DNSH: Dalla Tassonomia UE al PNRR

Prof. Avv. Elisa Scotti
Università di Macerata
Commissione PNRR-PNIEC

Diversi ambiti

1. Tassonomia UE

Filtro di qualificazione e comparazione per investimenti eco-sostenibili privati.

Condizione cumulativa (1 di 4) per definire l'allineamento di un'attività.

2. RRF / PNRR

Condizionalità finanziaria orizzontale e assoluta nella spesa pubblica.

Criterio di ammissibilità vincolante ex-ante ed ex-post per ogni singola misura.

3. Altri Fondi UE

Principio di coerenza e 'sustainability proofing'.

Inserito nel Regolamento Finanziario UE 2024/2509 per la performance del bilancio generale.

DNSH nella Finanza Sostenibile Privata

Regolamento SFDR (UE 2019/2088)

Definisce la nozione di 'investimento sostenibile' (Art. 2, punto 17) vincolando il contributo positivo (ambientale o sociale) al rispetto del principio DNSH e alla buona governance societaria.

Le 4 Condizioni della Tassonomia (Art. 3)

1. Contributo Sostanziale ad almeno 1 dei 6 obiettivi ambientali.
2. DNSH: Nessun danno significativo ai restanti 5 obiettivi.
3. Garanzie Minime di salvaguardia sociale (OCSE, ONU, Lavoro).
4. Criteri di Vaglio Tecnico (**Technical Screening Criteria -** TSC) stabiliti dalla Commissione.

L'Architettura Logica della Transizione
Le quattro Categorie della Tassonomia
"

- Il diritto UE riconosce che la transizione richiede flessibilità, pertanto include nella nozione di investimento tre diverse tipologie di attività:
- **Attività già a basse emissioni (intrisecamente sostenibili)**: Attività che contribuiscono già direttamente alla neutralità climatica (es. la generazione di energia da fonti rinnovabili come l'eolico e il solare).
- **Attività transitorie**: Attività per le quali non esistono ancora alternative commerciali a basse emissioni di carbonio, ma che supportano la transizione verso un'economia a impatto zero limitando le emissioni (es. la produzione di acciaio o cemento ad altissima efficienza energetica, o determinati investimenti nel gas naturale e nell'energia nucleare alle rigorose condizioni inserite nell'Atto delegato complementare).
- **Attività abilitanti**: Attività che consentono direttamente ad altre attività di diventare sostenibili (es. la produzione di turbine eoliche, lo sviluppo di tecnologie software per il monitoraggio energetico dei data center, o l'installazione di infrastrutture di rete).
- **Attività non sostenibili –** attività astrattamente escluse (es. **attività di produzione di energia** elettrica che utilizzano **combustibili fossili solidi**)

Classificazione delle attività
Fonti

- Regolamento 852/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, delega a regolamenti Delegati – della Commissione la definizione dei criteri tecnici per la classificazione delle attività.
- Regolamento 852/2020, all'art. 19 esclude che i criteri tecnici possano considerare ecosostenibili le **attività di produzione di energia** elettrica che utilizzano **combustibili fossili solidi**.

Atti delegati adottati

Regolamento delegato	Contenuto
(UE) 2021/2139, "atto delegato Clima"	Criteri di vaglio tecnico per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e criteri DNSH. Si applica dal 1.1.2022.
(UE) 2021/2178, "atto delegato Informativa" (art. 8)	Contenuto, presentazione e metodologia dell'informativa delle imprese. Si applica dal 1.1.2022.
(UE) 2022/1214, "atto delegato complementare Clima"	Modifica i regolamenti 2021/2139 e 2021/2178 per includere, a condizioni rigorose, alcune attività legate al nucleare e al gas. Si applica da gennaio 2023.
(UE) 2023/2485	Modifica l'atto Clima aggiungendo criteri per ulteriori attività. Si applica da gennaio 2024.
(UE) 2023/2486, "atto delegato Ambientale"	Criteri per gli altri quattro obiettivi ambientali: acque e risorse marine, economia circolare, inquinamento, biodiversità ed ecosistemi. Modifica anche il 2021/2178. Si applica da gennaio 2024.
(UE) 2024/3215	Rettifica di alcune versioni linguistiche del 2021/2139.
(UE) 2026/73, "atto delegato Omnibus"	Semplifica l'informativa (modifica il 2021/2178) e alcuni criteri DNSH sulle sostanze chimiche (modifica il 2021/2139 e il 2023/2486).

Le Liste delle Attività Intrinsecamente Green

Esempio: Climate Delegated Act 2021/2139)

codifica le attività che nascono per generare un beneficio ambientale diretto al clima (attività **low-carbon** proprie):

- **Settore Energetico**: Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (Eolico, Solare fotovoltaico, Idroelettrico).
- **Settore Trasporti**: Produzione di veicoli a zero emissioni allo scarico ed elettrificazione dei trasporti urbani.
- **Settore Edile**: Costruzione di nuovi edifici ad altissima prestazione energetica (superiore allo standard NZEB nazionale).

Tassonomia nei Settori Chiave

Settore	Presente in Lista?	Condizione Reale di Allineamento (TSC / DNSH)
Ferrovie (Rail)	Sì	Linee elettrificate o a zero emissioni. Divieto assoluto di trasporto dedicato a combustibili fossili (es. carbone).
Strades (Road)	Sì (Come abilitante)	Limitata a elementi infrastrutturali specifici che abilitano la transizione (es. stazioni di ricarica, corsie dedicate a bus elettrici).
Data Center	Sì	Rispetto del Codice di condotta UE: target stringenti di PUE, approvvigionamento 100% rinnovabile e riutilizzo obbligatorio del calore di scarto.
Settore Energetico	Sì	Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (Eolico, Solare fotovoltaico, Idroelettrico).

IL DNSH

Tutte le attività della transizione devono essere conformi al DNSH

Anche le attività intrinsecamente green devono non arrecare un danno significativo agli altri 5 obiettivi
(es. i pannelli solari non devono inquinare il suolo in fase di smaltimento, non devono arrecare un danno alla biodiversità ecc.)

Definizione di Danno nei 6 Obiettivi Ambientali (Art. 17 Reg. 2020/852):

- Mitigazione climatica: Comporta emissioni significative di gas a effetto serra (GHG).
- Adattamento climatico: Induce un aumento degli impatti climatici avversi futuri sull'attività o sull'ambiente.
- Risorse idriche e marine: Pregiudica il buono stato o il potenziale ecologico dei corpi idrici.
- Economia circolare: Porta a inefficienze significative nell'uso dei materiali o incrementa i rifiuti.
- Inquinamento: Determina un aumento significativo delle emissioni nell'aria, nell'acqua o nel suolo.
- Biodiversità e ecosistemi: Pregiudica in modo significativo lo stato di conservazione di habitat e specie.

Criteri Tecnici del "Danno Significativo"

1. I Regolamenti Pilastro (Contenuto Principale)

- **Regolamento Delegato (UE) 2021/2139 della Commissione, del 4 giugno 2021 (Noto come Atto delegato Clima), fissa i criteri per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e il principio DNSH.**

- **Regolamento Delegato (UE) 2023/2486 della Commissione, del 27 giugno 2023 (Noto come Atto delegato Ambientale), stabilisce i criteri per gli altri quattro obiettivi ambientali (acqua, economia circolare, inquinamento, biodiversità) e modifica il regolamento sulle informative.**

2. I Regolamenti di Integrazione e Modifica (Inclusione di Nuovi Settori)

- **Regolamento Delegato (UE) 2022/1214 della Commissione, del 9 marzo 2022, che inquadra i criteri per l'inclusione transitoria di specifiche attività nel campo del gas naturale e dell'energia nucleare.**

- **Regolamento Delegato (UE) 2023/2485 della Commissione, del 27 giugno 2023, che ha introdotto criteri supplementari per la mitigazione e l'adattamento in nuovi settori strategici come apparecchiature elettriche e mezzi di trasporto. [1]**

3. I Regolamenti di Semplificazione

- **Regolamento Delegato (UE) 2026/73 della Commissione, che interviene sulla semplificazione degli obblighi di comunicazione e sull'adeguamento dei requisiti tecnici e dei controlli DNSH**

La corrispondenza non deve essere del 100%

SOSTENIBILITA’ E DNSH nel RRF / PNRR

Regolamento RRF (UE) 2021/241 (Art. 5): Il dispositivo finanzia soltanto misure conformi al principio DNSH. Non è uno strumento di classificazione di prodotti commerciali, ma una **condizionalità di spesa**.

Requisito positivo di sostenibilità
Il dispositivo richiede un contributo positivo alla transizione verde (target complessivo del 37% del Piano).

La Logica Binaria del PNRR: 100% o non ammissione

• Ambito Privato (SFDR): Flessibile ed economico. Un fondo può includere attività allineate solo in parte, calcolando la quota percentuale di sostenibilità del fatturato.
• Ambito Pubblico (PNRR): Rigido e assoluto. Se un solo elemento progettuale arreca un danno significativo, l'intera misura viene esclusa e i fondi europei vengono revocati allo Stato.

7 Macro-settori del tagging climatico (37% del PNRR)

1. **Energia energetica, reti elettriche e fonti rinnovabili**
   - *Cosa include:* Investimenti in energia solare, eolica, biomasse e idrogeno rinnovabile (coefficiente **100%**). Modernizzazione delle reti di trasmissione e stoccaggio dell'energia (coefficiente **100%** o **40%** a seconda del progetto).
2. **Efficienza energetica e ristrutturazione degli edifici**
   - *Cosa include:* Interventi di ristrutturazione profonda degli edifici residenziali e pubblici mirati a un risparmio energetico significativo (coefficiente **100%**). Efficienza energetica nelle grandi imprese o PMI (coefficiente **40%**).
3. **Sistemi idrici, gestione dei rifiuti e transizione verso l'economia circolare**
   - *Cosa include:* Gestione dei rifiuti domestici e industriali, riciclaggio e misure per l'efficienza idrica (riduzione delle perdite negli acquedotti, depurazione delle acque). I coefficienti variano dal **40%** al **100%** per la protezione della biodiversità.
4. **Mobilità sostenibile, trasporti e infrastrutture ferroviarie**
   - *Cosa include:* Costruzione di linee ferroviarie ad alta velocità o regionali, acquisto di treni ed autobus a zero emissioni, e realizzazione di piste ciclabili (tutti al **100%**). Infrastrutture stradali pulite o digitalizzate (spesso pesate al **40%**).
5. **Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e Digitalizzazione Verde**
   - *Cosa include:* Lo sviluppo di servizi digitali non ha valenza climatica (0%), ma i progetti legati a supercomputer ad alta efficienza energetica, reti 5G e digitalizzazione delle imprese focalizzata sulla riduzione delle emissioni ottengono il coefficiente del **40%**.
6. **Ricerca, innovazione e competitività industriale orientata al clima**
   - *Cosa include:* Processi di ricerca e trasferimento tecnologico dedicati esplicitamente all'economia a basse emissioni di carbonio, alla resilienza o ai processi industriali green (coefficiente **100%** o **40%**).
7. **Capitale umano, coesione sociale e infrastrutture sociali (Misure di supporto)**
   - *Cosa include:* Gran parte di questo settore è valutato allo **0%** per il clima (ma contribuisce ai pilastri sociali del PNRR). Tuttavia, i percorsi di formazione o i "lavori verdi" legati alle competenze per la transizione ecologica possono ricevere una ponderazione del **100%** o **40%**.

La Catena Normativa del DNSH nel PNRR

1. **Regolamento Tassonomia (Art. 17) ➔ Fornisce la matrice concettuale e scientifica dei 6 obiettivi ambientali e la nozione di danno.**
2. **Regolamento RRF (Art. 5 & 18) ➔ Introduce il vincolo giuridico della spesa pubblica ed effettua il rinvio formale alla Tassonomia.**
3. **Orientamenti Tecnici della Commissione ➔ Costruiscono un regime applicativo proprio, distinto e flessibile rispetto alla finanza privata.**
4. **Valutazione Ex-Ante del Piano Nazionale ➔ Negoziazione misura per misura con Bruxelles per blindare le condizioni nei decreti di approvazione.**
5. **Guida Operativa MEF-RGS (Circolare 22/2024) ➔ Traduzione amministrativa e tecnica del quadro europeo in schede operative e checklist nazionali0**

.

Il Ruolo degli Orientamenti Tecnici UE (supportano gli Stati nella preparazione dei PNRR e stabiliscono concretamente come effettuare la valutazione DNSH *misura per misura)*.

I Criteri Tecnici (TSC) come riferimento sostanziale, non come vincolo automatico

La Commissione Europea (Comunicazione 2021/C 58/01, agg. 2023) chiarisce che **il DNSH dell'RRF costituisce un regime autonomo rispetto al Regolamento Tassonomia finanziario.**

- Il Motivo dello Sdoppiamento: I criteri tecnici di vaglio (Technical Screening Criteria - TSC) della Tassonomia definiti dai Regolamenti delegati sono strutturati per attori di mercato e grandi corporation. Applicarli rigidamente a ogni piccola stazione appaltante pubblica o Comune avrebbe paralizzato l'attuazione dei piani di ripresa.

- Semplificazione Probatoria: Gli Orientamenti RRF consentono agli Stati di verificare l'assenza di danno ricorrendo a percorsi di prova alternativi e appoggiandosi alla legislazione ambientale nazionale vigente, purché l'effetto di tutela sia equivalente

La Negoziazione e il DNSH per singole misure

Dall'obbligo astratto al vincolo contrattuale specifico

• Valutazione ex-ante 'Misura per Misura': Durante la stesura del PNRR, lo Stato membro ha dovuto mappare ogni singola linea di investimento, descrivendo l'assenza di rischio ambientale in relazioni ad hoc trasmesse a Bruxelles.

• La Natura Binaria del Negoziato Politico: La Commissione ha agito come arbitro dicotomico. Le riforme o gli investimenti sprovvisti di solide garanzie ecologiche sono stati cancellati prima dell'approvazione del Piano.

• L’approvazione del Piano (CID): Gli accordi specifici con la Commissione prevalgono sulle regole generali. Se nel Piano approvato per una misura è stato escluso un determinato materiale o tecnologia (es. no caldaie a gas), tale vincolo diventa legge speciale ed esclude le deroghe invece permesse dalla Tassonomia ordinaria.

L’attuazione nazionale

•**Traduzione negli atti attuativi**
I vincoli DNSH assunti nel PNRR/CID sono stati trasferiti dalle Amministrazioni titolari negli **atti di attuazione, bandi, avvisi, procedure di affidamento e atti di concessione**.
•**Guida operativa MEF–RGS**
Il MEF ha tradotto il DNSH in indicazioni operative con la **Guida DNSH** (Circ. RGS n. 32/2021, poi aggiornata), destinata alle Amministrazioni titolari e ai soggetti attuatori.
•**Schede tecniche**
Per ciascuna tipologia di intervento individuano **normativa applicabile, vincoli DNSH ed elementi di verifica**, distinguendo tra contributo sostanziale (*Regime 1*) e mero rispetto del DNSH (*Regime 2*).
•**Check-list: controllo lungo l’intero ciclo dell’intervento**
Le check-list trasformano i requisiti delle schede in **punti di controllo ex ante ed ex post**, utilizzati nella selezione dei progetti, nelle procedure di affidamento e nei SAL/rendiconti di progetto.
•**Evidenza documentale e controllo**
Il rispetto del DNSH deve essere **documentato e verificabile**: quando costituisce elemento di comprova di *milestones* o *targets*, le sole check-list non sono sufficienti e devono essere prodotte le relative evidenze documentali.

La terza edizione della Guida Operativa

La declinazione amministrativa in Italia: Circolare n. 22 del 14 maggio 2024

La terza edizione della Guida Operativa MEF-RGS rappresenta lo strumento tecnico fondamentale per i soggetti attuatori pubblici e privati.

• Le 34 Schede Tecniche: Tradicono i complessi standard europei in requisiti d'appalto concreti (clausole da inserire nei bandi, nei capitolati e nei contratti).

• Distinzione in due Regimi Operativi:
REGIME 1 → Per misure che danno un **contributo sostanziale (agli obiettivi climatici, tutela acqua e economia circolare) + DNSH sugli altri obiettivi**
REGIME 2 → Per tutte le altre misure, che richiedono il mero rispetto del DNSH (prevalente riferimento alle normative nazionali).

Regime 1 – Contributo sostanziale
La misura PNRR deve **contribuire sostanzialmente a un obiettivo ambientale**, oltre a non arrecare danno significativo agli altri. Le Schede tecniche MEF individuano requisiti prestazionali più elevati, definiti sulla base degli impegni assunti nel PNRR e, ove pertinente, utilizzando come riferimento i **Criteri di vaglio tecnico (TSC) della Tassonomia UE**.

REGIME 2 . Mero rispetto del DNSH
→ Le **Schede tecniche MEF** individuano i **requisiti minimi** da rispettare , costruiti sulla base dei criteri DNSH della Tassonomia, ma adattati al contesto RRF e integrati, secondo le attività, da normativa ambientale, BAT, CAM e specifici vincoli del PNRR - e le relative verifiche **ex ante ed ex post**.
→ Il rispetto di tali requisiti è documentato attraverso le **check-list e le evidenze documentali** previste dalla Guida.

Il Ciclo della Prova e la Pista di Controllo

→ Il DNSH entra così nel ciclo amministrativo dell'intervento: programmazione → selezione → affidamento → esecuzione → rendicontazione → controllo

La gestione delle evidenze nelle fasi attuative del PNRR

➔ 1. Programmazione: Mappatura ex-ante e scelta del regime (Regime 1 o Regime 2).

➔ 2. Progettazione: Inserimento dei vincoli ecologici negli elaborati tecnici e autorizzazioni.

➔ 3. Affidamento: Integrazione delle clausole DNSH nei bandi e nei capitolati di gara.

➔ 4. Esecuzione: Raccolta e verifica in cantiere delle prove reali (bolle, schede, certificazioni).

➔ 5. Rendicontazione: Compilazione delle checklist e caricamento definitivo della documentazione su ReGiS

➔ 6. controllo

.

⚠ **Rischio Burocratico: La checklist su ReGiS è indispensabile per sbloccare i rimborsi europei. Non deve ridursi a mera compliance cartolare; la conformità documentale deve rispecchiare l'impatto tecnico reale dell'opera.**

Giurisprudenza amministrativa approccio sostanziale al DNSH

DNSH – valenza sostanziale

Il DNSH è un parametro sostanziale di valutazione ambientale, collegato all'art. 17 del regolamento UE 2020/852 e all'art. 18 del regolamento UE 2021/241 (**Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze n. 6093 del 2022, n. 6966 del 2024 e n. 980 del 2024**).

Effettività della verifica

La verifica deve essere concreta e istruita, non potendo fondarsi su richiami generici, su mere presunzioni o sulla sola pendenza di indagini penali (**Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze n. 4189 del 2024 e n. 6966 del 2024; TAR Lazio, Roma, sentenza n. 21690 del 2025**)

Integrazione del DNSH nei procedimenti ambientali e negli atti di gara

Il DNSH può essere integrato nella VIA, nell'AIA e negli atti di gara, purché la documentazione consenta di comprendere quali obiettivi ambientali siano coinvolti, quali rischi siano stati valutati e quali misure siano state adottate (**Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze n. 6093 del 2022 e n. 6966 del 2024; TAR Lazio, Roma, sentenza n. 21690 del 2025)**

DNSH e comunicazione di avvio del procedimento

Nei procedimenti che comportano valutazioni discrezionali, quale l'accertamento della violazione del principio DNSH previsto dall'art. 17 del Regolamento UE 2020/852, la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento costituisce causa autonoma di illegittimità del provvedimento, salvo che l'amministrazione fornisca in giudizio la prova che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il privato deve allegare quali elementi conoscitivi avrebbe introdotto nel procedimento; solo dopo tale allegazione l'Amministrazione è gravata dell'onere di dimostrare che, anche valutando quegli elementi, il contenuto dispositivo non sarebbe mutato. (**Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze n. 4189 del 2024 e n. 6966 del 2024**)

Caso aperto
DNSH e VIncA di III livello

- il **parere positivo di VINCA di III livello** che fa seguito al **parere negativo di VINCA di II livello** determina la violazione del principio Do No Significant Harm (DNSH) in relazione al sito Natura 2000 interessato dall'impianto? (questione posta ma non decisa per difetto di legittimazione ad agire - TAR Lazio, Roma, sez. III, sentenza n. 10083/2026)