



Il principio DNSH: tra PNRR e Corporate Sustainability Due Diligence Directive
di **MICHELE CHIERICI**

SOMMARIO: **1.** IL PRINCIPIO DNSH NEL PNRR. – **2.** LA PROPOSTA DI DIRETTIVA CSDD: STESSA MATRICE EUROPEA STESSI OBBLIGHI. – **3.** LE SOLUZIONI ADOTTATE NELL'ALVEO DEL PNRR. – **4.** IL PROBLEMA METODOLOGICO E L'APPORTO DELLE SOLUZIONI IT DEL PNRR APPLICATE ALLA PROPOSTA DI CSDD. – **5.** IL FUNZIONAMENTO DELLE VERIFICHE E IL METODO DELLE *CHECKLIST*– **6.** CONCLUSIONI.

Abstract

This paper explores the intersection of obligations outlined in the Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and the sustainability due diligence requirements mandated by the European Union for corporations. Specifically, it investigates how the approval of PNRR financing aligns with the EU's "Do Not Significant Harm" obligation, and how the Italian public administration addresses this alignment. The study aims to (I) identify the instruments utilized by the public administration to ensure compliance with sustainability objectives, and (II) assess whether these instruments can also fulfill the EU due diligence obligations for corporations. Both IT and non-IT solutions will be considered in this analysis, offering a comprehensive examination of the strategies employed to navigate these intersecting regulatory frameworks.

1. Il principio DNSH nel PNRR. Con il presente elaborato si vuole tracciare una linea comune tra i vincoli ambientali previsti dal PNRR rispetto agli obblighi di *due diligence* previsti da differenti normative europee. In particolar modo, l'attribuzione dei finanziamenti del PNRR è subordinata al rispetto di determinati requisiti imposti dalle fonti europee, sicché per il loro conseguimento sono state adottate talune soluzioni che si pensa possano rivelarsi funzionali anche nell'assolvimento degli obblighi di *reporting* ESG in capo alle imprese.

Al fine di accedere ai finanziamenti europei è necessario che le amministrazioni, in primo luogo, ma anche i beneficiari (esecutori) come si vedrà in seguito, rispettino determinati requisiti, uno tra tutti il vincolo sulla tutela ambientale. All'art. 5, par. 2, del Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (c.d. Regolamento sul Recovery Fund) viene stabilito che "*il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio «non arrecare un danno significativo»*", di conseguenza, ogni progetto e ogni riforma proposta nel PNRR è stata preventivamente valutata considerando

l'assolvimento del principio DNSH¹. L'acronimo poc'anzi menzionato può essere disteso, in lingua inglese, in *Do Not Significant Harm*, che viene definito dal sito di Italiadomani, piattaforma governativa ufficiale per la raccolta dei dati afferenti il PNRR, come il principio che impone che gli interventi definiti dai PNRR nazionali non arrechino verun danno significativo all'ambiente e, esattamente, ai sei obiettivi² ambientali individuati nell'accordo di Parigi (c.d. Green Deal europeo³). Il principio DNSH nasce sulla base della formulazione operata dalla "Tassonomia per la finanza sostenibile"⁴, nata per promuovere gli investimenti del settore privato in progetti verdi, sostenibili nonché con il fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Green Deal. Detto principio è stato infatti preso a mutuo dall'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852, ove si prevedono una serie di criteri volti alla perimetrazione della definizione di "danno significativo" prodotto da una attività economica⁵. Ciò si traduce, coerentemente con le linee guida

¹ In dottrina M. COZZIO, *PNRR, Appalti pubblici e applicazione del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cosiddetto DNSH)*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2023, 365 ss.

² V. nt. 4.

³ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni (COM/2019/640 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> (accesso al link effettuato in data 1 ottobre 2023).

⁴ L. DI DOMENICO, *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 2023, 821 ss.

⁵ Cfr. T. DI MARCELLO, *Strategia europea sulla finanza sostenibile, informazione societaria e possibili riflessi sulla gestione della società*, in *Giur. Comm.*, 2023, 616. Talché, tenendo in considerazione il ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti, il danno dovrà essere valutato sulla base della tipologia del danno ascritto, ossia se questo attiene:

1. alla mitigazione dei cambiamenti climatici, quando conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
2. all'adattamento ai cambiamenti climatici, quando conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi;
3. all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, quando l'attività nuoce:

- al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee;

- al buono stato ecologico delle acque marine;

4. all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, quando:

- conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti;

europee, nella valutazione tecnica, mediante ben specifiche schede DNSH divise per missione e per componente, volta a stimare per ciascun intervento finanziato gli effetti diretti e indiretti generati sui sei obiettivi ambientali, seguendo una prospettiva di lungo termine. La risultante è poi ricondotta ad una di quattro categorie, in ordine crescente di rilevanza: l'impatto prodotto dalla misura è nullo o trascurabile sull'obiettivo; la misura sostiene l'obiettivo con un coefficiente (calcolato sulla base dell'Allegato VI al Regolamento (UE) 2021/241) del 100%; la misura contribuisce in modo sostanziale all'obiettivo ambientale e la misura richiede una valutazione DNSH complessiva⁶. Se per i primi tre *outcome* sarà

- l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili;
- lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;

5. alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento quando comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio;

6. alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi quando 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.

⁶ Il regolamento Recovery Fund stabilisce inoltre che la Commissione fornisca orientamenti tecnici sulle modalità di applicazione del principio DNSH nel contesto dell'applicazione del medesimo RRF (v. Considerando 25 e nell'art. 19, par. 3, lett. d) del Regolamento (UE) 2021/241). Ciò è avvenuto per tramite della Comunicazione della Commissione (2021/C 58/01) riguardante gli orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, la quale fornisce linee guida metodologiche sulla messa in pratica del principio, evitando di pregiudicare l'applicazione e l'attuazione del regolamento Tassonomia e di altri atti legislativi adottati in relazione ad altri fondi dell'UE. Sicché, questo documento assurge al grado di fonte di primaria importanza per tutte le questioni interpretative legate al principio DNSH.

All'uopo è stato emanato il Regolamento Delegato (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 contribuisca in modo sostanziale alla mitigazione o all'adattamento dei cambiamenti climatici e, al contempo, che non arrechi un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale di cui all'articolo 9 del regolamento (UE) 2020/852. Detto Regolamento Delegato, all'art. 1, fissa i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica sia esente dalla produzione dei poc'anzi menzionati effetti. All'allegato I, vengono riportate determinate attività (e.g. fabbricazione di tecnologie, produzione di metalli, fabbricazione di prodotti chimici, ecc..) identificandole secondo una descrizione fenomenica, i codici NACE potenzialmente coinvolti (conformemente alla classificazione statistica delle attività economiche definita dal regolamento (CE) 1893/2006), le modalità di valutazione del rischio e le soluzioni di adattamento attuate. È bene precisare che questo elenco è limitato poiché non tutte le attività o investimenti⁶ hanno necessariamente il potenziale di arrecare un danno significativo; a titolo d'esempio si cita, l'assunzione di personale per il supporto agli uffici giudiziari. Di conseguenza, non tutte le attività avranno delle schede associate, non dovendosi verificare specifici vincoli per rispettare il

sufficiente per le amministrazioni fornire una breve motivazione che espliciti le ragioni per cui l'intervento è associato ad un rischio limitato di danno ambientale, a prescindere dal suo contributo potenziale alla transizione verde; solamente l'iscrizione all'ultima categoria prevede una analisi approfondita e la presenza di condizioni da rispettare.

Le amministrazioni devono pertanto assicurare effettivamente che ogni azione non causi un impatto significativo sugli obiettivi ambientali, inserendo requisiti specifici nei documenti sia programmatici che attuativi. In particolare, gli impegni assunti devono essere dettagliatamente descritti e i loro adempimenti vigilati lungo tutte le fasi di pianificazione dell'intervento, fino al completamento e alla verifica di conformità (o collaudo) delle operazioni svolte. Il principio DNSH ha quindi una duplice valenza, sia nei confronti dell'amministrazione che dei beneficiari⁷; ciò si concretizza in una dettagliata descrizione sulle modalità di assolvimento del principio nei documenti di gara, in capo all'amministrazione⁸, e nel rispetto delle prescrizioni per gli esecutori. A scapito degli inadempienti vi può essere la sospensione dell'erogazione delle somme o, nei casi più gravi, l'avocazione del procedimento⁹. Nella pratica avviene che all'interno dei decreti vi siano delle disposizioni, in sede di presentazione dell'istanza di accesso (quindi in una fase intermedia, posteriore alla predisposizione del PNRR ma prodromica alla fase attuativa) che impongano alle imprese proponenti e aderenti di

principio DNSH queste saranno esentate dal presentare la relativa autodichiarazione ovvero a confermare di rientrare in una delle categorie esentate.

⁷ Con tale affermazione si vuole in particolar modo includere le PMI. All'interno del PNRR sono programmati interventi a sostegno delle piccole e medie imprese, rappresentanti l'elemento fondante del tessuto produttivo italiano. Nello specifico, si fa riferimento alla Componente 2 della Missione 1 che ha l'obiettivo di accrescere la competitività del sistema produttivo rafforzandone il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione attraverso una serie di interventi tra loro complementari.

⁸ La conformità con il principio del DNSH è stata illustrata per ogni singola misura già in sede di predisposizione del PNRR, tramite delle schede di auto-valutazione standardizzate. Le valutazioni sono state elaborate sulla base di linee guida tecniche emanate dalla Commissione, cfr. C(2021) 1054 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2021_1054_it.pdf (link attivo in data 1 ottobre 2023).

⁹ Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 21 del 14 ottobre 2021, 32 ove si forniscono delle istruzioni da applicarsi nella fase di redazione degli atti da parte delle Amministrazioni Responsabili, tali atti *“dovranno prevedere un articolo dedicato al DNSH e specifiche clausole che comportino la sospensione dei pagamenti o la revoca nel caso di mancato rispetto di tale principio”*.

assumere l'impegno a garantire il rispetto degli orientamenti tecnici citati sull'applicazione del principio di "non arrecare un danno significativo" agli obiettivi ambientali¹⁰. Quanto ai controlli nella fase attuativa, accade che l'Amministrazione competente, nell'ambito delle verifiche istruttorie, accerti il rispetto del richiamato principio di "non arrecare un danno significativo" e, a tal fine, tenga in conto dei summentovati orientamenti tecnici della Commissione, nello specifico l'Allegato II, (2021/C 58/01). Il predetto Allegato non è vincolante ma può essere utilizzato in sede di monitoraggio e rendicontazione dei risultati degli interventi, così come in sede di verifica e controllo della spesa e delle relative procedure a monte.

Le Amministrazioni godono di una certa libertà circa il metodo da adottare per raggiungere gli obiettivi ambientali previsti. Nell'esperienza nazionale, i decreti di finanziamento o i relativi documenti di gara generalmente contengono sia un ausilio sulle procedure da adempiere (documento d'indirizzo alla progettazione contenente le indicazioni tecniche per il rispetto del DNSH) che una indicazione delle procedure di verifica e i relativi meccanismi sanzionatori automatici. Inoltre, un ruolo preponderante è giocato dalla Ragioneria Generale dello Stato che è intervenuta a più riprese con lo strumento delle Circolari per fornire indicazioni aggiuntive in merito al rispetto del principio DNSH¹¹. Si cercherà quindi di entrare nel dettaglio di queste specifiche provando ad identificarne gli elementi risolutivi applicabili anche alle imprese obbligate ai sensi dell'art. 2 della prossima *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*.

2. La Proposta di Direttiva CSDD: stessa matrice europea stessi obblighi. Il principio del DNSH si innesta nella tematica ambientale prevista dal *Green Deal* europeo che attrae tanto l'attenzione dei legislatori quanto degli

¹⁰ Rinvenibili nella Comunicazione della Commissione dal titolo "*Orientamenti tecnici sulla verifica della sostenibilità per il Fondo InvestEU*", (2021/C 280/01).

¹¹ *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente*, Edizione aggiornata allegata alla circolare RGS n. 33 del 13 ottobre 2022, 6, suggerisce che i documenti di progettazione, capitolato e disciplinare debbano riportare indicazioni specifiche finalizzate al rispetto del principio DNSH affinché sia possibile riportare anche negli stati di avanzamento dei lavori una descrizione dettagliata sull'adempimento delle condizioni imposte dal rispetto del principio.

operatori economici. La transizione ecologica non è solamente una rivoluzione culturale e sociale, bensì anche fonte di cambiamenti all'interno del diritto societario a cui le imprese devono (o dovranno) adeguarsi. Gli operatori sono dunque chiamati al rispetto di nuove normative¹² che presentano problemi ultronei rispetto alla normale gestione dell'impresa per come era stata concepita sino ad ora, tra questi la rilevazione e comunicazione dei dati ESG.

Recentemente, il tema della rendicontazione ESG è stato impattato a livello comunitario¹³ (i) dalla direttiva (UE) 2022/2464 sul nuovo obbligo di rendicontazione in materia di sostenibilità, che sostituisce la direttiva sulle informazioni non finanziarie ampliandone sia l'ambito di applicazione, sia il contenuto delle informazioni da fornire; e (ii) dall'atto del 23 febbraio 2022, con il quale la Commissione, muovendo sul solco delle ragioni tracciate dalla risoluzione del Parlamento Europeo del 10 marzo 2021 in materia di diligenza delle imprese, ha presentato una proposta di direttiva (di seguito anche 'Proposta' o con l'acronimo 'CSDD' da *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*) volta a favorire il raggiungimento di un'economia sostenibile su larga scala e che, al contempo, scongiuri l'aggravarsi di una frammentazione¹⁴ della normativa speciale già prodottasi in alcuni paesi membri, tra cui Germania, Francia e Paesi Bassi.

La Proposta mira ad introdurre una serie di obblighi in capo a determinate categorie di imprese interessate; tuttavia, sebbene l'ambito d'applicazione soggettivo (art. 2) sia perimetrato alle grandi imprese, ciò non deve portare a ritenere che il mondo delle PMI ne sia totalmente estraneo, perlomeno non dagli

¹² Prediligendo un approccio *hard*, trasfuso in veri e propri doveri nelle agende del *management* delle società L. CALVOSA, *La governance delle società quotate italiane nella transizione verso la sostenibilità e la digitalizzazione*, in *Rivista delle società*, 2022, 312. V. anche Atlantis S.p.A., Verbale dell'assemblea del 29 aprile 2022 in tema di "say on climate".

¹³ V. E. BARCELLONA, *La sustainable corporate governance nelle proposte di riforma del diritto europeo: a proposito dei limiti strutturali del c.d. stakeholderism*, in *Rivista delle società*, 2022, 1 ss. (ma spec. 7 ss. per una rassegna dei principali provvedimenti comunitari in materia di *sustainability* con riferimento alle imprese).

¹⁴ V. in particolare il paragrafo 1 della Proposta – Motivi e obiettivi l'emendato art. 3-bis (v. testo dell'emendamento 132) della Proposta. In dottrina MONTALENTI, *Il diritto societario europeo*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2022, 990; F. BORDIGA, A. DE MARIA, *Tutela dei diritti umani nelle catene di approvvigionamento nell'ordinamento tedesco: la Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*, in *Rivista delle società*, 2022, 973.

effetti indiretti¹⁵. Il travagliato *iter* di approvazione, ha fino ad ora postulato una serie obblighi (art. 1, lett. a) che colpiscono ad ampio raggio sia la società diretta interessata che le sue filiazioni ed il gruppo dei soggetti con qui la prima intrattiene relazioni commerciali (di “affari”) lungo la catena di valore¹⁶. La volontà alla base della proposta è di instaurare un circolo virtuoso che vede le società di grandi dimensioni poste tra il legislatore ed i partner commerciali con cui intrattiene relazioni. Le prime sono tenute a verificare il rispetto del codice di condotta¹⁷ ex art. 5 Proposta¹⁸, a individuare gli impatti negativi e a contrastarli, dunque a mantenere una posizione di supervisione, almeno formale, sulla catena di valore.

In modo analogo, spostando le argomentazioni sul piano del PNRR, è responsabilità di ciascun soggetto attuatore far sì che, in sede di attuazione delle misure, vengano rispettati gli obblighi sul controllo del rispetto del principio DNSH. Ciò si traduce in un costante monitoraggio dei soggetti esecutori. Secondo la Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 21 del 14 ottobre 2021, ai soggetti attuatori vengono demandate le attuazioni dei progetti finanziati con i fondi del PNRR, comprendendo le fasi intermedie che vanno dall’avvio alla conclusione dell’intervento, ivi incluso il monitoraggio degli indicatori rilevanti¹⁹.

Così avviene che, in corso d’opera, la continuità dei pagamenti sia soggetta ad una procedura di verifica da parte dell’Amministrazione che prevede

¹⁵ V. il Considerando 47 della Proposta, nel menzionare le PMI quali soggetti che, sebbene in principio non debbano ricadere all’interno della applicazione della Proposta, di fatto vengono poi toccati nella misura in cui partecipano, in veste di società appaltatrici o subappaltatrici, ad attività commerciali con la società obbligata.

¹⁶ R. IBBA, *L’introduzione di obblighi concernenti i fattori ESG a livello UE: dalla direttiva 2014/95 alla proposta di direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 2023, 452 (ma spec. 455 e 458 s.); M. STELLA RICHTER JR., *Corporate Sustainability Due Diligence: noterelle semiserie su problemi serissimi*, in *Rivista delle società*, 2022, 723 s.

¹⁷ All’uopo, l’art. 7, par. 2, lett. b), invita la società obbligata a “*stabilire con un partner commerciale con il quale intrattiene un rapporto d'affari disposizioni contrattuali che impongano a quest'ultimo il rispetto del codice di condotta*”.

¹⁸ Interessante è la comparazione con il diritto tedesco, F. BORDIGA, A. DE MARIA, *op. cit.*, 978, laddove “*le imprese sono obbligate ad effettuare un’adeguata analisi dei rischi lungo l’intera catena di approvvigionamento (§ 5, Abs. 2-4)*” e, sulla base delle rilevazioni, sono tenute a rilasciare una Dichiarazione di principio

¹⁹ La Circolare precisa che tra le principali informazioni che devono essere oggetto di rilevazione vi rientrano gli “*elementi utili alla verifica del soddisfacimento del requisito del Do Not Significant harm*”.

che le spese siano rendicontate ai fini della trasmissione delle richieste di pagamento al Servizio Centrale PNRR che permetterà di procedere con l'avanzamento della spesa. All'uopo, le Amministrazioni titolari dell'intervento presentano all'Amministrazione centrale lo stato di avanzamento ed una dichiarazione attestante il rispetto del principio DNSH; l'Amministrazione centrale, dal canto suo, verifica la regolarità delle spese, sanziona gli indebiti utilizzi delle risorse e, in caso di esito positivo, rilascia una dichiarazione sul rispetto dei principi trasversali (DNSH, *tagging* clima e digitale, parità di genere, superamento dei divari territoriali). Il nodo centrale di questo meccanismo è rappresentato dai soggetti attuatori, i quali, ai sensi dell'allegato alla Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 9 del 10 febbraio 2022, devono “*svolgere una costante e completa attività di rilevazione dei dati afferenti ai progetti finanziati, registrando le informazioni*” tra cui gli elementi utili alla verifica del soddisfacimento del requisito del *Do Not Significant Harm*.

Ciò si traduce in una duplice responsabilità²⁰, del primo tipo se riferita ai soggetti esecutori che dovranno prestare particolari cautele nel rispetto del principio DNSH; del secondo tipo verso i soggetti attuatori che dovranno avere premura di effettuare i controlli sull'adempimento da parte dei soggetti esecutori. Volendo tracciare un filo conduttore comune tra le due discipline, notiamo come sia con riferimento agli obblighi derivanti dalla CSDD che nell'ambito dell'esecuzione delle Misure del PNRR (i) vi è una sub-responsabilità in capo ad alcuni soggetti, rispettivamente le imprese con cui si intrattengono affari da un lato e i soggetti esecutori dall'altro, (ii) vi è un principio a tutela dell'ambiente e (iii) vi sono dei soggetti, generalmente non di piccole dimensioni, tenuti al controllo del rispetto di tale principio. Il tutto si sviluppa poi su un intricato piano di relazioni commerciali che coinvolge un considerevole numero di operatori

²⁰ Responsabilità che potrebbe essere anche triplice, v. G. RACUGNO, D. SCANO, *Il dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità: verso un Green Deal europeo*, In *Rivista delle società*, 2022, 736 s. ove si precisa che la responsabilità civile della società non esclude la responsabilità dei partner commerciali che partecipano alla catena di valore della società obbligata.

economici e, di conseguenza, sfida i controllori a trovare una soluzione efficiente per monitorare i controllati.

3. Le soluzioni adottate nell'alveo del PNRR. Prendendo a mutuo le *best practice* indicate dalla Ragioneria Generale dello Stato²¹ in merito alle verifiche del rispetto del principio DNSH, è possibile trarre alcune conclusioni anche con riferimento agli obblighi di verifica derivanti dalla Proposta. In buona sostanza, è possibile equiparare le attività di verifica poste in capo alla società obbligata ex art. 2 della Proposta con le attività di verifica sulla fase attuativa operate dalla stazione appaltante (leggasi amministrazione) titolare dei bandi di cui al PNRR. La Ragioneria Generale dello Stato, suggerisce a tal fine che le amministrazioni operino su due fronti: la fase di esecuzione e la sua fase prodromica. In ordine temporale, l'amministrazione deve gestire a monte il processo inserendo negli atti programmatici delle istruzioni chiare e determinanti nella funzione di criteri di esclusione; successivamente l'amministrazione dovrà raccogliere le informazioni necessarie per la rendicontazione di ogni singola *milestone* e, parallelamente, il rispetto delle condizioni collegate al principio del DSNH, definendo la documentazione necessaria per eventuali controlli. Tale *modus operandi* può essere applicato di riflesso anche alle operazioni di verifica derivanti dagli obblighi della Proposta.

Nella fase di redazione dell'avviso e, per certi versi anche dell'atto di finanziamento (che può essere equiparata alla fase di stipula del contratto²² tra la società obbligata dalla CSDD con le imprese della catena del valore), l'allegato alla Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 21 del 14 ottobre 2021, suggerisce di menzionare gli obblighi relativi al rispetto del DNSH in più sezioni: tra le finalità e l'ambito di applicazione, tra le definizioni, tra gli obblighi del soggetto attuatore (*scilicet*: del partner commerciale) e ovviamente all'interno

²¹ Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 21 del 14 ottobre 2021.

²² L'accordo contrattuale ai fini della *due diligence* è presente anche in G. RACUGNO, D. SCANO, *op. cit.*, 735.

della clausola riguardante i meccanismi sanzionatori²³. Tutte le menzionate sezioni di un avviso possono essere trasposte, con i dovuti adeguamenti, anche all'interno della modulistica contrattuale che l'impresa obbligata dalla CSDD presenta ai potenziali soggetti della catena di valore.

Alcune specifiche sono invece inapplicabili ad un contratto commerciale tra imprese, quali ad esempio le clausole relative ai riferimenti normativi, agli interventi finanziabili, i criteri di ammissibilità delle proposte progettuali, ed alle modalità di valutazione e approvazione della domanda. In queste casistiche il contenuto dell'avviso si scosta, per sua natura, dalle pratiche commerciali a meno che il contratto tra imprese non segua il modello dell'appalto (scenario previsto dall'art. 3, lett. e), Proposta)²⁴, in tal caso, sempre con i dovuti adeguamenti, alcune delle menzionate sezioni dell'avviso saranno trasponibili in un contratto commerciale, su tutte si pensi alle modalità di valutazione.

La Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 21/2021 suggerisce poi di menzionare il principio DNSH nella sezione dedicata modalità di erogazione della sovvenzione, che può contenere anche le fasi, ossia gli adempimenti intermedi al verificarsi dei quali l'amministrazione provvede al pagamento. Il controllo del principio DNSH dovrà essere effettuato ad ogni SAL, a maggior ragione se il Servizio centrale PNRR deve svincolare ulteriori somme. Nel caso delle imprese della CSDD, sebbene tale previsione possa sembrare irrilevante, è in realtà postulabile una clausola che prevede l'erogazione di una parte del pagamento al verificarsi di una determinata condizione (e.g. all'esibizione di una garanzia contrattuale ex art. 7, par. 2, lett. b), Proposta). Si potrebbe obiettare che, in vista di un rapporto d'affari consolidato, così come definito dalla CSDD, la relazione tra le imprese sia, per intensità o periodo, non trascurabile e quindi non per forza debba concludersi in un solo adempimento; ciò però non toglie valore alla affermazione che potrebbe trattarsi di singoli affari

²³ F. BORDIGA, A. DE MARIA, *op. cit.*, 979 circa il monitoraggio della catena dei fornitori e le relative sanzioni.

²⁴ L'esecuzione di detti contratti è comunque regolata dal dovere di diligenza come menzionato dal Considerando 28 della Proposta. Anche il considerando 47 prende in considerazione gli appalti, nella misura in cui include l'incidenza della proposta sulle PMI, potenziali appaltatrici della società obbligata. A questa casistica vengono inclusi anche i subappalti.

non soggetti al meccanismo dell'avanzamento (SAL). In sintesi, detta fase intermedia andrebbe valutata caso per caso a seconda della relazione commerciale in essere e, in funzione del contratto che si intende stipulare, inserire le adeguate clausole di controllo intermedio.

Ci si può interrogare infine sulla possibilità per l'impresa di grandi dimensioni di verificare *ex ante* l'adeguatezza dei processi e delle strumentazioni in capo alla società di piccole dimensioni. Con qualche adeguamento, pare condivisibile, su questo punto, il *modus operandi* riportato nelle “*Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*”²⁵, che prevede un controllo preventivo dei progetti di gara. In tal senso, infatti si presuppone che vi sia una gara pubblica con più soggetti interessati ad aggiudicarsi i finanziamenti, viceversa il rapporto tra imprese è verosimilmente uno a uno e la predisposizione di un progetto dotato di specifiche non rappresenta uno *step* generalmente previsto per la conclusione del contratto. Vero è che le società obbligate dalla CSDD hanno facoltà di richiedere preventivamente determinate informazioni, e sulla base di queste, secondo parametri interni, determinare se il potenziale *partner* sia ammesso o meno alla contrattazione. Una verifica che vada oltre al controllo formale effettuato “sulla carta” pare però concretamente troppo dispendiosa e difficilmente raggiungibile²⁶.

4. Il problema metodologico e l'apporto delle soluzioni IT del PNRR applicate alla Proposta di CSDD. Come detto, ai fini dell'avanzamento della spesa occorre comunicare una serie di informazioni, tra cui il rispetto del DNSH, al Servizio Centrale PNRR. Prendendo come spunto la soluzione adottata in

²⁵ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2022/circolare_n_30_2022/ (link attivo in data 1 ottobre 2023).

²⁶ *En passant* si può citare l'esperienza tedesca, ove al *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle* (c.d. BAFA) (Ufficio federale dell'economia e del controllo sulle esportazioni) compete l'attività di ispezione ai sensi della *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (§ 19). Perocché come è facile intuire, in questo caso l'ispezione viene effettuata da un soggetto pubblico.

ambito PNRR, si può riflettere sulla applicabilità di un sistema analogo anche alle imprese obbligate dalla CSDD. Le comunicazioni delle Amministrazioni centrali titolari di interventi e dei soggetti attuatori avvengono mediante la piattaforma ReGis o analoghi sistemi informatici, dotati delle stesse funzionalità²⁷, se già in possesso delle amministrazioni, così perseguendo il principio di riduzione degli oneri e della spesa. La piattaforma ReGis è stata introdotta dall'art. 1, comma 1043, l. n. 178 del 30 dicembre 2020 (c.d. Legge di Bilancio 2021), con la quale il MEF, ed in particolare il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, si è impegnato a fornire uno strumento applicativo unico a supporto dei processi di monitoraggio e rendicontazione del PNRR. Il sistema ReGis permette, a tutti i profili abilitati, di immettere informazioni all'interno di sezioni modulari che saranno visibili sia dal "controllore" che dal "controllato", inserendo dei *flag* informatici in corrispondenza delle aree di controllo. Affianco ad alcune *flag* è possibile caricare idonea evidenza documentale, allegando ad esempio *checklist*²⁸, verbali, attestazioni o altri tipi di atti²⁹.

Tale soluzione, sviluppata con software differenti sebbene improntati sulle specifiche del ReGis, potrebbe essere utilizzata anche dalle imprese obbligate nei confronti dei soggetti facenti parte della catena di valore. In primis, la contrattazione potrebbe prevedere una clausola che imponga alle piccole imprese di comunicare determinati dati, ad esempio, di rilevanza ambientale tramite la piattaforma. L'attività di comunicazione non graverebbe economicamente sulle imprese della catena di valore, proprio come richiesto

²⁷ Il set minimo di monitoraggio, ovverosia le informazioni che ogni piattaforma (ReGis o altre) deve essere in grado di gestire, è indicato dall'art. 6, comma 2, del DPCM del 15 settembre 2021 ed individuato nel dettaglio dal PUC v. 2.2 del mese di novembre 2020. Per ciò che concerne il ReGis, è stato poi redatto un manuale utente con le istruzioni per l'immissione dei dati.

²⁸ La Ragioneria Generale dello Stato ha messo a disposizione alcune *checklist* differenziate sulla base degli interventi da attuarsi, v. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2021/32/Allegato-alla-Circolare-del-30-dicembre-2021-n-32_checklist.pdf (link attivo in data 1 ottobre 2023).

²⁹ "Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori", 62, laddove il rispetto del principio DNSH costituisca anche un requisito esplicito dell'intervento espressamente indicato nelle condizionalità di cui all'Annex della CID e agli Operational Arrangements, sarà necessario allegare l'attestazione di verifica di tutti gli elementi di controllo delle *checklist* utilizzate con l'indicazione della documentazione probatoria.

dalla CSDD, se non nella minima misura in cui è richiesto alle stesse di formare il personale che si occuperà della suddetta mansione. Si ritiene tuttavia che detti oneri non possano essere in alcun modo eliminati, sicché anche adottando diverse soluzioni, la rendicontazione ed il costo del personale che esegue la comunicazione *stricto sensu*, rappresentano una costante nel funzionamento di una complessa catena di montaggio che ha come prodotto la trasmissione di informazioni. Da un lato pratico, un esempio di formula contrattuale che impone ad una parte l'utilizzo di una piattaforma informatica per la comunicazione delle informazioni è rinvenibile all'art. 7 dell'allegato I, della Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 9 del 10 febbraio 2022 dal titolo "*Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*". Una clausola, modellata sulla suddetta formulazione, può anche essere integrata con un sistema di pagamento rateizzato sulla base del raggiungimento di determinati obiettivi, tra cui il rispetto del codice di condotta ex art. 5, lett. b), Proposta o delle prescrizioni ambientali.

Terminato il controllo tramite la piattaforma ReGis viene rilasciata una attestazione delle verifiche effettuate; ancora una volta la ricezione della attestazione non comporta alcun costo in capo all'impresa di piccole dimensioni ed è pertanto conforme ed in linea con la *ratio* della CSDD.

Al sensi delle "*Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*", l'Amministrazione centrale, dopo aver accertato il rilascio della documentazione da parte del soggetto attuatore, verifica la correttezza, completezza e coerenza della documentazione attestante l'attuazione del progetto.

5. Il funzionamento delle verifiche ed il metodo delle *checklist*. Le verifiche, nella pratica, vengono effettuate dall'Amministrazione centrale sulla base delle autocertificazioni fornite. Di riflesso, gli esecutori, sono tenuti a fornire apposite dichiarazioni agli attuatori ove (a) si attesta la conformità delle attività prestate con il principio DNSH, (b) si afferma di permettere la verifica di

sostenibilità prevista dagli orientamenti tecnici e (c) ci si impegna a rendere disponibile la documentazione necessaria alle verifiche³⁰. Questo accade ad esempio per l'erogazione di finanziamenti provenienti dal Green Transition Fund o dal Digital Transition Fund, entrambi gestiti da CDP Venture Capital SGR S.p.A.³¹, in favore delle start-up³². Le *“Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori”* richiedono inoltre che ove il rispetto del DNSH rappresenti un requisito esplicito dell'intervento, il controllo debba basarsi anche sugli elementi di controllo delle *checklist*, che dunque dovranno essere nella disponibilità dei soggetti attuatori ed eventualmente caricati sulla piattaforma informatica. Al pari, la società di grandi dimensioni obbligata ai sensi della CSDD potrà richiedere al partner commerciale di inoltrare, mediante mezzi informatici, le *checklist* consegnate al momento della conclusione del contratto.

Le *checklist* riportano elementi specifici che permettono di comunicare informazioni mirate ai fini della valutazione ambientale, quali: la presenza di

³⁰ Un esempio di questa tipologia di autodichiarazione è rinvenibile nella destinazione dei fondi del Green Transition Fund (GTF) promosso dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy in supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica. Inquadro sotto la Missione: 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente: 2 – Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile, Investimento: 5.4.

³¹ v. anche E. GUARNA ASSANTI, G. DI MARTINO, *La Cassa depositi e prestiti quale “asset” strategico per lo sviluppo economico nazionale*, in *Diritto Costituzionale*, fasc. 2, 2022, 128 ss.

³² Ai fini redazionali sono stati consultati i 22 bandi e avvisi delle Amministrazioni Titolari e i 34 tra bandi e avvisi dei Soggetti Attuatori, attivi al momento della stesura dell'elaborato. Le amministrazioni titolari detengono, rispettivamente, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy 7 bandi, il Ministero del Turismo 4 bandi, il Ministero della Salute 4 bandi, il Ministero dell'Università e della Ricerca 3 bandi, il Ministero della cultura 1 bando e la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Trasformazione Digitale 3 bandi. Mentre le Amministrazioni Titolari tendono ad agire su tutto il territorio nazionale, i Soggetti Attuatori sono più variegati e dislocati a livello territoriale, tra questi ultimi infatti si annovera un gran numero di regioni (Lombardia 1 bando, Campania 2 bandi, Friuli-Venezia Giulia 2 bandi, Abruzzo 3 bandi, Marche 2 bandi, Sicilia 2 bandi, Emilia-Romagna 1 bando, Veneto 1 bando, Toscana 1 bando, Liguria 1 bando, Calabria 2 bandi e Umbria con 5 bandi), affiancate da una provincia autonoma (Bolzano 1 bando), una agenzia regionale (ALFA Liguria 1 bando), una Agenzia Europea (ESA 1 bando), una agenzia nazionale (Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale 1 bando) e due società di capitali (CDP Venture Capital SGR S.p.A. con 4 bandi e Cinecittà S.p.A. con 3 bandi). Di questi, una larga parte è destinata alle politiche sul lavoro, in particolare all'assunzione o alla formazione del personale, rientranti nella missione 5 “inclusione e coesione”, mentre, al secondo posto, per numero di bandi, vi sono i finanziamenti dedicati alle imprese.

certificazioni alle Direttive unitarie, se i prodotti siano dotati di etichette ambientali o abbiano determinati marchi ISO, se sui prodotti vi siano certificazioni sull'efficienza energetica, se siano disponibili certificazioni sulla qualità del processo di ricondizionamento o rifabbricazione, se il soggetto da cui si acquistano i prodotti sia iscritto a determinate piattaforme). Le *checklist* vengono utilizzate ad esempio per verificare se i prodotti elettronici, di cui ci si vuole dotare mediante l'utilizzo dei fondi, siano conformi allo scopo di garantire lo sforzo di ridurre al minimo gli impatti ambientali durante tutto il loro ciclo di vita³³. Nella pratica quindi, sono diversi i settori commerciali che vengono sottoposti a detta dichiarazione, si pensi su tutti al riammodernamento dell'apparato tecnologico a favore di una qualsiasi categoria imprenditoriale³⁴ o, nel caso della CSDD, all'intraprendere relazioni commerciali con una impresa che utilizzi solamente determinati prodotti elettronici forniti di certificazioni. Anche in questo caso le soluzioni adottate nell'alveo del PNRR sembrano potersi adattare alle dinamiche della Proposta.

In ultimo, atteso che la responsabilità sulla tardiva comunicazione dei dati relativi al DNSH sia attribuibile alle Amministrazioni centrali titolari di interventi e ai soggetti attuatori, non già può dirsi il medesimo circa la veridicità del contenuto di tali dichiarazioni. Allo stesso modo è possibile asserire che anche nell'ambito della CSDD la responsabilità sulla veridicità dei dati forniti non possa essere ascritta alla società di grandi dimensioni. Viceversa, la responsabilità sarà attribuibile a quest'ultima laddove non abbia attivato i rimedi *ex art. 7* della Proposta a seguito dell'individuazione degli impatti negativi.

³³ *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente* (c.d. DNSH), *passim*, la valutazione dell'attività economica è effettuata tenendo conto non solo l'impatto ambientale dell'attività stessa ma anche l'impatto ambientale dei prodotti e dei servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di vita; ove per ciclo di vita si intende il processo produttivo, il periodo di uso ed il fine vita, ossia lo smaltimento, di tali prodotti e servizi.

³⁴ Ad esempio i fondi destinati a supportare le farmacie rurali nei centri con meno di 3000 abitanti, inquadrato sotto la Missione: 5 inclusione e Coesione – Componente 3: Interventi speciali per la coesione territoriale – Investimento 1: Strategia nazionale per le aree interne – sub investimento 1.2 Strutture sanitarie di prossimità territoriale finanziato dall'Unione Europea-Next GenerationEU.

6. Conclusioni. All'esito della discettazione, si ritiene che i meccanismi di controllo e verifica previsti dal PNRR possano essere presi a mutuo anche dalle società obbligate individuate dall'art. 2 della Proposta. Tal fatte soluzioni contemplano le principali fasi della procedura di finanziamento e, per quanto rilevato, rispondono alle medesime questioni a cui si interfacciano le società della CSDD. Sembra potersi affermare che, le metodologie applicate al PNRR rappresentino un valido punto di partenza, e certe volte anche di arrivo, per l'adempimento degli obblighi comunitari. Sull'efficacia poscia si potrà dire, tuttavia si riconosce che una base funzionante già vi è, laonde uno studio sperimentale sulle bontà e criticità dei metodi può già aversi nell'attesa dell'entrata in vigore della CSDD.