



CONFINDUSTRIA

Orientamenti sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034

Nota Confindustria

31 marzo 2026



SOMMARIO

1.	Principio DNSH e transizione ecologica	2
2.	Principi della tassonomia.....	3
3.	Applicazione del DNSH nelle politiche industriali: il caso Transizione 5.0.....	3
4.	Applicazione del DNSH nella politica di coesione	5

1. Principio DNSH e transizione ecologica

Il principio "Do No Significant Harm" (DNSH), è un requisito imprescindibile per traggare lo Sviluppo Sostenibile. Introdotto dal Regolamento UE 2020/852 (c.d. "Regolamento Tassonomia"), nasce per coniugare crescita economica e tutela dell'ecosistema, garantendo che gli investimenti siano realizzati senza pregiudicare gli obiettivi di sostenibilità fissati dal predetto Regolamento. In particolare, i seguenti: mitigazione del cambiamento climatico; adattamento al cambiamento climatico; uso sostenibile e protezione dell'acqua e delle risorse marine; transizione all'economia circolare, prevenzione e riciclaggio dei rifiuti; prevenzione e controllo dell'inquinamento; protezione della salubrità degli ecosistemi.

Nella totalità degli investimenti per la transizione ecologica, il rispetto del principio DNSH risulta centrale, poiché tale principio ha rappresentato una condizione imprescindibile per l'accesso ad agevolazioni finanziate con risorse europee, come il Recovery Fund, i Fondi della politica di coesione ed InvestEU, e ad altre agevolazioni implementate dagli Stati membri dell'Unione europea.

Tuttavia, la sua traduzione in disposizioni regolatorie di dettaglio risulta molto complessa e articolata. In diverse fasi di attuazione, infatti, l'applicazione del principio DNSH si è dimostrata troppo rigida, tecnicamente opaca e mal calibrata rispetto alla realtà produttiva, in particolare per le imprese manifatturiere e le PMI. La mancanza di criteri chiari e proporzionati ha causato ritardi nell'avvio degli investimenti, esclusione di progetti meritevoli e un clima di incertezza che ha finito per disincentivare l'innovazione, invece di stimolarla.

Inoltre, gli Stati Membri stanno procedendo in maniera autonoma all'emanazione di tali disposizioni, con il conseguente proliferare di discipline articolate in modo anche sensibilmente disorganico, che complicano ulteriormente l'applicazione del DNSH a livello europeo.

In tal senso, pur ribadendo che il rispetto del principio DNSH resta un requisito imprescindibile, è necessario operare una netta revisione dei principi declinati per la sua applicazione, oltre che una decisa semplificazione dei criteri di vaglio tecnico (cd. *technical screening criteria*) previsti dalla Tassonomia. Questo per evitare la creazione di vincoli non necessari, permettere lo stanziamento di risorse e adottare strumenti strategici per accompagnare la trasformazione della manifattura e rilanciare la capacità innovativa del sistema industriale europeo.

In questo contesto, sarebbe auspicabile l'**emanazione di guide applicative semplificate a livello UE**, che possano supportare concretamente le imprese, in particolare le PMI. Lo strumento della Guida Applicativa, infatti, dovrebbe superare l'enunciazione dei concetti DNSH e dettagliare una serie di casistiche reali di applicazione, fornendo così un riferimento standardizzato e univoco per tutti gli Stati UE.

Investire in tecnologie pulite, filiere sostenibili, materiali alternativi e digitalizzazione green-oriented è oggi una necessità industriale, oltre che ambientale. Tuttavia, per cogliere pienamente queste opportunità, è essenziale rivedere alcune delle politiche adottate negli ultimi anni, per adattare alle sfide imposte dalla competizione globale e dalla necessità di una rapida transizione.

Un cambiamento di rotta è, quindi, essenziale e auspicabile per garantire che le politiche di sostenibilità siano davvero in grado di stimolare l'innovazione e la competitività del sistema industriale, a partire proprio da un ripensamento del Principio DNSH e della sua applicabilità in concreto.

2. Principi della tassonomia

Come sopra accennato, i principi della tassonomia, delineati nell'ambito della strategia europea in tema di finanza sostenibile, sono stati utilizzati nella definizione dei progetti idonei all'accesso ai fondi del Piano di Ripresa e Resilienza, acquisendo una rilevanza crescente negli ultimi anni. Per questo motivo, è essenziale definire una tassonomia che sia lineare, allineata a ciò che viene definito nei contesti non UE e neutrale dal punto di vista tecnologico.

È necessario applicare una piena neutralità tecnologica quando si definiscono i Requisiti per i criteri di screening tecnico, come previsto dall'articolo 19 del Regolamento 2020/852. Ad esempio, per quanto riguarda le attività legate alla mobilità (ad esempio la produzione di veicoli), la tassonomia valuta le emissioni utilizzando un approccio a tubo di scarico invece di un approccio ciclo di vita o da pozzo a ruota. Questo non considera il potenziale utilizzo di combustibili puliti e rinnovabili in qualsiasi forma di trasporto sostenibile secondo la Direttiva 2413/2023.

Per quanto riguarda l'importanza di un'applicazione semplice e l'allineamento con ciò che viene definito nei contesti non UE, sottolineiamo che i principi della tassonomia sono stati recentemente aggiornati per considerare, tra gli altri, l'energia nucleare e la generazione di elettricità da combustibili fossili con cattura e stoccaggio di carbonio. È importante stabilire criteri e soglie che possano essere raggiunti efficacemente e siano ben riconosciuti a livello internazionale.

Infine, se la Tassonomia viene utilizzata per valutare l'idoneità dei progetti ai fondi pubblici, come indicato nel considerante 41 del Regolamento 2020/852, è importante considerare che la transizione richiede riduzioni sostanziali delle emissioni di gas serra nelle attività economiche e nei settori per i quali non esistono alternative a basso contenuto di carbonio tecnologicamente ed economicamente fattibili. Per questo motivo, è fondamentale favorire la transizione delle imprese dell'UE, consentendo loro l'accesso ai fondi.

3. Applicazione del DNSH nelle politiche industriali: il caso Transizione 5.0

I principi contenuti nella Tassonomia devono essere strutturati correttamente per evitare il blocco degli investimenti. Questo è, ad esempio, il caso del principio DNSH, utilizzato per la valutazione di progetti idonei ai Fondi per la Facility di Recupero e Resilienza. Ad esempio, alcune categorie di imprese (ad esempio le attività ETS le cui emissioni di gas serra superano il benchmark di prodotto correlato) sono state escluse dalla legge primaria italiana dalla partecipazione alla misura "Transizione 5.0".

"Transizione 5.0" mira a ottenere guadagni di efficienza energetica per 0,4 Mtep tra il 2024 e il 2026, equivalenti all'1,5% del consumo energetico finale di tutti i settori industriali (26,4 Mtep nel 2021), che non possono essere raggiunti escludendo settori industriali più intensivi in termini di energia come quelli dell'ETS. Infatti, i settori ETS italiani hanno emesso 132 Mton CO₂eq nel 2021, equivalenti a circa il 31,5% dell'economia italiana (considerando industria, trasporti, famiglie, agricoltura e gestione dei rifiuti) e il 76% dell'intero settore industriale (industrie energetiche 87 MtonCO₂eq nel 2021; manifatturiera e costruzioni 54 MtonCO₂eq nel 2021; Processi industriali 32 MtonCO₂eq nel 2021).

I parametri di riferimento ETS sui prodotti sono stati definiti come criteri per l'assegnazione di quote gratuite (EUA) a settori a rischio di perdita di carbonio e, secondo la Direttiva (UE) 2023/959, una riduzione degli EUA deve essere applicata solo agli operatori di impianti i cui livelli di emissione di gas serra superano l'80° percentile dei livelli di emissione per i relativi parametri di prodotto e che non hanno ancora stabilito un piano di neutralità climatica.

Riteniamo che promuovere investimenti digitali e sostenibili nei settori ETS le cui emissioni superano il relativo benchmark sia in linea con la loro traiettoria di decarbonizzazione: secondo la bozza del Piano Nazionale Energia e Clima, i settori ETS italiani devono ridurre le emissioni di gas serra a 87-94 MtonCO₂ entro il 2030, circa il 30% in meno rispetto al 2021.

Questa disposizione è pienamente conforme alla Direttiva ETS, alla Direttiva sulle Energie Rinnovabili e alla Direttiva sull'Efficienza Energetica, poiché promuovere investimenti verdi e a basse emissioni di carbonio in quei settori può determinare una significativa riduzione del consumo energetico nazionale di combustibili fossili, sia direttamente (ad esempio riducendo il consumo naturale come consumo) sia indirettamente (ad esempio la riduzione del consumo di elettricità che oggi in Italia è prevalentemente generato da combustibili fossili). La misura è inoltre perfettamente coerente con l'obiettivo della transizione ecologica e con i principi dell'economia circolare. I settori ETS alimentano i loro impianti con molteplici residui e sottoprodotti per rispettare i principi dell'economia circolare. Settori che hanno aiutato l'Italia (aggiornamento dati al 2023) a raggiungere il 72% del riciclaggio dei rifiuti (con una media UE del 58%). Questi includono, ad esempio:

- Scarto: prodotto nel 2022 dall'Italia 6,6 Mt (il 60% della produzione proviene da materie prime secondarie);
- Rottami (materie prime secondarie) riutilizzati dall'industria del vetro: 3,5 Mt (64% della quantità di vetro prodotta);
- Materiali plastici: 785.000 t di polimeri secondari prodotti in Italia. Il volume totale di plastica riciclata post-consumo prodotta in Italia nel 2022 è stimato tra 1,20 e 1,35 Mt;
- Acciaio e rottami ferrosi: Nel 2022 l'Italia è stata confermata come il principale produttore europeo di acciaio per forni elettrici (85% dell'acciaio da rottami), contribuendo con oltre il 30% della produzione elettro-siderurgica dell'UE.
- Settore ceramico: il 100% dei rifiuti solidi prodotti viene riutilizzato nel settore per la produzione di nuovi prodotti, permettendo di coprire circa l'8% del fabbisogno di materie prime.

- Industria del cemento: sostituisce il 7,5% delle materie prime del processo produttivo con materie prime alternative (sottoprodotti, scarti di fine scala, rifiuti non pericolosi) e nel 2022 ha utilizzato oltre 436 mila tonnellate di carburanti alternativi derivati da rifiuti non riciclabili e non pericolosi.

Inoltre, **Transizione 5.0 ha incluso tra le attività considerate contrarie al principio Do Not Significant Harm (DNSH)** quelle nel cui processo produttivo viene generata un'elevata dose di inquinanti classificabili come **rifiuti speciali pericolosi**, il cui smaltimento potrebbe causare danni all'ambiente. A tal proposito, abbiamo chiarito che questa esclusione non dovrebbe applicarsi in tutti quei casi in cui i rifiuti sono destinati a operazioni di economia circolare, come il riciclo e il recupero, poiché in tutti questi casi non vi sono potenziali impatti ambientali negativi.

Il principio di sostenibilità, infatti, non dovrebbe essere valutato sulla base della produzione di rifiuti speciali pericolosi, ma piuttosto sulla modalità con cui questi vengono successivamente gestiti. Quando i rifiuti vengono correttamente trattati, recuperati e riciclati, si riducono significativamente i rischi ambientali e si favorisce il processo di transizione ecologica. Pertanto, escludere tali attività da misure di supporto alla decarbonizzazione, come la misura 5.0, non sarebbe razionale, in quanto queste operazioni rappresentano un valore aggiunto per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità e di economia circolare.

Alla luce delle criticità sopra evidenziate, e in particolare dell'esclusione di interi settori industriali, quando i principi della tassonomia vengono utilizzati per allocare i fondi pubblici, la valutazione della sostenibilità dovrebbe essere collegata all'unico investimento e non all'azienda o al settore. Allo stesso tempo, un investimento specifico dovrebbe essere considerato un contributo sostanziale alla mitigazione del cambiamento climatico se riduce le emissioni di gas serra dell'attività correlata. Inoltre, tali considerazioni dovrebbero essere integrate nel Regolamento 2020/852, nonostante l'attività debba avere un percorso credibile verso la neutralità climatica.

4. Applicazione del DNSH nella politica di coesione

Il principio DNSH rappresenta un elemento centrale delle politiche europee per la transizione sostenibile.

La valutazione del rispetto del principio DNSH è, infatti, diventata obbligatoria anche per i progetti finanziati con i Fondi Strutturali e di Investimento Europei, nonostante essi siano profondamente differenti, per scopo, beneficiari e governance, dagli interventi PNRR.

Pur riconoscendo il valore strategico del DNSH quale strumento per orientare gli investimenti verso obiettivi di riduzione del danno ambientale, l'esperienza applicativa maturata nel ciclo 2021–2027 evidenzia la **necessità di una evoluzione significativa del suo impianto operativo** nella prossima programmazione della politica di coesione.

Con riferimento al ciclo 2021-2027, il DNSH ha contribuito a rafforzare l'integrazione tra politiche industriali e sostenibilità e ad aumentare l'attenzione delle imprese agli impatti ambientali.

Al contempo, tuttavia, sono emerse criticità rilevanti:

- eccessiva complessità applicativa e oneri amministrativi per le imprese;
- scarsa proporzionalità rispetto a dimensione d'impresa e investimento;
- incertezza interpretativa e disomogeneità tra strumenti;
- rischio di disincentivo alla partecipazione, soprattutto per le PMI, che potrebbero incorrere anche in conseguenze legali o nel defianziamento, derivanti da una errata certificazione dell'investimento.

Ne deriva un'applicazione spesso percepita come **adempimento formale**, più che come leva effettiva di trasformazione.

Si evidenzia, infine, una criticità rilevante per il sistema produttivo, relativa alle imprese operanti nel settore della gestione dei rifiuti (ATECO 38), che risultano frequentemente escluse dai regimi di aiuto a causa dell'attuale impostazione del regolamento GBER.

Tale esclusione appare in contrasto con gli obiettivi europei di promozione dell'economia circolare, penalizzando proprio i soggetti che operano nel recupero e nella valorizzazione dei rifiuti.

In tale contesto, si propone di valutare la possibilità di utilizzare il rispetto del principio DNSH come criterio abilitante per consentire a tali imprese l'accesso ai finanziamenti, in coerenza con gli obiettivi ambientali perseguiti.

Proposte:

Di seguito si riportano alcune soluzioni applicative che potrebbero contribuire a declinare al meglio il principio di semplificazione per l'adempimento.

A tal riguardo, si segnala anche il progetto europeo GreenGov¹, in cui Regione Lombardia, assieme a Confindustria Lombardia e altri stakeholder regionali hanno condiviso esperienze e buone pratiche europee in ambito DNSH e Climate Proofing.

- *Valorizzazione delle valutazioni già effettuate (VAS e strumenti a monte)*

Evitare duplicazioni istruttorie nei casi in cui la conformità al DNSH sia già stata valutata a livello di programma o misura, in particolare nell'ambito delle procedure di VAS, garantendo coerenza tra livello programmatico e attuativo, come peraltro già indicato dal documento "Attuazione del Principio orizzontale DNSH (DO NO SIGNIFICANT HARM) nei programmi cofinanziati dalla politica di coesione 2021-2027" della Presidenza del Consiglio dei Ministri²

- *Valutazione: proporzionalità degli adempimenti e armonizzazione dei criteri*

¹ **GreenGov**, progetto quadriennale di collaborazione tra dieci regioni europee all'interno del programma Interreg Europe, si sviluppa su tre temi nell'ambito del Green Deal europeo: DNSH (Do No Significant Harm), climate proofing e finanza sostenibile. [GreenGov - GREEN finance and Do No Significant Harm principle implementation for a better regional GOVernance | Interreg Europe](#)

² <https://va.mite.gov.it/it-IT/datistrumenti/MetadatoRisorsaCondivisione/ef6e57b3-d854-442b-848c-3953ef74810e>

Stabilire criteri di proporzionalità in funzione della tipologia di impresa, del settore e della dimensione degli interventi, evitando che il livello di analisi richiesto risulti sproporzionato rispetto all'impatto ambientale delle attività finanziate. Armonizzazione a livello regionale/nazionale ed europeo, laddove possibile.

Inoltre, adottare criteri chiari, riconosciuti e facilmente verificabili, utilizzando etichette rilevanti (es. EMAS, Ecolabel o altre etichette ambientali di tipo I – *proposta già attuata da Regione Lombardia in diversi bandi*)

- Semplificazione e coerenza degli strumenti operativi (checklist e schede)

Semplificare la struttura delle checklist DNSH, rendendo più chiaro il discrimine tra “sì”, “no” e “non applicabile”.

Nei bandi, individuare ex-ante quali dei sei obiettivi ambientali risultano effettivamente rilevanti per ciascuna tipologia di intervento, evitando verifiche su ambiti non pertinenti.

Qualora un investimento non disponga di una checklist dedicata, chiarire che non debba essere richiesta la compilazione di schede non coerenti, consentendo di motivare la non applicabilità.

- Chiarimento del concetto di “danno significativo”

Introdurre criteri interpretativi più chiari, anche attraverso soglie, benchmark o casistiche standard, al fine di ridurre l'incertezza applicativa e limitare valutazioni discrezionali caso per caso.

- Chiarezza sul perimetro degli obblighi e delle evidenze richieste

Definire in modo uniforme il livello di approfondimento richiesto per la documentazione DNSH, chiarendo fino a che punto le imprese devono spingersi nella raccolta delle evidenze, anche rispetto alla catena dei fornitori, al fine di evitare oneri istruttori eccessivi e non standardizzati.

- Standardizzazione e semplificazione per tipologie di intervento (DNSH-proof)

Prevedere, accanto ai bandi ordinari, linee di intervento standardizzate relative a tipologie di investimento già valutate ex-ante come conformi al principio DNSH. Per tali interventi potrebbe essere sufficiente una dichiarazione semplificata, con eventuali controlli successivi, riducendo tempi e oneri amministrativi.

- Coordinamento con CAM (Criteri Ambientali Minimi) e strumenti esistenti

Rafforzare il coordinamento tra DNSH e criteri ambientali minimi (CAM), evitando duplicazioni documentali e chiarendo i casi in cui l'applicazione dei CAM possa considerarsi sufficiente ai fini del rispetto del principio DNSH.

- Supporto operativo e adeguamento del quadro professionale

Prevedere format standard per le relazioni DNSH e percorsi di formazione dedicati per imprese e professionisti. Valutare un adeguamento dei tariffari per le prestazioni tecniche connesse a CAM e DNSH, al fine di evitare oneri non riconosciuti.

Allo stesso tempo, sarà necessaria adeguata formazione per i funzionari pubblici coinvolti nell'attuazione del programma. In questo senso, potranno essere utili linee guida per i funzionari pubblici incaricati dell'attuazione dei programmi finanziari.

Inoltre, potranno essere previste azioni di *awareness* (webinar, help desk dedicati, etc).

- Chiarezza sulle modalità di attestazione

Definire in modo più chiaro il bilanciamento tra autocertificazione e certificazione da parte di soggetti terzi, nonché la copertura dei relativi costi, evitando di trasferire integralmente il rischio sulle imprese.

- Coordinamento con le procedure autorizzative

Garantire coerenza tra criteri DNSH e procedimenti autorizzativi ambientali ed edilizi, evitando che interventi già autorizzati risultino successivamente non finanziabili.