (Acquisto, Leasing e Noleggio AEE medicali) per 7 interventi;
- **la Scheda 18** (Infrastrutture per la mobilità personale, ciclogistica) per 6 interventi;
- **la Scheda 3** (Acquisto, leasing noleggio di PC e AEE non medicali), **Scheda 6** (Servizi informatici di hosting e cloud) e **Scheda 19** (Imboschimento) per 4 interventi per ciascuna scheda;
- **la Scheda 13** (Produzione elettricità da eolico) e **la Scheda 24** (Impianti per il trattamento acque reflue) per 2 interventi per ciascuna scheda;
- **la Scheda 8** (Data center), **la Scheda 14** (Produzione elettricità da combustibili da biomassa solida ,biogas e bioliquidi), **la Scheda 20** (Coltivazione di colture perenni e non perenni) e **la Scheda 27** (Ripristino ambientale delle zone umide) per 1 intervento per ciascuna scheda.

6. L'applicazione della valutazione DNSH: la prospettiva dei Fondi Strutturali (8)

La specifica disamina giuridica della Circolare si è resa necessaria per il fatto che l'Unione europea subordina la concessione dei fondi del PNRR al **rispetto della normativa dell'UE e si disinteressa delle circolari interne dei singoli Stati**. Una gestione del principio e della valutazione DNSH **non conforme al diritto dell'Unione europea** potrebbe avere conseguenze **negative** sul finanziamento delle misure del PNRR.

In un webinar di ANCI del 14 marzo 2022, il Dr.Fabrizio Cantore di Ernest e Young, società di consulenza del Ministero dell'economia e delle finanze, ha annunciato una integrazione alla Guida DNSH con l'inserimento di tre nuove schede, non risulta invece che sia in agenda una legge statale di riordino della materia.

Il principio e la valutazione DNSH sono destinati ad avere ulteriore applicazione rispetto al PNRR, in quanto la Commissione europea (Nota esplicativa: *'Application of the "Do No Significant Harm" principle under Cohesion Policy'* - EGESIF-21-0025-00 del 27.09.2021) ha esteso l'**applicazione del principio DNSH ai fondi del prossimo settennato**: un'ulteriore ragione per impostare questa novità normativa dell'UE nei corretti binari giuridici a garanzia delle amministrazioni e dei privati che vogliono usufruire **oggi dei fondi del PNRR e domani di quelli strutturali**.

Grazie per l'attenzione

urbano_barelli_ext@regione.lombardia.it

per approfondimenti si rinvia a:

- Barelli U. (2022). *Diritto, ambiente e PNRR: il principio DNSH*, Lezione al Master di II livello LUISS, 11 febbraio 2022.
- Barelli U. (2021). *Nel Recovery di Italia e Umbria troppo poco sulla crisi climatica*, Rivista Passaggi, dicembre 2021.
- Barelli U. (2021). *Incertezze problemi e rischi del PNRR*, Rivista giuridica dell'ambiente, novembre 2021.
- Barelli U. (2021). *L'accelerazione dell'UE sui cambiamenti climatici*, Ambiente e Diritto, ottobre 2021.
- Severini G., Barelli U. (2021). *Gli atti fondamentali dell'UE su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, Rivista giuridica dell'ambiente, aprile 2021; Giustizia amministrativa, 22 aprile 2021.