

“NON ARRECARRE UN DANNO SIGNIFICATIVO”: PRINCIPIO CENTRALE DEL PNRR E PREREQUISITO PER ‘ONE-HEATH’.

Per onorarlo non si possono eliminare o alleggerire le valutazioni ambientali

Maria Grazia Petronio¹, Mauro Valiani² e Fabrizio Bianchi³

¹ Medico di Sanità Pubblica, già Commissario CT VIA-VAS Ministero Ambiente

² Già Direttore Dipartimento Prevenzione ASL Empoli

³ Epidemiologo, CNR, Pisa

Il contesto europeo

Prima dell'arrivo della pandemia la Commissione Europea (CE) ha promulgato il **Regolamento (UE) 2019/2088** (27 novembre 2019) relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari in cui, all'art. 2 si definisce “investimento sostenibile” un'attività economica che contribuisce ad un obiettivo ambientale, o che promuove la coesione sociale, le relazioni industriali, o un investimento in capitale umano o in comunità economicamente o socialmente svantaggiate, a condizione che tali investimenti non arrechino un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali stabiliti e che le imprese che beneficiano di tali investimenti rispettino prassi di buona governante. Entra quindi in scena il concetto di non arrecare danno significativo, in inglese *Do Not Significant Harm* (DNSH). All'art. 2 bis viene stabilita la necessità di emanare norme tecniche di regolamentazione per specificare ulteriormente i dettagli del contenuto e della presentazione delle informazioni relative al principio “non arrecare un danno significativo”.

In piena prima ondata pandemica, il principio DNSH veniva ripreso dal **Regolamento (UE) 2020/852** (del 18-06-2020) relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (c.d. **Regolamento Tassonomia**, che modifica il Regolamento citato in precedenza) in cui vengono elencati sia gli obiettivi ambientali, compresi i contributi sostanziali da apportare a ciascuno di questi (mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti: prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo; protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi), sia i cosiddetti “danni significativi” che non devono ovviamente essere apportati.

Con riferimento ai Piani nazionali di ripresa e resilienza dei Paesi dell'Unione Europea (UE), a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) il 12 febbraio 2021 sono stati emanati gli **Orientamenti tecnici**¹ sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" in cui vengono richiamati gli obiettivi ambientali del Regolamento Tassonomia e proposti gli approcci secondo i quali il DNSH deve essere applicato in questo contesto. In particolare si ribadisce che ogni singola misura di ogni componente del PNRR deve essere sottoposta alla valutazione DNHS, con la sola eccezione di quelle per le quali si possono escludere a priori impatti prevedibili. La conformità al principio DNSH dovrebbe essere integrata fin dall'inizio della progettazione delle misure. Si sottolinea poi che il rispetto del diritto ambientale nazionale e dell'UE è un obbligo distinto e non esonera dalla necessità di effettuare una valutazione DNSH. Si precisa, inoltre che la VIA² e la VAS³ non possono essere considerate sostitutive, in quanto potrebbero non trattare tutti gli aspetti necessari nell'ambito del DNSH, ma che devono essere prese in considerazione ai fini della valutazione DNSH.

Negli stessi Orientamenti si ricorda che “la valutazione ambientale è una procedura a garanzia del fatto che, prima di prendere le decisioni, si tenga conto delle implicazioni dei piani/programmi/progetti sul piano

¹ CE 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. C (2021) 1054 final. Bruxelles 12.02.2021.

² VIA è l'acronimo di Valutazione d'Impatto Ambientale.

³ VAS è l'acronimo di Valutazione Ambientale Strategica.

ambientale. Le valutazioni ambientali possono essere effettuate per singoli progetti, come una diga, un'autostrada, un aeroporto o una fabbrica, sulla base della direttiva 2014/52/UE (nota come "direttiva sulla valutazione d'impatto ambientale" o "direttiva VIA") o per piani o programmi pubblici sulla base della direttiva 2001/42/CE (nota come "direttiva sulla valutazione ambientale strategica" o "direttiva VAS")⁴.

Per le attività economiche per le quali esiste un'alternativa a basso impatto ambientale tecnologicamente ed economicamente praticabile, la valutazione dell'impatto di ciascuna misura dovrebbe essere effettuata rispetto allo scenario in assenza di interventi (scenario zero), tenendo conto dell'effetto della misura in termini assoluti.

A proposito di interconnessione tra principio DNSH e strumenti valutativi, anche nella **Guida Operativa (GO)**⁴, promulgata a fine dicembre 2021, ci sono passaggi di rilievo: l'approccio raccomandato dalla GO "permette di verificare la coerenza con il principio DNSH all'interno dello stesso processo di VAS o VIA che al contempo garantisce la presenza delle valutazioni e analisi a supporto di livello strategico, necessarie per giustificare alla Commissione Europea il rispetto dello stesso principio".

Il quadro normativo appare comunque più complicato se si considera che mentre nella VIA e nella VAS le modalità di valutazione degli impatti su ambiente e salute sono consolidate, il concetto di "non significativo" del DNSH, come declinato negli Orientamenti tecnici, sembra più indeterminato. Ad esempio, un'attività non arreca un danno significativo alla mitigazione del clima se non conduce ad emissioni "significative" di gas serra; non arreca un danno alla riduzione dell'inquinamento se non comporta un aumento significativo di emissioni inquinanti; non arreca danno alla biodiversità e agli ecosistemi se non nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi.⁵

È interessante l'esempio riportato al punto 2.4 dei suddetti Orientamenti, che lascia spazio ad una interpretazione di tipo assoluto e al contempo restrittiva del principio DNSH "Alla luce delle condizioni sopra enunciate, le misure di produzione di energia elettrica e/o di calore a partire da combustibili fossili, e le relative infrastrutture di trasmissione/trasporto e distribuzione, in generale non si dovrebbero considerare conformi al principio DNSH ai fini dell'RRF, data l'esistenza di alternative a basse emissioni di carbonio. Dal punto di vista della mitigazione dei cambiamenti climatici, è possibile fare, caso per caso, eccezioni limitate a questa norma generale per le misure di produzione di energia elettrica e/o di calore a partire dal gas naturale e alle relative infrastrutture di trasmissione/trasporto e distribuzione".

La propensione, da noi non condivisa, ad alleggerire i procedimenti di approvazione dei progetti del PNRR, deve fare i conti con una certa sovrapposizione con le norme esistenti sulla valutazione d'impatto e l'istituzione di nuovi riferimenti vincolanti per assicurare il rispetto del principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali". Questi riferimenti si traducono in una valutazione di conformità degli interventi previsti in seno al PNRR che si annuncia tutt'altro che agevole, a giudicare dalla farraginosità delle 300 pagine della GO e dalle 350 pagine del **Regolamento Delegato (UE) 2021/2139**.⁶ Per concludere, a conferma degli intendimenti dell'UE sulle procedure valutative si cita la recente Comunicazione della Commissione UE (2021/C 486/01) che precisa diversi ambiti di applicazione della VIA.⁷

Una proposta sbagliata

⁴ Circolare del 30 dicembre 2021, n. 32 del Ministero dell'Economia e delle Finanze avente come oggetto *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH)* e relativi allegati *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. dnsh), check list*.

⁵ Ai fini del regolamento RRF, il principio DNSH va interpretato ai sensi dell'articolo 17 del regolamento Tassonomia. Tale articolo definisce il "danno significativo" per i sei obiettivi ambientali contemplati dal regolamento Tassonomia.

⁶ Regolamento (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.

⁷ La Comunicazione della Commissione UE (2021/C 486/01) contiene importanti perentorie indicazioni sulla necessità di aprire apposite procedure di valutazione per: proroghe; protratti piccoli interventi di manutenzione di impianti; impianti che ripartono dopo lunghi arresti con necessità di interventi di adeguamento; interventi che ampliano l'esercizio dell'impianto (ad es. che consentono più voli ad un aeroporto); interventi successivi all'opera principale e che non sono andati in VIA; progetti che comunque possono avere impatto ambientale significativo e per cui è prevista un'autorizzazione.

In questo quadro normativo complesso e, in parte, in evoluzione appare quanto mai inopportuna e pericolosa, la “solerte” Proposta di Legge n. 92/2021 depositata al Consiglio Regionale della Toscana il 7 dicembre scorso da un gruppo di consiglieri, con la quale si prospetta che i Progetti della filiera PNRR costituiscano variante automatica agli strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica, comportando, se necessario, dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza e di indifferibilità dei lavori.

In primis per il fatto che i progetti del PNRR, come sottolineato anche da De Toro⁸ e da altri ricercatori esperti in ambiente e salute⁹, non hanno quel livello di dettaglio che sarebbe necessario per una valutazione completa *ante opera*. Ci sono fondate critiche riguardo ad azioni che potrebbero produrre danni all’ambiente e alla salute, in particolare quelle che potrebbero portare al consumo di nuovo suolo, essendo questo fattore critico per la mitigazione della crisi del clima, per il dissesto idro-geologico caratteristico del nostro Paese e per l’esposizione delle persone a noxae ambientali.

Sembrerebbe, dunque, logico e prudente, non essendo chiaro il livello di coinvolgimento delle regioni e di partecipazione degli *stakeholder* - mantenere gli strumenti di valutazione attuali. Ciò non solo per garantire la valutazione di tutti gli impatti ambientali, proponendo, in caso di impatti significativi, declinazioni regionali davvero sostenibili e caratterizzanti (le priorità politiche cui fare riferimento per il DNSH potrebbero essere diverse tra “l’esaminatore” nazionale o sovranazionale e quello regionale...!), ma anche per avvantaggiarsi nella preparazione della documentazione per il DNSH.

Riteniamo che l’azione prevista all’art.2, di annullare qualsiasi verifica preliminare dell’impatto ambientale e sanitario determinato da una variazione d’uso del territorio, vada davvero molto oltre l’intento (dichiarato al par. 4 del preambolo) di snellire le tempistiche delle procedure amministrative per i casi di opere che incidono sull’assetto del territorio comportando variazioni agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Di fatto si azzererebbe qualsiasi valutazione preventiva di effetti sull’ambiente e sulla salute, senza tener conto né di eventuali criticità ambientali/sanitarie eventualmente già presenti nell’area, né di possibili incrementi di esposizione anche se limitati a gruppi più suscettibili e fragili; e ciò anche nel caso in cui si preveda consumo di nuovo suolo, dove è previsto il parere della sola Conferenza di copianificazione, ma nessuna valutazione ambientale/sanitaria. Anche la partecipazione alla valutazione della variante da parte di tutti i soggetti interessati – istituzionali o privati - verrebbe mortificata dall’art.1, venendo così a mancare quell’allargamento a 360° della visuale sull’opera proposta che costituisce un arricchimento e garantisce un governo partecipato del territorio.

Il retroterra culturale e politico della proposta di LR appare quello del piegare i progetti alla disponibilità di finanziamenti del PNRR, anziché usare bene tali finanziamenti per progetti che rispondano alle stesse indicazioni del PNRR: un cortocircuito al servizio dello sviluppo largamente insostenibile, in contrasto con gli assunti dello stesso PNRR che sostiene letteralmente “intervenire per ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l’impatto delle attività produttive sull’ambiente è necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale, oltre che per lasciare un Paese più verde e una economia più sostenibile alle generazioni future”.¹⁰

In tutta evidenza la proposta toscana è nel solco dell’attitudine, diffusa in alcuni ambienti governativi e politici, di ritenere che le valutazioni ambientali siano responsabili di rallentamenti nell’iter di approvazione e che quindi debbano essere alleggerite e sveltite. Questa attitudine non è secondo noi basata su dati reali e la questione dei ‘tempi’ non pare adeguatamente affrontata. Sarebbe piuttosto necessaria una riflessione seria sulla qualità dei progetti e degli studi di impatto presentati, che, essendo spesso carenti e parziali, sono la causa principale degli allungamenti delle procedure valutative, insieme alla mancanza di chiarezza sugli obiettivi generali di tutela delle matrici ambientali/di sostenibilità e alla definizione delle priorità.

Non sarebbe meglio dare indirizzi più chiari in merito alle opere necessarie alla mitigazione del clima e investire in formazione e incremento di personale per i servizi pubblici addetti, nonché in linee guida e strumenti, che aiutino i proponenti le opere a fare meglio gli studi di impatto, in modo da consentire alle commissioni di valutare con celerità? Oppure l’obiettivo è proprio quello di togliere di mezzo le valutazioni?

⁸ De Toro P. Editoriale in Rivista dell’Associazione Analisti Ambientali n.8/2021. www.levallutazioniambientali.it

⁹ <https://www.scienzainrete.it/articolo/proposte-pnrr-di-gruppo-di-docenti-ricercatori-ed-esperti-ambiente-e-salute/mind-one-health>

¹⁰ Piano Nazionale Ripresa e Resilienza; #NextGenerationItalia; p.14

Se così è, bisogna che i fautori di tali proposte siano consapevoli della pericolosità di un indebolimento o peggioramento dell'eliminazione di un quadro normativo di riferimento chiaro e collaudato, andando, di fatto, in una direzione opposta a quella dello sviluppo sostenibile.

Uno degli assunti della Proposta di legge regionale è quello che i progetti dovrebbero “sanare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica dovuta alla diffusione del virus SARS-COV-2”, ignorando del tutto che questa pandemia è il risultato del peso insostenibile che l'attuale modo di produzione e di consumo esercita sull'ambiente. Così ragionando si continua a sottovalutare il rischio altissimo e largamente previsto di nuove epidemie, nuove carestie e anche nuovi conflitti planetari, per contrastare il quale occorrerebbe cambiare il modello di sviluppo e di governo del territorio. Anche il contesto regionale e locale è rilevante, in considerazione delle condizioni differenziate di suscettibilità al covid-19 che determinano gruppi particolarmente fragili. Come è noto, fenomeni sinergici, come la prevalenza di malattie croniche, condizioni socio-economiche svantaggiate e inquinamento atmosferico, hanno causato più morte e devastazione in alcuni contesti rispetto ad altri.¹¹

La stessa affermazione che “Il governo stima che gli investimenti previsti possano avere un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche” sembra ignorare proprio ciò che questa pandemia ha chiaramente dimostrato: le pandemie possono causare spese ingenti mentre investimenti in politiche che proteggono e includono la natura e la salute dell'uomo consentono imponenti risparmi! È stato stimato che il costo per ridurre il rischio di pandemie è di 100 volte inferiore a quello necessario per le risposte.¹² In quest'ottica dovrebbero essere privilegiate le azioni che garantiscono dei co-benefici per la salute e l'ambiente, in accordo con la strategia *One-Health*: questo ci pare l'unico approccio in grado di mitigare gli effetti - anche locali - della crisi climatica e prevenire le principali malattie croniche e infettive¹³, con effetti positivi e moltiplicativi sull'economia.

¹¹[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)32000-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)32000-6/fulltext)

¹² www.ipbes.net/pandemics

¹³<https://oem.bmj.com/content/early/2022/01/06/oemed-2021-107833.abstract>