EUT EDIZIONI UNIVERSITÀ DI TRIESTE POLIARCHIE/POLYARCHIES, Special Issue 2025
ISSN 2611-2914 (online) 69-99
ISSN 2611-4216 (print)
https://www.openstarts.units.it/handle/10077/20566 DOI: 10.13137/2611-2914/37537

The principle do no significant harm between EU law and the PNRR. Genesis, application methods and legal nature of a new environmental parameter

Il principio non arrecare danno significativo fra disciplina dell'Unione europea e PNRR. Genesi, modalità applicative e natura giuridica di un nuovo parametro ambientale*

Davide Monego

Abstract

The article analyses the genesis and development of the principle do no significant harm within the European Union legal order, from the Green Deal to taxonomy regulations, to the Recovery and Resilience Facility, before focusing on its application to the Italian PNRR (National Recovery and Resilience Plan), as well as its legal classification, its relationship with other European environmental principles and with the Italian constitutional reform of February 2022.

L'articolo analizza la genesi e lo sviluppo del principio non arrecare danno significativo all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, dal *Green Deal* alla disciplina tassonomica, sino al Dispositivo di ripresa e resilienza, per poi soffermarsi sulla sua applicazione al PNRR italiano, nonché sulla sua qualificazione giuridica, sui rapporti con gli altri principi ambientali europei e con la riforma costituzionale italiana del febbraio 2022.

Keywords

Do no Significant harm, Taxonomy, PNRR, Constitutional reform
Non arrecare danno significativo, Tassonomia, PNRR, Riforma costituzionale

* L'articolo è uno dei risultati dell'Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Trieste nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "*LUMEN - Law of natUre and huMan Ecosystem approach: modelling a traNscultural eco-legal framework*", finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU Missione 4 Componente C2 Investimento 1.1 CUP J53D23018690001 (resp. scient. prof.ssa Serena Baldin, Univ. di Trieste; P.I. prof.ssa Silvia Bagni, Univ. di Bologna).

Introduzione

Nell'ordinamento dell'Unione europea si è da qualche anno affermato il principio (qualifica quest'ultima peraltro per nulla condivisa in dottrina, come in avanti si dirà) che, volendo sintetizzarne il senso in prima battuta, e prescindendo dall'analisi dei singoli contesti di applicazione, impone – riprendendo la sua formulazione letterale – di non arrecare danno significativo all'ambiente (*do not significant harm*, d'ora in avanti DNSH), ovvero – volendo reperire un comun denominatore ai vari settori in cui è chiamato ad operare – un principio volto ad orientare le attività economiche private e, più largamente, le politiche pubbliche di incentivazione europee, in senso ambientale, tanto da conformarne il verso in senso ecologico: a maggior ragione, guardando il fenomeno nella prospettiva del nostro ordinamento, alla luce del mandato costituzionale alla tutela dell'"ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni", risultante dal novellato art. 9, comma 3, Cost., letto in relazione all'art. 41, commi 2 e 3 Cost., la cui formula è stata, come noto, anch'essa rivisitata (l. cost. 1/2022), esplicitando, da un lato, il divieto per l'iniziativa economica privata di svolgersi a danno dell'ambiente (comma 2), dall'altro ammettendo il coordinamento e indirizzo legislativo a fini ambientali, oltre che sociali (come inizialmente previsto dall'art. 41, comma 3), dell'attività economica, pubblica o privata che sia. Appare dunque uno degli strumenti finalizzati ad arrestare, ed anzi ad invertire, il processo di grave recessione ecologica in corso (Monteduro 2018), nella logica di quanto previsto in seno all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, all'Accordo di Parigi del 2015 e all'interno del *Green Deal* del 2019.

Il contesto di emersione del principio in questione è quindi senza dubbio rappresentato dalla riconfigurazione in senso ecologico delle politiche europee allo sviluppo (De Leonardis 2023), nell'ambito delle quali trova esplicita menzione all'interno di una serie di atti, di differente natura e valore giuridico, quali, in ordine cronologico, la Comunicazione della Commissione europea relativa al Piano Verde (Commissione europea 2019), i Regolamenti 2019/2088 (relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari), 2020/852 (c.d. "Tassonomia"), 2021/241 (che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza che condiziona i correlati Piani nazionali), 2021/523 (che istituisce il programma InvestEU), 2021/1060 (concernente la disciplina comune a plurimi fondi UE).[1] Il criterio è presente anche nel Regolamento 2023/955,

[1] Ovvero al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

che istituisce il Fondo sociale per il clima, quale condizione che ogni misura dei piani, ivi previsti, è chiamata a rispettare per essere finanziata.

Sul piano della legislazione nazionale, il principio viene richiamato nel quadro del Piano nazionale per gli investimenti complementari (d.l. 59/2021, art. 1, comma 8), nonché in seno a singole normative di settore, come quelle attinenti alle strutture ricettive universitarie (d.l. 144/2022, art. 25, comma 1), alle misure per il settore del turismo (d.l. 152/2021, artt. 1 e 2), nonché per il contrasto al dissesto idrogeologico (d.l. 77/2021, art. 36-*ter*).

Data la notevole capacità pervasiva che sembra connotare la valutazione sul divieto di danno significativo, orientata a proteggere un insieme di "declinazioni" dell'unitario bene ambiente, per riprendere il linguaggio recentemente utilizzato dalla Corte costituzionale per definire il rapporto (in seno all'art. 9, comma 3, Cost.) fra ecosistemi e biosfera da un lato, ambiente dall'altro (sent. 105/2024), e tenendo altresì conto che tale estensione della sua portata si è concretizzata per di più in un lasso temporale abbastanza contenuto, non è casuale l'attenzione che la dottrina sta progressivamente dedicando a questo nuovo istituto, ciò che giustifica l'analisi circa la sua genesi, il suo contenuto, le sue modalità di concreto funzionamento, soprattutto con riferimento al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che rappresenta l'ambito di maggiore rilievo, data l'entità delle risorse europee assegnate all'Italia (ed in genere agli Stati membri) per superare gli effetti della pandemia, nonché con riguardo alla sua natura (principio o "altro"?), ed alle eventuali correlazioni con altri principi ambientali europei e con la ricordata riforma costituzionale.

Il DNSH fra *Green Deal* e Regolamento Tassonomia

All'interno del piano di azione configurato dal *Green Deal* per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, si trova enunciato l'"impegno di non nuocere all'ambiente" (Commissione europea 2019: 21), quale regola sull'istruttoria normativa, ovvero quale vincolo motivazionale connesso all'iniziativa di atti legislativi, la cui proposta deve essere accompagnata da una relazione attestante il modo con cui è assicurato il rispetto di tale impegno. Parrebbe trattarsi di una modalità "ambientale" di esercizio dell'iniziativa normativa, con cui la Commissione vincola sé stessa, dal momento che difetta una previsione in tal senso a livello di diritto originario (ed anche guardando a quello derivato). Non è del tutto chiaro se il relativo ambito applicativo riguardi le sole proposte attuative del Piano Verde, come parrebbe guardando alla *sedes materiae*, o se invece includa ogni progetto di atto normativo, come parrebbe alla luce della formulazione letterale ("tutte" le proposte), posta l'opportunità di vagliare l'impatto am-

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

bientale di qualsivoglia riforma o intervento europeo. Ad ogni modo, in questa seconda direzione muove la Comunicazione "Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori" del 2021 (Commissione europea 2021a), seguita dall'omologa Risoluzione del Parlamento europeo del 2022, volte a fare in modo che "il principio 'non arrecare danni significativi' sia applicato in tutte le politiche", sancendone quindi il carattere trasversale (Barelli 2025: 5).

Certo è, in ogni caso, che la prima formulazione del criterio in questione in un documento propriamente normativo si deve invece al combinato di due regolamenti (2019/2088 e 2020/852) attinenti al profilo dell'informativa nel settore dei servizi finanziari, ricadenti dunque nell'ambito degli strumenti di mercato finalizzati alla tutela ambientale (Clarich 2007), come tali espressione non della competenza unionale in materia di ambiente (art. 191 TFUE), bensì di quella relativa alle misure di armonizzazione del mercato interno (art. 114 TFUE). In altri termini, lo scopo è quello di assicurare la correttezza e trasparenza delle informazioni finanziarie rivolte al mercato, così da prevenire effetti distorsivi della concorrenza e comunque confusori per gli investitori e i consumatori interessati. All'interno di questa cornice comune il Reg. 2019/2088 appare decisamente più indeterminato del secondo (Reg. Tassonomia). Da un lato, offre una definizione di "investimento sostenibile" che fungerà da modello per le successive implementazioni introdotte dal Reg. Tassonomia: trattasi di investimento in attività economiche volte a perseguire determinati obiettivi ambientali (in termini di risparmio energetico, contenimento dell'uso del suolo e delle risorse idriche, gestione del ciclo dei rifiuti, per citarne alcuni), o sociali, a condizione che non rechino danno significativo ad alcuno dei medesimi obiettivi (Reg. 2019/2088: art. 2, paragrafo 1, lett. 17). Il Considerando 17 collega esplicitamente il divieto di danno significativo al principio di precauzione, che dunque, in questo contesto (e solo in questo), appare come la "culla" del DNSH. Dall'altro lato, questa disciplina non descrive, se non in modo alquanto generico, i contenuti degli obiettivi ambientali la cui realizzazione qualifica l'attività economica come "sostenibile", né precisa in cosa consista un danno significativo e sulla base di quali criteri se ne debba accertare la presenza.

A queste lacune rimedia il Reg. Tassonomia, in uno con il complesso normativo da esso originato, inclusivo di una serie di regolamenti delegati, adottati dalla Commissione allo scopo di ridurre la discrezionalità interpretativa che altrimenti sarebbe conseguita all'indeterminatezza di molte nozioni ivi previste, come si vedrà a breve. Nel perseguire l'obiettivo di stimolare gli investimenti privati ecosostenibili, il regolamento li definisce in relazione all'attività economica cui sono collegati, che a sua volta per essere ritenuta tale (cioè ecosostenibile) deve rispettare alcune condizioni (positive e negative) delineate dall'art. 3. In positivo deve recare un "contributo sostanziale" al raggiungimento di uno o più dei sei obiettivi singolarmente indicati

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

nell'art. 9 (mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento, protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi), ed ulteriormente specificati nei successivi articoli da 10 a 15, che offrono una serie di indicazioni per comprendere in cosa consista il contributo sostanziale apportato a ciascuno di essi. In negativo, l'attività non deve recare danno significativo ad alcuno di tali obiettivi, escludendosi dunque eventuali bilanciamenti interni al contesto ecologico, come se si potesse ritenere ecocompatibile un'attività che, pur lesiva sul versante, ad esempio, della prevenzione dell'inquinamento del suolo, trovasse una sorta di compensazione nel beneficio arrecato, sempre per fare un esempio, all'economia circolare.

Infine, deve rispettare, ai sensi dell'art. 18, le clausole minime di salvaguardia (ed essere dunque sostenibile sul versante dei diritti umani, riconosciuti a livello internazionale, specie in materia di lavoro) ed essere conforme ai "criteri di vaglio tecnico", contenuti in appositi regolamenti delegati, rimessi alla competenza della Commissione, allo scopo di precisare come si accerti, in base alle indicazioni di cui ai citati artt. da 10 a 15 – indicazioni senza dubbio rilevanti ma non formulate a livello di dettaglio – che un'attività economica rechi il sopracitato contributo sostanziale, senza tuttavia cagionare un danno significativo anche ad un singolo obiettivo ambientale. Cosa sia un danno significativo, obiettivo per obiettivo, è indicato dall'art. 17, con locuzioni peraltro alquanto indeterminate (la mitigazione dei cambiamenti climatici è ostacolata "se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra", mentre l'uso sostenibile delle acque lo è se l'attività "nuoce al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici", per fare un paio di esempi), che pertanto necessitano appunto, a fini applicativi, di essere riempite di contenuto dagli atti delegati (contenenti i criteri appena ricordati) progressivamente adottati dalla Commissione (Reg. 2021/2139, cd. Atto delegato "Clima", e, con riguardo ai restanti obiettivi ambientali, Reg. 2023/2486).

In sintesi, i regolamenti delegati elencano le attività economiche esperibili, corredando ciascuna di esse con la relativa descrizione e con la precisazione di una serie di parametri tecnici mediante i quali dimostrarne l'idoneità ad ottenere un certo risultato ambientale, senza al contempo pregiudicare gli altri. In tal modo, la Commissione, "approfittando" dell'ampio margine di azione conferitole dal regolamento Tassonomia, ha potuto creare una "lista verde" (De Leonardis 2024: 114) di attività ritenute conformi agli interessi ambientali, per lo meno a quelli codificati nell'art. 9 e 17, su cui far convergere i capitali privati. Pertanto, alla notevole indeterminatezza delle definizioni del Reg. Tassonomia si accompagna una serie di prescrizioni tecniche puntuali, atte ad orientare gli operatori economici nella valutazione DNSH. D'altronde, in mancanza dei criteri di vaglio tecnico, sarebbe risultato alquanto problematico garantire un'in-

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

terpretazione omogena all'interno dell'Unione, falsando in tal modo l'obiettivo stesso della positivizzazione dei criteri di sostenibilità ambientale degli investimenti (in relazione alle attività economiche supportate) cui mira il Reg. Tassonomia.

Il principio non arrecare danno significativo appare dunque, nel contesto appena ricostruito, come un criterio (insieme ad altri) di classificazione di un'attività economica come ecosostenibile, con conseguente trasposizione di tale qualifica ai prodotti finanziari immessi sul mercato ad essa collegati (Di Domenico 2023). Il tutto allo scopo di garantire che ad una certa "etichetta ambientale" di prodotto corrispondano connotati effettivamente "ecologici", contrastando pertanto il fenomeno della c.d. "verniciatura verde" (*greenwashing*). Ed in un contesto che presuppone un'adesione volontaria dell'operatore economico, cui non si impone alcun comportamento "verde", se non quando intenda valersi di tale qualifica al fine di raccogliere risorse finanziarie.

Il DNSH nell'ambito del Dispositivo per la ripresa e resilienza

Nel contesto del regolamento 2021/852, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (d'ora in poi "Dispositivo"), invece, il principio muta il proprio ruolo, divenendo una condizione di accesso degli Stati alle ingenti risorse europee stanziate per superare le conseguenze dell'emergenza covid-19.

L'art. 5 del Dispositivo lo colloca fra i "Principi orizzontali", evidenziandone il carattere trasversale, in quanto condizionante la finanziabilità di ogni misura, riforma o investimento che sia, indipendentemente dal suo oggetto e dal fatto che si traduca o meno in un'attività economica, unica categoria quest'ultima contemplata dal Reg. Tassonomia. D'altronde, i sei "pilastri" del Dispositivo, ovvero le sei macroaree di azione condizionanti l'erogabilità dei finanziamenti, vanno ben oltre i confini "ecologici", concernendo non solo la transizione verde (in dichiarata continuità con il *Green Deal*) ma anche la trasformazione digitale, la salute, le politiche per le nuove generazioni (fra cui l'istruzione), ambiti dunque in relazione ai quali manca (o può mancare) l'idoneità a recare un contributo sostanziale ad uno o più degli obiettivi ambientali di cui al regolamento 2020/852, e per i quali si spiega perché la verifica di conformità al principio DNSH – pur imposta senza eccezioni – avvenga con modalità semplificate, quindi con oneri motivazionali alquanto essenziali, come precisa la Commissione nei suoi "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio 'non arrecare un danno significativo' a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza" (Commissione europea 2021b e poi, nell'ultima versione, 2023a: 3), qualora ad esserne oggetto sia un'azione (si pensi ad una riforma in tema di istruzione o di tipo istituzio-

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

nale), ininfluente (o con impatto trascurabile) sui vari interessi ambientali tutelati dal DNSH. Prevedendosi all'inverso un esame approfondito nelle altre ipotesi.

La portata del principio quindi si estende oltre i confini della Tassonomia, svolgendo una funzione differente (diventa cioè una condizionalità ambientale), e assume carattere (se non altro fattualmente) obbligatorio, dato che l'accesso ai fondi UE, per realizzare gli obiettivi prefigurati nel Dispositivo – tradotti poi nelle "missioni", "componenti" e "misure" del nostro Piano di ripresa e resilienza – rappresenta un'opportunità difficilmente rinunciabile da parte degli Stati membri.

Il Dispositivo (art. 18, paragrafo 4, lett. d) impone che i PNRR siano debitamente motivati relativamente a molteplici aspetti, fra i quali l'indicazione del "modo" con cui il piano assicura che nessuna misura crei danno significativo ai sensi dell'art. 17 del Reg. Tassonomia, dedicato, appunto, all'elencazione degli effetti pregiudizievoli che l'attività umana può determinare a carico degli obiettivi ambientali ivi enunciati (mitigazione, adattamento climatico e così via). Il criterio si traduce quindi in un vincolo all'attività di pianificazione, mediante un onere di specifica motivazione. In sede di valutazione della proposta spetta alla Commissione verificarne la "pertinenza" anche sotto questo profilo (art. 19, paragrafo 3, lett. d, del Dispositivo) per poi investire il Consiglio della relativa approvazione, come noto intervenuta nel luglio del 2021 (Consiglio, Decisione di esecuzione 10160/2021, successivamente più volte modificata, in ultimo dalla Decisione 15114/2024). Ne deriva pertanto che il rispetto dei parametri DNSH, oltre ad essere oggetto di verifica iniziale a livello europeo, implica altresì la predisposizione da parte degli Stati membri di un meccanismo di verifica successiva, rimesso in sostanza alla discrezionalità dei medesimi. Pone una condizionalità procedurale, si potrebbe dire, talora criticata in quanto ritenuta eccessivamente onerosa per i Paesi membri, i cui piani già sono assoggettati al controllo della Commissione, iniziale e in occasione di ciascuna richiesta di pagamento in fase di realizzazione (Delsignore 2024: 85). Tuttavia, è anche vero che non per tutti i traguardi intermedi è imposto un controllo sul DNSH e che quello inziale, attraverso le schede di autovalutazione compilate dalle amministrazioni titolari di missione (Barelli 2023b: par. 7), non appare puntuale quanto quello esperibile "a valle", su aspetti e profili che possono emergere successivamente, in occasione delle ulteriori fasi di progettazione e realizzazione del singolo intervento.

La Commissione ha svolto un ruolo decisivo nel supportare la corretta preparazione dei PNRR, attraverso i già ricordati Orientamenti tecnici, che, pur non rientrando nel novero degli atti normativi, ed anzi rimettendo esplicitamente (e "ovviamente" si potrebbe aggiungere) alla Corte di giustizia la competenza a definire in concreto la portata delle regole unionali in materia, sono divenuti un imprescindibile punto di riferimento per gli Stati membri. Non solo relativamente a profili di impostazione del problema (ad

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

esempio circa il rapporto con le valutazioni ambientali previste a livello nazionale, il ruolo dei criteri di vaglio tecnico legati alla Tassonomia, la possibilità di una valutazione in forma semplificata), ma anche – e soprattutto – in rapporto al modo con cui dimostrare l'assenza di danno nei singoli interventi progettati, attraverso apposite liste di controllo (Commissione europea 2023a: all. I), che di certo semplificano l'attività delle amministrazioni coinvolte, concorrendo a spiegare i tempi ridotti intercorsi fra la presentazione del Piano, la sua valutazione ad opera della Commissione e l'approvazione da parte del Consiglio, difficilmente comprensibili se ciascun Paese avesse dovuto affrontare in modo autonomo tale verifica di conformità al principio DNSH. Fra l'altro, l'effetto non vincolante della Comunicazione sugli Orientamenti tecnici tende a svanire in fatto se si pensa che è la medesima Commissione a precisare che la sua analisi dei Piani si basa proprio sulle informazioni acquisite attraverso la compilazione delle liste di controllo da parte dei richiedenti (Commissione europea 2023a: 8).

Il DNSH nell'ambito del PNRR italiano

A livello interno difetta una compiuta disciplina attuativa, finalizzata ad affrontare una serie di questioni di certo non secondarie e meritevoli, se non altro in rapporto al principio di legalità, di una cornice legislativa: stabilire quali siano le autorità amministrative competenti ad operare la relativa valutazione DNSH, quale sia il procedimento da seguire, quali siano i criteri di determinazione di ciò che rende un danno "significativo", anche considerando che il Dispositivo rinvia all'art. 17 Reg. Tassonomia, che però non richiama i regolamenti delegati sui criteri tecnici sopra citati, sicché potrebbe aprirsi una varco per un'implementazione statale (in senso stretto, giusta la riserva di competenza legislativa tutt'ora prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s, Cost.); quali siano gli eventuali nessi con le autorizzazioni ambientali interne (VIA, VAS, AIA) e a chi spetti controllare le valutazioni sul DNSH circa la loro rispondenza alle regole europee e interne.

Ne segue che la filiera utile allo scopo finisce per coincidere con quella delle amministrazioni a vario titolo coinvolte nella progettazione e realizzazione delle singole misure, coinvolgendo anche i soggetti privati affidatari delle correlate commesse pubbliche (Pignatti 2023). Il punto di riferimento è quindi la disciplina generale sulla *governance* del Piano, contenuta principalmente nel d.l. 77/2021 e nel conseguente D.P.C.M. 15/9/2021, che chiamano in causa sia le amministrazioni centrali titolari della misura, sia i soggetti attuatori (spesso coincidenti con gli enti locali), obbligate/i, proprio in tale loro veste, alla relativa verifica, con l'effetto di porla in capo al medesimo soggetto interessato alla misura, senza alcuna alterità fra amministrazione procedente

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

e amministrazione chiamata alla valutazione DNSH. Infatti, pur riferendosi il decreto del Presidente del Consiglio in modo specifico ai soggetti attuatori quali garanti dell'osservanza del principio (art. 2, comma 3, lett. b), è l'insieme delle strutture centrali investite del monitoraggio sul Piano (art. 8, d.l. 77/2021) ad essere chiamato a tale adempimento (Caruso 2022: 153).

Questo schema appare confermato dalla circolare adottata dalla Ragioneria generale dello Stato n. 32/2021, aggiornata dalla n. 33/2022, per finire (al momento almeno) con la n. 22/2024, o meglio dalla "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente" ad essa allegata, contenente linee guida sul rispetto del principio in esame, la quale precisa che tale valutazione segue il ciclo di vita del servizio, prodotto od opera, in conformità all'art. 17, paragrafo 2, Reg. Tassonomia, secondo cui nel valutare un'attività economica si tiene conto dell'impatto ambientale dell'attività e di quello dei prodotti e servizi durante il loro intero ciclo di vita, prendendo in considerazione produzione, uso e fine vita di tali prodotti o servizi (TAR Lazio, Sez. V, 17304/2024). La verifica va espletata nella fase *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, traducendosi quindi nell'insieme di analisi svolte non solo prima di iniziare i lavori ma anche durante il loro svolgimento e successivamente, in sede di monitoraggio e rendicontazione dei traguardi e obiettivi (Traina 2024: 146), sottoposte al vaglio e alla supervisione dell'amministrazione (TAR Lazio, Sez. III, 17241/2023). Dunque, a partire dalla selezione del progetto, sino alla sua realizzazione ed al collaudo, o comunque all'atto che segna il completamento dell'intervento, rendicontazione della spesa inclusa. La Guida è corredata da una serie di schede tecniche, nelle quali sono indicati i vincoli DNSH per i singoli settori di intervento contemplati (ad es. costruzione di edifici, imboschimento e restauro forestale), e i rispettivi elementi di verifica. Ad ogni scheda si accompagna una *check list* che riassume gli elementi di controllo, sotto forma di quesiti cui dare risposta. In tal modo le operazioni relative avvengono in forma di autovalutazione "guidata", dando vita ad una sorta di autocertificazione di corretto assolvimento del principio, che sembra spostare la verifica sul piano meramente burocratico-cartaceo, "di nessun impatto rispetto alle modalità operative per la realizzazione dell'attività" (Delsignore 2024: 86). In effetti, pur nell'apprezzabile intento di supportare i soggetti, pubblici e privati, coinvolti, a vario titolo, nella progettazione e realizzazione delle azioni previste dal PNRR, la Commissione e il Ministero dell'economia (per mezzo della Ragioneria generale dello Stato), hanno delineato un meccanismo di verifica DNSH che sembra piuttosto rigido, giustificando le sopra menzionate perplessità.

È pure vero che, gravando tali verifiche anche su soggetti privi di specifiche competenze tecniche in materia ambientale (un piccolo Comune ad esempio), la soluzione incentrata sulle liste di controllo e le schede tecniche appare strumentale all'osser-

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

vanza della stretta tempistica connessa al PNRR, semplificando i relativi adempimenti, posto che, come noto, il Piano deve essere ultimato entro il mese di agosto 2026. Ovviamente celerità e tutela ambientale non vanno di pari passo, il difetto di specifiche conoscenze ostacolando l'efficacia del controllo, che pure l'amministrazione è tenuta ad effettuare, su quanto dichiarato dal soggetto a valle della "procedura" (ad esempio il controllo del soggetto attuatore pubblico rispetto al soggetto realizzatore privato). Ma soprattutto, quanto all'inidoneità della valutazione DNSH, per le modalità di concreto svolgimento, ad incidere sul piano della progettazione e realizzazione dell'intervento, andrebbe fatta una distinzione, per lo meno quando quest'ultimo, ai sensi della legislazione vigente, sia assoggettato ad un'autorizzazione ambientale, poiché in tal caso non è poi così certa l'inammissibilità di clausole condizionali, come tali atte a conformare l'attività successiva, pubblica ma anche, per conseguenza, privata (il punto verrà affrontato nel paragrafo successivo).

Tornando alla Guida operativa, al netto dei rilievi sulla discutibile legittimazione di un organo puramente tecnico, com'è la Ragioneria generale dello Stato, ad adottare un atto regolatorio di questo tipo, a maggior ragione considerando l'estraneità del MEF rispetto alla materia ambientale (Caruso 2022: 155; Cusano 2023: 865), va osservato che, nonostante non si tratti di un atto normativo e benché la stessa Guida qualifichi le proprie prescrizioni come non vincolanti per le amministrazioni responsabili delle misure, che potrebbero adottare meccanismi di verifica differenti, si assiste ad un loro generale recepimento – soprattutto a livello statale – sia nelle specifiche linee guida che molti ministeri hanno deliberato per gli interventi di propria competenza (Barelli 2023b: par. 9), sia negli atti di finanziamento, nonché nei bandi di gara.[2]

La giurisprudenza amministrativa sembra assestarsi su una posizione "mediana" nel valutare l'effetto della circolare in questione. Le istruzioni operative, pur non avendo portata obbligatoria, onerano le autorità amministrative a motivare le ragioni per cui intendono (come ben possono fare) discostarsene (TAR Lazio, Sez. V-t*er*, 5923/2024). Desta qualche perplessità questa sorta di presunzione (giudiziale) *iuris tantum* di conformità dell'azione amministrativa ad una circolare (Bartolini 2024: 59), un atto interno che per di più si qualifica esso stesso come meramente orientativo. Diverso il caso, ovviamente, qualora sia l'amministrazione, come in effetti frequentemente accade, a predeterminare i parametri della valutazione DNSH rinviando – e quindi conformandosi – alle linee guida ministeriali, che per conseguenza nella concreta fattispecie acquistano valore cogente, pur in assenza di un'interposizione legislativa.

2 Per un esempio di linee guida che mutuano gli schemi della Guida operativa si vedano quelle del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica emanate il 14 febbraio 2025, reperibili in m2c4i3-4_istruzioni-dnsh_def2-pdf.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

Quanto al controllo sulle valutazioni DNSH, da un lato esso spetta alla Commissione e al Consiglio in sede di presentazione/approvazione del Piano (e della sua modifica, come avvenuto per l'Italia), nonché in sede di verifica sul raggiungimento di *target* e *milestone*, al fine del versamento della rata periodica di finanziamento (sempre che la decisione di esecuzione vi abbia riconnesso un'analisi sul rispetto del principio, il che non sempre accade). Dall'altro lato, il controllo sembra diffuso fra le autorità coinvolte nell'attuazione delle misure, risultando quindi incluso nel generale potere/dovere di monitoraggio posto in capo alle amministrazioni titolari delle medesime (dunque quelle centrali), chiamate a predisporre in via amministrativa gli opportuni strumenti, specie qualora, come spesso avviene, esse non coincidano coi soggetti attuatori, mentre, in presenza di affidamenti ad operatori economici privati, saranno i committenti pubblici a determinare le modalità di garanzia del principio in sede di verifica sull'offerta presentata (Caruso 2022: 165).[3] Non è un caso se la Guida operativa suggerisca di inserire nella *lex specialis* clausole di sospensione dei pagamenti, qualora gli stati di avanzamento lavori non dimostrassero l'osservanza delle soluzioni tecniche, a tutela dell'ambiente, sulla cui base è avvenuta l'aggiudicazione: a conferma del fatto che il principio va rispettato non solo nella fase di gara, ma anche in quella relativa all'esecuzione del contratto pubblico (Delle Cave 2023: par. 4). Sullo sfondo, quale garanzia residuale, rimane la possibilità di attivare i poteri sostitutivi del Governo, ai sensi dell'art. 12 del d.l. 77/2021, sulla base di presupposti (il mancato rispetto di obblighi ed impegni finalizzati alla realizzazione del Piano) delineati con formule alquanto late, operanti a fronte di comportamenti (anche omissivi) imputabili ai soggetti attuatori (solitamente regioni ed enti locali) (Caruso 2022: 166).

DNSH, criteri di vaglio tecnico e legislazione ambientale

Gli Orientamenti tecnici della Commissione e la Guida operativa valgono inoltre a chiarire alcune questioni lasciate aperte dal Dispositivo, quali, da una parte, il ruolo dei criteri di vaglio tecnico previsti dal Reg. Tassonomia, dall'altra il rapporto con i requisiti imposti dalla legislazione ambientale europea e nazionale.

Circa i criteri di vaglio tecnico, infatti, il rinvio, operato dal Dispositivo, all'esigenza di non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali, ai sensi dell'art. 17 del Reg. Tassonomia, non implica in automatico che la relativa verifica avvenga alla luce

[3] TAR Puglia, Sez. III, 263/2024, qualifica le liste di controllo previste nei bandi, contenenti gli elementi di verifica dei vincoli sul danno non significativo, come un elemento essenziale dell'offerta tecnica, imposto a pena di inammissibilità.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

degli atti delegati, data la diversità di contesto fra Tassonomia e Dispositivo (Bifulco 2024: 3), e dato che l'art. 17, in sé considerato, non cita nemmeno i regolamenti delegati relativi agli standard tecnici, testualmente richiamati, invece, da precedenti articoli del medesimo regolamento (artt. da 10 a 15, come già ricordato).

Sul punto l'impostazione europea è nel senso di renderne facoltativo l'impiego da parte degli Stati, quella italiana è di includere tali criteri all'interno delle schede tecniche della Guida operativa, il che ne implica l'uso nella prassi, ovviamente con riguardo alle attività economiche ecosostenibili "tassonomiche", come sembra confermato dalla giurisprudenza amministrativa (Costanzo 2023: 679), secondo la quale la valutazione DNSH va compiuta in rigorosa aderenza alle sue fonti di disciplina, fra cui gli orientamenti della Commissione e la Guida operativa RGS (TAR Lazio, Sez. III, 18141/2023). Tanto è vero che è stata ammessa l'eterointegrazione *ex lege* di un bando di gara, così da conformarlo alle specifiche europee sul danno non significativo, seppur con conseguente riapertura dei termini della procedura (TAR Lazio, Sez. V-*ter*, 5923/2024).

Il rapporto fra DNSH e legislazione ambientale – venendo così alla seconda questione – non implica l'assorbimento del primo nelle valutazioni imposte dalla seconda. Il problema può essere declinato, giungendo a conclusioni similari, sia con riguardo ai Criteri ambientali minimi (cd. CAM), "codificati" dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nell'ambito dei c.d. appalti verdi (art. 57, comma 2, d.lgs. 36/2023, Codice dei contratti pubblici), sia in relazione alle autorizzazioni ambientali, quali la VIA (valutazione di impatto ambientale), la VAS (valutazione ambientale strategica), l'AIA (autorizzazione integrata ambientale), e la AUA (autorizzazione unica ambientale), imposte per determinate tipologie di intervento suscettibili di produrre impatti ambientali. Gli Orientamenti tecnici contemplano entrambe le ipotesi fra gli "elementi di prova trasversali", ovvero fra gli strumenti che gli Stati possono utilizzare per corroborare le loro argomentazioni circa l'assenza di danni significativi ai sei obiettivi ambientali, già ricordati (Commissione 2023: all. II). I CAM si traducono in regole specifiche che integrano le esigenze di sostenibilità ambientale in talune categorie di appalti pubblici, risultando per alcuni interventi sufficienti ai fini della dimostrazione DNSH, mentre per altri appare necessario rispettare differenti requisiti, precisati peraltro nelle schede tecniche della Guida operativa. D'altra parte, i giudici amministrativi riconoscono che i CAM rappresentano un livello inferiore di tutela delle matrici ambientali rispetto alle prescrizioni derivanti dall'applicazione del principio DNSH, per il fatto che il Reg. Tassonomia e i relativi criteri di vaglio tecnico hanno introdotto nuovi elementi che non sono stati presi in considerazione dai CAM nazionali (TAR Marche, Sez. I, 118/2024). Ne deriva pertanto un incremento del livello di tutela.

Con riguardo alle varie tipologie di autorizzazione ambientale contemplate nel nostro ordinamento, che ben possono operare in relazione a misure previste dal PNRR,

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

la relativa istruttoria dovrà includere anche gli elementi utili alla valutazione DNSH (Guida operativa 2024: 10), che dunque in tal caso si avvale, potremmo dire, di un procedimento tipizzato, benché concernente autorizzazioni che paiono avere diversa natura (Caruso 2022: 161). Anche qui potrà dunque accadere che non vi sia coincidenza fra gli elementi necessari per l'autorizzazione ambientale e quelli imposti ai fini del danno non significativo, nonostante la loro verifica congiunta, all'interno di un medesimo *iter* procedimentale. Si pensi ad esempio, alla tutela dell'economica circolare, che non è inclusa nello spettro della VIA e della VAS (Bifulco 2024: 6), o alle carenze emerse nella prassi che riguarda la VIA circa gli obiettivi della mitigazione e adattamento climatico (Traina 2024: 150).

La concentrazione procedimentale imposta dalla Guida operativa (anziché per legge, come il principio di legalità imporrebbe), che pure rappresenta una soluzione utile nella prassi, a maggior ragione qualora i profili ambientali oggetto di esame siano i medesimi, non toglie che si tratti tuttavia di valutazioni che sembrano rispondere a logiche diverse: ampiamente discrezionali quelle "tradizionali", basate su una ponderazione dei plurimi interessi coinvolti, nelle loro reciproche interazioni, con relativo effetto conformativo dell'azione amministrativa rispetto ad eventuali condizioni imposte in sede autorizzatoria.[4] Invece, quelle sul DNSH paiono estranee a possibili bilanciamenti (con interessi economici o anche con altri interessi ecologici), in quanto appunto ogni danno ad un qualunque obiettivo ambientale (mitigazione climatica, economia circolare, tutela biodiversità e via dicendo), esclude, in quanto tale, il finanziamento della misura (Cusano 2023: 805), pur se l'intervento risulti di accertata validità rispetto al perseguimento di un altro interesse ecologico. Da questo punto di vista sembra che l'introduzione del criterio del divieto di danno significativo abbia innalzato il livello di tutela, oltre lo standard "base" configurato dalla preesistente legislazione (Bifulco 2024: 6), sia perché implica una verifica a tutto campo, ovvero relativamente a tutti gli interessi precisati nel Reg. Tassonomia, inclusi quelli estranei alle autorizzazioni ambientali, sia perché sembra escludere operazioni di bilanciamento (Costanzo 2024: 365). Infine, resta fermo che l'intervento da valutare in termini di danno non significativo potrebbe essere diverso da quelli (piani, programmi, opere, progetti) esplicitamente assoggettati alle varie tipologie autorizzatorie attualmente previste (Hagi Kassim 2020).

La giurisprudenza amministrativa in materia sembra avvalorare la distinzione sopra evidenziata, nel senso di confermare la prospettiva dicotomica della valutazione

[4] TAR Lazio, Sez. III, 18141/2023, per il quale la VIA implica un'amplissima discrezionalità, che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa-istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

DNSH, anche se non manca qualche decisione orientata ad ammettere il bilanciamento con interessi di natura economica (Costanzo 2024: 367). Al primo orientamento possono essere ricondotte quelle decisioni che, pur senza prendere posizione in modo esplicito circa la natura (discrezionale o meno) della valutazione sul danno non significativo, sottolineano la necessità che sia condotta in stretta osservanza agli standard tecnici previsti dai regolamenti delegati e trasfusi nelle schede tecniche (e nelle relative *check list*) allegate alla Guida operativa (TAR Toscana, Sez. III, 1509/2022, C.d.S., Sez. IV, 6093/2022, TAR Lazio, Roma, sez. III, 17216/2023 e Sez. III, 4 dicembre 2023 n. 18141, confermata da C.d.S., Sez. IV, 6966/2024). Al secondo due decisioni in cui si afferma in effetti che "l'accertamento della violazione del principio DSNH costituisce una attività di tipo discrezionale" (così C.d.S. Sez. IV 4189/2024, confermando TAR Toscana, Sez. II, 873/2023), come si dovrebbe desumere dal fatto che l'art. 17, paragrafo 2, Reg. Tassonomia, per accertare se un'attività economica rechi danno significativo ai vari obiettivi ambientali, impone di tener conto dell'impatto ambientale dell'attività stessa, nonché di quello dei prodotti e servizi da essa forniti, durante il loro intero ciclo di vita, considerando "produzione, uso e fine vita di tali prodotti e servizi". Disposizione quest'ultima che potrebbe tuttavia anche intendersi come orientata ad assicurare che la valutazione DNSH non "dimentichi" le fasi successive alla produzione del bene, coinvolgendo l'intera "filiera", piuttosto che a legittimare una ponderazione fra differenti interessi pubblici e privati. Il riferimento alla natura discrezionale della valutazione è comunque abbastanza stringato, non precisando, fra l'altro, se si tratti di discrezionalità amministrativa o tecnica, probabilmente perché il passaggio motivazionale è funzionale all'annullamento del provvedimento per mancata comunicazione di avvio del procedimento, sicché affermarne la natura discrezionale *sic et simpliciter* risultava sufficiente allo scopo. Sul punto è stato altresì rilevato che il giudice amministrativo sembra aver "dimenticato" che i parametri di valutazione di cui all'art. 17 Reg. Tassonomia sono stati oramai integrati dai criteri di vaglio tecnico progressivamente emanati dalla Commissione, più volte ricordati, atti a ridurre, se non a eliminare, lo spazio di apprezzamento disponibile dall'amministrazione (Barelli 2024: 84).

Tuttavia, questi standard non sono costruiti (o non sempre almeno) quali soglie quantitative, rispetto alle quali sia possibile un accertamento di conformità/difformità, nella logica "dentro/fuori", per così dire, tale da escludere qualsivoglia margine di apprezzamento. In molte ipotesi, invece, implicano spazi di discrezionalità tecnica, funzionali ad una migliore tutela ambientale. Ad esempio, l'attività di "imboschimento", per rispettare il criterio DNSH in relazione all'obiettivo dell'adattamento climatico, deve essere accompagnata da un documento contenente "soluzioni di adattamento" volte a ridurre il rischio climatico individuato (regolamento delegato "clima", Appendice A), oggetto di valutazione nei loro profili tecnico-scientifici, con possibilità

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

per l'autorità amministrativa, investita del relativo esame, di porre condizioni da implementare. In generale, è stata ricordata la possibilità di introdurre misure di mitigazione e compensazione, frutto di valutazioni tecnico-discrezionali (Traina 2024: 140): l'effetto conformativo, quindi, dovrebbe connotare non solo, com'è pacifico, le valutazioni ambientali, ma anche quella DNSH (almeno in certe ipotesi), benché sotto profili diversi, restando ferma la netta differenza quanto al bilanciamento fra molteplici interessi, ambientali e non, che connota le prime ma non la seconda.

Proprio la natura degli apprezzamenti DNSH, che presuppongono dunque conoscenze tecniche, rende probabilmente ragione del loro inserimento – ad opera della Guida operativa – nell'alveo delle tradizionali valutazioni ambientali (Traina 2024: 141), strutturate in modo da coinvolgere, per lo meno in una certa fase, organi che di tali competenze sono dotati, come la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, che si occupa delle valutazioni VIA e VAS per i progetti rientranti nel PNRR e nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (art. 8, comma 2*bis*, d.lgs. 152/2006). Non a caso il Consiglio di Stato, nel rigettare una doglianza incentrata sull'errata valutazione DNSH con riguardo ad un progetto di fattibilità di una linea ferroviaria, ha rilevato che "la valutazione di che trattasi è stata condotta in maniera analitica, mediante l'indicazione di specifiche misure di monitoraggio e di protezione", non soltanto indicate dalla società proponente, ma anche "integrate da specifiche prescrizioni annesse al parere positivo" della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (Sez. IV, 6966/2024).

Il DNSH come principio, regola o "criterio"

L'inquadramento della valutazione in questione alla stregua di un vero e proprio principio di diritto ambientale è questione dubbia, sia alla luce della sua definizione normativa (quand'anche ricostruita pure sulla base dei documenti di *soft law* sin qui ricordati), sia guardando alla giurisprudenza e alla dottrina. Sotto il primo profilo, a voler ragionare di principi si tratterebbe di principio espresso, visto che non mancano i riferimenti espliciti sul punto (basti pensare alla sua collocazione fra i "principi orizzontali" nell'art. 5 del Dispositivo). Tuttavia, il linguaggio è tutt'altro che univoco, posto che gli stessi atti dell'Unione europea che lo menzionano, a volte lo definiscono in questi termini, ma in altre lo qualificano alla stregua di un criterio (cfr. Commissione europea 2023b e 2023c), altre volte ancora usando solo l'acronimo DNSH, o trattandone nei termini di una "valutazione", il che ovviamente non aiuta a risolvere il problema (Barelli 2023a: par. 7, nonché Barelli 2024: 38, che cita un atto – questa volta italiano come il decreto interministeriale sulla Transizione 5.0 del luglio 2024 – che lo definisce solo come DNSH).

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

La giurisprudenza amministrativa non sembra offrire argomenti decisivi, non perché non usi questa terminologia (anzi, tutte le decisioni citate in questa sede la utilizzano), ma perché, chiamata a decidere su impugnative di provvedimenti amministrativi per sospetta violazione del "principio", non ha la necessità di qualificarlo come tale o altrimenti, dal momento che ciò non muterebbe la *ratio decidendi*, comunque trattandosi di vagliare la lesione di un precetto normativo (o comunque la conformità ad un requisito posto dalla disciplina di gara). Ne segue un uso non "sorvegliato" – ma del tutto comprensibile – del termine "principio". Altro sarebbe il caso se invece l'inquadramento del DNSH fosse la premessa necessaria per trarne conseguenze rilevanti, ad esempio per applicarlo in via analogica o per orientare l'interpretazione di altre specifiche regole, secondo le varie funzioni tradizionalmente assegnate ai principi del diritto (Crisafulli 1941; Guastini 1993), profilo che tuttavia non emerge dalla casistica, invero al momento non particolarmente consistente.

In dottrina le posizioni sono varie, alcuni propendendo per la soluzione negativa, preferendo ravvisarvi un criterio di qualificazione delle attività economiche ecosostenibili (nell'ambito del Regolamento Tassonomia), o una condizione ambientale ai fini dei finanziamenti europei (Cusano 2023: 872), o un onere di motivazione rafforzata (così nella prospettiva del Dispositivo di cui al Regolamento 2021/241, ad esempio), o un filtro selettivo fra danno significativo (vietato) e non significativo (ammesso) (Bartolini 2024: 56): insomma, un qualcosa di diverso dai principi veri e propri. Talora non viene nemmeno incluso in contributi dedicati ai principi ambientali (Fontanella 2024). Altri lo qualificano come principio, a volte però senza argomentare sulle ragioni di questa ricostruzione (Ferraro 2023: 53); altri ancora assume un atteggiamento dubitativo (De Leonardis 2024: 124), in attesa di futuri sviluppi, legislativi e/o giurisprudenziali, che ne chiariscano la natura.

In direzione contraria all'assunzione del DNSH come principio è stata evidenziata la tendenza del legislatore, primo fra tutti quello europeo, ad imporre di caso in caso il suo rispetto, sembrando in tal modo esclusa la capacità di estenderne la relativa portata oltre il perimetro della disciplina che lo enuncia, come invece si ritiene accada ai principi del diritto (Bartolini 2024: 60). Si è anche sottolineata – nella stessa direzione – la pluralità di funzioni che esso assume a seconda dei diversi contesti di riferimento: basti pensare al ruolo svolto nell'ambito privatistico del regolamento Tassonomia e in quello pubblicistico del Dispositivo (Bifulco 2024: par. 5), ma altrettanto dicasi per gli altri programmi, in cui viene utilizzato "con sfumature e peso differente" (Cassetti 2024: 20), il che sembra preoccupare la stessa Commissione, sotto il profilo dell'incertezza che ne deriva e che potrebbe ostacolare la corretta applicazione del principio e le sinergie fra i vari strumenti di finanziamento, a detrimento degli obiettivi di protezione ambientale perseguiti. I recentissimi Orientamenti tecnici sull'applicazione

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

del principio DNSH al Fondo sociale per il clima (Commissione 2025), rappresentano il frutto di una serie di contributi pervenuti su invito della medesima Commissione, con cui è stata avviata una riflessione volta ad una futura razionalizzazione in materia (Barelli 2024: 37).

Sempre in senso contrario è stato sostenuto che l'imperativo di non recare danno significativo non avrebbe le proprietà dei principi giuridici, in quanto, piuttosto che esprimere un obiettivo da conseguire, rappresenta uno strumento per realizzarne un altro, quello della neutralità climatica (non è quindi un principio-valore), senza d'altra parte poter essere ritenuto un principio-regola, poiché non vieta le attività che rechino un danno all'ambiente come tale, bensì quelle che ne recano uno "significativo", mostrando quindi un margine di flessibilità nel processo di transizione ecologica (Bartolini 2024: 55).

La matassa non è facile da districare, dati gli argomenti pro e contro astrattamente spendibili.

Ora, è noto che sono risalenti i problemi di cosa faccia di una norma un principio, quali ne siano i connotati rispetto a quelli delle regole; se la distinzione sia qualitativa o quantitativa, strutturale o funzionale, e così via. Trattasi fra l'altro di questioni complesse, non pacificamente appianate e di certo non risolvibili in questa sede (per un quadro delle varie tesi cfr. Pinelli 2015 e Pino 2011). D'altronde, molti autori ricordano che la stessa solidità teorica della distinzione è dubbia, benché essa appaia utile in certi contesti operativi (come quello della giurisprudenza costituzionale, cfr. Bin 1992: 9), e che la linea di confine semmai può essere colta procedendo per via di approssimazione, guardando alle caratteristiche che normalmente si ravvisano nei primi e non nelle seconde (Guastini 1993: 448). Di norma i principi esprimono obiettivi qualificanti per il settore di riferimento o, in altri casi, per l'intero ordinamento; presentano una formulazione generale, connotata da notevole vaghezza e indeterminatezza, implicante come tale un ampio margine di discrezionalità in fase di implementazione; non descrivono una fattispecie il verificarsi della quale comporti una dato effetto giuridico, non possono quindi applicarsi secondo una logica binaria; hanno invece una portata non facilmente perimetrabile *a priori*, risultando adattabili ai casi concreti che la realtà presenta di continuo (Crisafulli 1941; Bartole 1986, per citare alcuni autori senza alcuna pretesa di completezza).

I principi ambientali "tradizionali" (prevenzione, precauzione, correzione dei danni alla fonte, integrazione, per citarne alcuni), al netto di essere esplicitati come tali (artt. 11 e 191 TFUE, art. 37 CDFUE, oltre che nel diritto nazionale, nell'art. 3-*ter* d.lgs. 152/2006, c.d. Codice dell'Ambiente), presentano tali caratteri, sia sotto il profilo funzionale, poiché incorporano interessi fondamentali dell'Unione – o, forse meglio, declinazioni di uno stesso interesse, quello alla protezione dell'ambiente di cui

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

all'art. 3, paragrafo 3, TUE – così da indirizzare correlativamente le relative politiche. Al contempo offrono ausili interpretativi, qualora sussistano perplessità sul significato da attribuire a disposizioni ad essi ricollegabili, così da garantirne un'interpretazione conforme. E si prestano ad essere intesi (dall'interprete, *in primis* il giudice) come produttivi di regole finalizzate a colmare eventuali lacune (Fracchia 2021: 65). Sia dal punto di vista strutturale, poiché la loro formulazione non lega una specifica conseguenza al verificarsi di una fattispecie puntualmente indicata (nella logica del "tutto o niente" propria delle regole), ma lascia margini di apprezzamento nella scelta dei mezzi per conseguire il fine prefigurato. Una maggiore definizione connota semmai il principio "chi inquina paga" anche se, pure in questa ipotesi, la sua portata eccede il profilo risarcitorio, cui è più facile pensare, per coinvolgere altre funzioni (quella preventiva e regolatoria, come osserva Ferraro 2023: 52).

Al momento non pare che altrettanto valga per il non arrecare danno significativo, poiché, come sin qui evidenziato, tale proposizione difetta di una formulazione generale, prima di tutto perché è collocato in singoli ambiti di disciplina, e non in altri: nulla si dice in merito ad esempio nel regolamento 2025/1106, che istituisce lo "strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa", volto a finanziare le spese di riarmo degli Stati membri a fronte di richieste basate su appositi piani, dunque incentrato su una logica analoga a quella degli altri strumenti di incentivazione già menzionati. Poi perché la formulazione offerta dall'art. 17, pur non essendo certamente dettagliata, è comunque più precisa di quella degli altri principi dato che indica a che condizioni un danno ai vari obiettivi ambientali possa dirsi significativo.

È vero che la valutazione in questione può dirsi strumentale ad un certo obiettivo, che fra l'altro dovrebbe ravvisarsi non soltanto nella neutralità climatica ma, più largamente, nella tutela ambientale, a tutto tondo, visto che i danni da prevenire riguardano tutti gli obiettivi tassonomici, non solo la mitigazione, l'adattamento climatico e, in quanto aventi effetto sulla componente climatica, la tutela della biodiversità e degli ecosistemi. Da questo punto di vista potrebbe anzi dirsi che si tratti di un'attuazione di un valore promosso dall'Unione in conformità all'art. 3, paragrafo 3, TUE, in virtù del quale l'Unione "si adopera per lo sviluppo sostenibile, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente" (e, se guardassimo la cosa nella prospettiva del diritto nazionale, lo stesso potrebbe dirsi relativamente al principio fondamentale della tutela ambientale ai sensi dell'art. 9, comma 3, Cost.). Ma altrettanto vale per i "veri" principi ambientali, quelli ormai consolidati, come precauzione, prevenzione e via dicendo, come risulta d'altronde dall'art. 191 TFUE, visto che "salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente" (paragrafo 1), si

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

realizzano attraverso i 4 principi elencati nel successivo paragrafo 2. Il DNSH potrebbe allora entrare a far parte della categoria.

Quanto al carattere polifunzionale che lo connota, in quanto chiamato a svolgere un ruolo specifico, a seconda dell'ambito materiale di riferimento, operando poi con proprie modalità, di frequente oggetto di "Orientamenti tecnici" (e prima ancora di regolamenti delegati) *ad hoc* da parte della Commissione, si potrebbe replicare, da un lato, che nel settore dei programmi di finanziamento europei un tratto comunque è comunque ravvisabile, nella misura in cui funge da requisito di accesso alle provvidenze unionali. Dall'altro, che le differenti modalità applicative non impattano sulla *ratio* sottostante, consistente nell'orientare l'agire umano, nella dimensione sia pubblica che privata, in modo tale da non pregiudicare le varie matrici ambientali e, guardando al profilo positivo, che, pur distinto, spesso si accompagna a quello negativo, in modo da arrecare un beneficio alle varie declinazioni del bene ambiente (il contributo sostanziale agli obiettivi ambientali nella Tassonomia, alla transizione ecologica nel Dispositivo). I modi di realizzazione di un principio possono variare senza per questo metterne in discussione la natura (si pensi ai diversi modi, quindi alle diverse regole, in cui si sviluppa ad esempio il principio dell'affidamento, come l'irretroattività delle norme, l'inopponibilità di certe situazioni ai terzi di buona fede nel diritto privato e così via).

In certi contesti, tuttavia, la valutazione DNSH sembra suscettibile di assumere la struttura condizionale delle regole: se una certa attività economica lede anche un solo obiettivo ambientale non è ecosostenibile e non può essere presentata al mercato come tale, o, nell'ambito del Dispositivo (e dei regolamenti strutturati in modo analogo), non potrà essere finanziata dal bilancio UE. E la circostanza che una regola presenti comunque taluni aspetti di indeterminatezza (si pensi all'aggettivo "significativo", ma anche al tentativo di precisarne il senso che troviamo nell'art. 17 Reg. Tassonomia), non basta a farne per ciò stesso un principio.

Certo, un principio può anche essere inespresso, e dunque costruito dall'interprete utilizzando materiali normativi particolari, da cui desumerlo, individuando l'interesse (o il valore, se si preferisce usare questo termine), sottostante, che ne costituisce la matrice comune, come tale suscettibile di svolgersi in direzioni ulteriori, e difficilmente prevedibili a priori. Non si può escludere che un tanto avvenga, magari attraverso l'opera della giurisprudenza (a partire da quella europea), muovendo dalle discipline particolari che lo riguardano, così da accostare il DNSH agli altri principi ambientali, individuandone un contenuto minimo, suscettibile di applicazione generale.

Il discorso potrebbe continuare, ma la conclusione è che, a seconda dell'argomento che si intenda valorizzare, la risposta al quesito iniziale muta, il che peraltro non deve sorprendere dato che, per lo meno di regola, il ruolo dell'interprete nella qualificazione

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

della norma come principio o regola, quindi la circostanza che il problema non si risolva in base ai segni ma in base ai significati che vi vengono attribuiti, non è una novità (Bartole 1986: 525; Bin 1992: 10).

Allora, anche senza derubricare il problema del corretto inquadramento concettuale del DNSH nei termini di una questione, certamente importante dal punto di vista teorico, ma "di scarso impatto operativo" (Traina 2024: 129), appare più urgente concentrare l'attenzione sul modo in cui opera nei vari contesti in cui lo si trova positivizzato, posti i (non pochi) problemi applicativi, puntualmente segnalati in sede scientifica, che ne derivano. Il che, non a caso, sembra corrispondere all'atteggiamento della dottrina che si è sin qui occupata dell'istituto.

Il DNSH ed il suo rapporto con gli altri principi ambientali

In parallelo al problema appena considerato ne sussiste un altro, ancora in attesa di una risposta condivisa: quello attinente al legame fra il divieto di arrecare danno significativo ed altri principi ecogiuridici, in particolare quelli di precauzione, integrazione e non regressione (Caruso 2022: 136; Costanzo 2023: 680; Bruno 2022: 8). Come noto, alcuni sono principi consolidati, mentre, quanto alla non regressione, il discorso appare diverso. In sintesi, precauzione e integrazione sono principi espressi (artt. 11 e 191 TFUE, 37 CDFUE), il primo dei quali impone di arrestare un'azione (o, a seconda del contesto, introdurre clausole prescrittive) dinanzi ad attività che implicano, sulla base di verifiche di natura tecnico-scientifica, non la certezza né, sul versante opposto, la mera possibilità, bensì la probabilità di un rischio di danno ambientale (Fracchia 2021: 44 e 58).

Ora, il Considerando n. 17 del regolamento 2019/2088, già citato, lega la nozione di "investimento sostenibile" alla garanzia che sia "assicurato il principio di precauzione teso a non arrecare danni significativi, affinché non sia pregiudicato in maniera significativa né l'obiettivo ambientale né quello sociale", collegamento quest'ultimo (fra precauzione e DNSH) che tuttavia non si riscontra nei documenti (normativi e non) sul danno significativo successivamente intervenuti e di incontestato maggior rilievo in materia. In generale, la natura di intervento anticipato accomuna in effetti il principio di precauzione e la valutazione DNSH ma, in realtà, a voler ravvisare linee di continuità o di sviluppo fra un principio e l'altro, sarebbe forse preferibile evocare quello di prevenzione (o dell'azione preventiva che dir si voglia) che, oltre al comun denominatore sopra ricordato, a differenza della precauzione opera quando il rischio connesso all'azione umana sia "calcolabile" (Fracchia 2021: 60), cioè in una situazione di certezza tecnico-scientifica circa il pericolo di danno, e non di semplice probabilità. Le modalità di "impiego" della valutazione DNSH paiono infatti improntate all'idea di

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

disincentivare attività che si accertino essere, essenzialmente sulla base di criteri per l'appunto tecnici, lesive dei parametri ecologici di cui all'art. 17 Reg. Tassonomia (e non che *probabilmente* lo siano).

Tuttavia, le misure preventive fondate sull'omonimo principio mirano a bloccare l'attività o a conformarla in modo tale da, appunto, prevenire l'evento lesivo, mentre il divieto di recare danno significativo ha effetti diversi. Nel contesto della finanza sostenibile, più che precludere agli operatori economici di svolgere determinate attività economiche, impedisce loro di spacciarle come verdi per attrarre investimenti volti a finanziarle; nell'ambito dell'incentivazione pubblica esclude l'accesso al finanziamento, anche qui disincentivando (fortemente, questo è vero) la realizzazione di progetti non conformi al divieto, progetti che tuttavia potrebbero comunque essere attivati (reperendo altrove le risorse necessarie e purché, certamente, risultino conformi alla legislazione ambientale vigente).

Il principio di integrazione stabilisce invece che le esigenze di tutela dell'ambiente siano introdotte nella definizione e attuazione di qualunque politica UE, quindi anche di quelle non ambientali in senso stretto (cfr. Renna 2012: 73 e Fracchia 2021: 63), trasfigurando l'interesse ecologico in un interesse trasversale, il cui perseguimento grava sulle istituzioni europee. Esso opera in simbiosi con il principio dello sviluppo sostenibile, come attestano le stesse norme europee che lo enunciano (si pensi all'art. 11 TFUE, secondo cui "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile", e all'art. 37 CDFUE, stando al quale "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile"). Risente pertanto della logica del bilanciamento fra interesse ambientale ed altri interessi (crescita economica, incremento dei livelli occupazionali e via dicendo) che connota il secondo (Ferraro 2023: 44). D'altronde, anche se si volesse valutare l'integrazione in sé e per sé, essa, in assenza di ulteriori precisazioni, vale a garantire l'ingresso dell'interesse ambientale, ma non a misurarne il "peso" rispetto agli interessi "altri" coinvolti in una data politica.

Sulla base di quanto osservato in precedenza, e in attesa di un assestamento della giurisprudenza in un senso o nell'altro, sembra invece che la valutazione DNSH escluda momenti di discrezionalità amministrativa, ragion per cui, a voler tracciare relazioni col principio di integrazione, dovremmo pensare ad un suo sviluppo in una direzione diversa da quella tradizionale, in chiave di rafforzamento della tutela ambientale, sottraendo l'interesse ecologico al bilanciamento, o almeno attraverso un bilanciamento diseguale. Sicché sarebbe il divieto di danno significativo a dare un orizzonte di senso al principio di integrazione anziché il contrario, singolarmente invertendo il rapporto

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

gerarchico fra le fonti che li contemplano (diritto derivato per il primo, originario per il secondo), e fornendo un buon argomento a favore della natura di principio del DNSH, vista la sua valenza interpretativa. Infine, mentre l'integrazione opera "a tutto campo", per così dire, altrettanto non vale per il principio DNSH che, pur trovando spazio in settori materiali molto ampi (si pensi solo ai sei "pilastri" del Dispositivo e alle conseguenti "missioni" del nostro PNRR), incontra pur sempre i propri confini nelle varie discipline che lo menzionano.

Il principio di non regressione, infine, impone all'insieme delle istituzioni pubbliche (legislatore, amministrazione e giudici) di non adottare decisioni volte ad arretrare il livello di tutela ecologica consolidatosi sino a quel momento (Baldin 2022: 256), salvo il verificarsi di eventi emergenziali, di rilevante portata, che possano giustificare un decremento di tutela, purché temporaneo, circoscritto sulla base del principio di proporzionalità, ferma la necessità di recuperare al più presto quanto meno il livello precedente. È un principio più difficile da ricondurre ad un fondamento positivo, pur essendo ravvisabili alcuni indici di emersione anche nel nostro ordinamento (Candela 2021). In assenza di una sua positivizzazione, dovrebbe allora dirsi che proprio il DNSH finirebbe per rientrare fra gli indici di emersione, quale istituto che potrebbe dirsi informato – e dunque rivelatore – di una *ratio* incentrata sulla garanzia di non regressione, secondo un percorso argomentativo inverso rispetto a quello che origina dai principi espressi appena considerati.

Comunque sia, il principio in discorso, al di là di quanto appaia dalla sua definizione, che parrebbe delinearne in modo chiaro il contenuto, è invece circondato da una cospicua serie di interrogativi (ben riassunti da Monteduro 2021: 10), fra i quali quello circa l'approccio analitico/atomistico o all'inverso sintetico/sistemico con cui interpretarlo. Se cioè vada concepito in un contesto "micro", dunque valutando ogni singola attività e atto, in relazione al singolo settore di riferimento, misurandone l'eventuale arretramento prodotto rispetto allo *status quo ante*, dunque in modo rigido, o invece in una prospettiva "macro" – come tale connotata da maggior flessibilità –, in cui il regresso arrecato da una singola misura in un certo ambito materiale potrebbe essere compensato dal progresso conseguente ad altra in altro settore (o in più settori), dovendosi pertanto, su questa base, accertare se il "saldo" in termini ambientali nell'insieme risulti positivo e negativo. Con riguardo al DNSH è stato ipotizzato che esso rappresenti una *species* del principio di non regressione inteso in senso sintetico/sistemico (Monteduro 2021: 14; Cusano 2023: 869).

Secondo quanto sopra evidenziato, sembra in realtà che la valutazione DNSH sia piuttosto "rigida", in quanto concepita a tutela di ciascun singolo obiettivo ambientale, il che peraltro, più che escludere il legame col principio di non regressione, indurrebbe ad intenderlo in chiave analitico/atomistica, posto che ogni regola volta a

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

proteggere le matrici ecologiche da attività umane idonee a pregiudicarne l'attuale consistenza, previene un decremento di tutela. Fra l'altro, sotto questo profilo, anche altri principi ambientali, quali precauzione e prevenzione, per analoghe ragioni possono essere connessi alla non regressione, fornendo una tutela anticipata piuttosto che successiva (come invece accade guardando alla valenza risarcitoria del principio "chi inquina paga").

Insomma, le interconnessioni fra i principi ambientali non mancano, tutti contribuendo a costruire una sorta di rete a protezione di questo bene di rilievo costituzionale. Quanto al DNSH, non pare però che interrogarsi sulle ricadute che ne deriverebbero porti molto lontano sul piano operativo. Risulta pertanto preferibile l'approccio metodologico (che, pur senza pretesa di esaustività, pare prevalente nella riflessione scientifica attuale) consistente nell'indagare il principio (o criterio o regola, a seconda dei punti di vista) per come regolato dalle fonti europee e nazionali: in quanto tale, insomma, piuttosto che in quanto correlato ad "altro".

Il DNSH e la Costituzione

In ultimo ci si può chiedere se la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. (legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1), ideata, fra l'altro, in un contesto temporale tendenzialmente comune a vari *step* di progressiva implementazione del DNSH, possa ad esso ricollegarsi, in quali modi e con che effetti. Come noto, la revisione in parola è stata oggetto di differenti valutazioni, fra chi ne ha offerto una lettura sostanzialmente favorevole e chi invece ne ha contestato l'utilità, ritenendola anzi per certi versi dannosa (per una sintesi delle varie tesi vedi Cecchetti 2022). Per quel che interessa in questa sede, dei due disposti modificati – artt. 9 e 41 Cost. – maggiore attenzione sembra da porre alle variazioni apportate all'art. 41, ovvero alla disciplina dell'iniziativa economica privata. L'esplicita enunciazione del compito di tutela dell'ambiente, della biosfera e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, posto in carico alla Repubblica dal novellato terzo comma dell'art. 9, può certo rappresentare lo sfondo valoriale (tanto più rilevante in quanto "principio fondamentale" in grado di scolpire il "volto ecologista" della Repubblica, come sottolinea Tripodina 2023: 340) in cui collocare la valutazione DNSH, quale concreta modalità di realizzazione (accanto ad altre, ovviamente) dell'interesse all'integrità ambientale, che la riforma costituzionale assegna alla responsabilità pubblica.[5] Ma una connessione più immediata – anche sotto il profilo letterale – si può

[5] Il che non significa certo che la tutela ambientale, pur nel silenzio del testo costituzionale del 1948, non trovasse copertura nella Carta fondamentale, come la giurisprudenza costituzionale ha co-

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

cogliere nell'integrazione esplicita del "danno all'ambiente" nell'elenco dei limiti all'iniziativa economica privata, accanto a quelli già enunciati nel testo originario dell'art. 41, comma 2, Cost. (sicurezza, libertà, dignità, mentre, quanto alla "salute", anch'essa risulta introdotta dalla revisione costituzionale). Si è infatti ragionato di una certa "assonanza" fra le rispettive formulazioni, che potrebbe preludere alla futura attribuzione di un rilievo costituzionale al principio, da parte della Consulta (Bifulco 2024: 7).

In attesa di conoscere gli orientamenti del Giudice delle leggi sul punto, è comunque possibile immaginare che il divieto di arrecare danno significativo all'ambiente, per come declinato nella disciplina unionale che lo ha concretizzato (cioè attraverso le varie specifiche tecniche in tema di attività ecosostenibili, sopra ricordate), sia forse in grado di incidere sulle modalità di svolgimento del sindacato sulle leggi aventi impatto sull'ambiente (o su una o più delle sue declinazioni), nella direzione di uno scrutinio approfondito, non limitato al mero controllo sulla manifesta irragionevolezza (pure di sicuro rilievo in tema di garanzia del principio di rigidità costituzionale). Un sindacato, dunque, maggiormente orientato – e soprattutto maggiormente idoneo in termini di effettività – alla salvaguardia del "bene unitario" ambiente, scrutinio come tale imposto dalla spinta ecologista impressa dalla riforma. Il DNSH, con il suo seguito di *green list* di attività economiche che, se svolte in presenza di una serie di paramenti specifici (e precisati da discipline *ad hoc*), sono qualificate come compatibili con gli obiettivi ambientali "tassonomici", potrebbe offrire appunto i (o per lo meno alcuni) criteri per "riempire" il concetto di "danno all'ambiente" di cui all'art. 41, comma 2, Cost., in sede di giudizio costituzionale: per "misurare" l'impatto delle attività economiche in occasione del controllo sulle fonti primarie che ne disciplinano l'esercizio (di un auspicabile scrutinio "strettissimo", quale effetto della riforma, ragiona Cassetti 2024: 27).

Il superamento del sindacato sulla sola arbitrarietà della legge implica infatti una verifica fattuale-scientifica sui presupposti delle scelte legislative, spesso implicante il ricorso agli strumenti istruttori di cui la Corte dispone, scontando il rischio di una tensione con gli organi di indirizzo politico, per di più (e soprattutto proprio quando) tale sovrapposizione concerne scelte – come quelle ambientali in senso stretto o che comunque presentano ricadute sull'interesse in questione – qualificanti per l'indirizzo politico nazionale, e che inevitabilmente implicano, come la Corte ha sempre affermato, una delicata opera di bilanciamento fra molteplici istanze (emblematica sul punto Corte cost. 85/2013), tutte variamente agganciate alla Costituzione, e, qualora si traducano nell'apposizione di limiti alle attività produttive, anche costose (in senso strettamente economico) per le imprese convolte e per lo stesso corpo sociale. Disporre di

stantemente affermato sin dagli anni Ottanta, interpretando in tal senso il combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost. (sul punto vedi la ricostruzione offerta da Tripodina 2023: 335).

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

una serie di standard di riferimento, a maggior ragione se di derivazione europea (nella recente sentenza 105/2024 la Corte ha ribadito la necessità di una lettura delle norme costituzionali revisionate nel "prisma" dei principi ambientali europei e internazionali), potrebbe in qualche misura oggettivare il sindacato, riducendone la potenziale conflittualità con la "politica".

Non è dato sapere cosa ci riserva il futuro: tuttavia, guardando al presente, non sembra che sia questa la direzione in cui la Corte si sta muovendo, se consideriamo l'impostazione seguita nella decisione 105/2024, ultimo capitolo (per ora) della "saga" riguardante l'Ilva di Taranto. Nella prima occasione in cui entravano in gioco i novellati artt. 9 e 41 Cost., la Corte sembra essersi mantenuta all'interno dei tradizionali binari del sindacato esterno di non manifesta irragionevolezza, in linea di continuità rispetto ai propri precedenti arresti, primo fra tutti la sentenza 85/2013, con cui il caso Ilva è stato affrontato per la prima volta. La logica del bilanciamento viene confermata, non sembra emergere un peso maggiore dell'ambiente rispetto agli altri interessi in gioco (continuità produttiva, salvaguardia dei livelli occupazionali principalmente), come pure potrebbe accadere valorizzando la recente revisione "ecologica": la soglia di incostituzionalità pare sempre assestarsi sull'arbitrarietà manifesta della soluzione legislativa. Da qui alcuni rilievi critici (Giorgini Pignatiello 2024), formulati non tanto sull'interpretazione della riforma, ma sulle conseguenze che la Corte ne trae sulla questione scrutinata, il cui esito non si è tradotto, come noto, nell'annullamento della disciplina volta a vincolare il giudice penale ad autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva di uno stabilimento sottoposto a sequestro penale, alla sola condizione della presenza di una decisione governativa che abbia fissato le opportune prescrizioni da osservare nell'esercizio aziendale, bilanciando così i contrapposti interessi coinvolti. La dichiarazione di incostituzionalità, infatti, si è limitata a circoscrivere la durata di tale regime, derogatorio rispetto agli ordinari poteri del giudice penale, fissandola in 36 mesi. Negare al giudice il potere di valutare la completezza dell'istruttoria che è alla base del provvedimento ministeriale, la sua coerenza, l'idoneità delle misure stabilite a tutelare l'ambiente, alla luce di valutazioni tecnico scientifiche, non è forse indice di una volontà di rendere davvero stringente il controllo di costituzionalità in chiave di tutela degli equilibri ecologici. Fermo restando che, nel caso scrutinato, l'ordinanza di rinvio non menzionava – né la Corte se ne è dovuta per conseguenza occupare – il criterio DNSH, su cui quindi potranno esserci altri arresti in futuro.

In chiusura un accenno a due ulteriori profili, il primo dei quali concerne la posizione dell'operatore privato, in relazione al quale, in una logica di coinvolgimento nel perseguimento dei fini di tutela ambientale, riconducibile vuoi ad un'interpretazione del termine "Repubblica", nell'art. 9, comma 3, Cost., non limitata alle istituzioni pubbliche ma inclusiva anche dello Stato-comunità (Tripodina 2023: 346), vuoi muovendo

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

dall'art. 41, comma 2, Cost., potrebbe per conseguenza essere imposto di garantire la sostenibilità ambientale del proprio agire economico (Delsignore 2024: 84), alla luce dei parametri DNSH. Dovendosi incidere sulle libertà dei singoli sembra tuttavia necessario a tal fine un intervento legislativo, piuttosto che un'applicazione delle regole sul danno significativo quale precipitato dei novellati disposti costituzionali. Analoga risposta dovrebbe trovare l'ulteriore quesito circa la possibilità, in ipotesi incentivata dalla revisione in parola, di "funzionalizzare" l'attività economica pubblica, oltre che privata, alle dinamiche del principio, ciò che, oltre a presupporre *l'interpositio legislatoris* (anche mediante quei "programmi e controlli" con cui il potere politico può "indirizzare e coordinare" l'attività economica a fini sociali e ambientali, ai sensi dell'art. 41, comma 3, Cost.), implicherebbe anche il superamento della logica del bilanciamento, qualificando l'ambiente in senso stretto (inteso sotto il profilo puramente ecologico) quale condizione preliminare di esistenza dell'ambiente in senso lato (inteso invece quale complesso di interconnessioni fra fattori di ordine ecologico, sociale, economico e culturale), come tale sottratto (il primo) a ponderazioni di sorta (Monteduro 2022). Profilo quest'ultimo che però non sembra incontrare il favore della recente giurisprudenza costituzionale, come già anticipato.

Conclusioni

Come evidenziato sin qui, la valutazione DNSH da una parte pone una serie di problemi tutt'ora aperti, concernenti la sua natura giuridica, il rapporto con gli altri principi ambientali europei, nonché con la Costituzione recentemente rivista, sui quali, oltre all'apporto della dottrina, risulterà, come sempre peraltro, decisivo quello della giurisprudenza, costituzionale e comune. Circa la giustizia amministrativa, il formante legato al PNRR non appare significativo sotto il profilo quantitativo. Quanto agli aspetti qualitativi, le censure sul DNSH non paiono assumere un ruolo centrale nelle motivazioni e, prima ancora, nelle prospettazioni dei ricorrenti, e per tali ragioni sono state talora criticate per aver avallato un'applicazione burocratico-cartacea del principio, in luogo di vagliarlo dal punto di vista sostanziale (Cusano 2023: 868 e Trivi 2024). Sul punto, si ha forse l'impressione che, dato il frequente intrecciarsi delle verifiche DNSH con quelle ambientali tradizionali, all'interno di un unico contesto procedimentale (quello previsto per VIA, VAS, ecc.), il relativo sindacato giurisdizionale risenta dei parametri consolidati per le valutazioni ampiamente discrezionali, risultando quindi contenuto nei limiti della non manifesta irragionevolezza. Quanto alla Corte costituzionale, non ha ancora avuto modo di pronunciarsi su un eventuale utilizzo – quale che sia – del criterio in questione: dalla decisione 105/2024 non paiono peraltro potersi

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

cogliere spunti a favore di un radicale cambiamento di orientamento quanto alla collocazione dell'ambiente nella "gerarchia" degli interessi di rilievo costituzionale.

Dall'altro lato, sul versante europeo, è evidente la tendenza, non priva di eccezioni però, ad un'ampia utilizzazione del medesimo, nonostante le diverse modalità di impiego che lo connotano e per le quali una qualche razionalizzazione sarebbe probabilmente auspicabile, per lo meno in contesti tendenzialmente omogenei: è ipotizzabile che possa divenire un fattore di integrazione delle politiche ambientali in tutte le attività economiche dell'Unione (Di Domenico 2023: 847), magari dopo esser stato ulteriormente precisato nei suoi contenuti.

Quanto al contesto nazionale, a parte le possibili ricadute sul versante del sindacato di costituzionalità, è vero che il DNSH, con il suo "corredo" di attività ecosostenibili, come tali da promuovere e incentivare, appare uno strumento decisivo per quella riconfigurazione dell'economia in senso ecologico che è stata evocata quale portato della riforma costituzionale (De Leonardis 2024: 124), anche estendendo l'elenco *green* alla luce delle mutevoli esigenze sopravvenute. Nei contesti in cui opera esso comunque garantisce attualmente un livello di tutela ambientale ulteriore rispetto a quello assicurato dalle autorizzazioni ambientali, il che non è cosa da poco. Il fatto che il terreno in cui maggiormente è stata testata la valutazione DNSH, ovvero il PNRR, non abbia dato i migliori frutti possibili, date le modalità di attuazione scelte (dall'amministrazione più che dal legislatore), non toglie nulla alle sue potenzialità di sviluppo.

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

Bibliografia

Baldin, S.
2022 'La sostenibilità ecologica e i principi eco-giuridici per la salvaguardia del sistema Terra', *Rivista di Diritti Comparati*, 3, pp. 239-270.

Barelli, U.
2023a 'Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH', *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 47, pp. 1-6.

2023b 'Il PNRR e il principio "*Do No Significant Harm*"', *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 39, pp. 1-11.

2024 'L'applicazione del principio "Non arrecare danno significativo" (cd. principio DNSH): problemi e prospettive', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, pp. 37-103.

2025 'La rivoluzione ignorata del principio DNSH', *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 65, pp. 1-7.

Bartole, S.
1986 'Principi generali del diritto', *Enciclopedia del diritto*, XXXV, pp. 494-532.

Bifulco, R.
2024 'Nascita di un principio? La tormentata formazione del *Do No Significant Harm*', *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 59, pp. 1-10.

Bartolini, A.
2024, '*Green Deal* europeo e il c.d. principio DNSH', *federalismi.it*, 15, pp. 51-60.

Bruno, A.S.
2022 'Il PNRR e il principio *Do NOT Significant Harm* (DNSH) davanti alle sfide territoriali', *federalismi.it*, 8, pp. 1-16.

Candela, S.
2021 'Il principio di non regressione ambientale all'interno dell'ordinamento giuridico italiano: indici di emersione e prime iniziative di riconoscimento', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, pp. 30-71.

Caruso, G.M.
2022 'Il principio "*do no significant harm*": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale', *La cittadinanza europea*, 2, pp. 135-183.

Cassetti, L.
2024, 'L'imperativo "Non arrecare danno significativo" all'ambiente nell'implementazione del *Green Deal* europeo', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, pp. 15-35.

Clarich, M.
2007 'La tutela dell'ambiente attraverso il mercato', *Diritto pubblico*, 1, pp. 219-239.

Cecchetti, M.
2022 'Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione', *Corti supreme e salute*, 1, pp. 127-157.

Commissione europea
2019 *Il Green Deal europeo* (COM(2019) 640), https://eur-lex.europa.eu/resource.html ?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f 01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF

Commissione europea
2021a *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori* (COM (2021) 219 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52021DC0219

2021b *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza* (COM(2021) 1054 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52021XC0218%2801%29

2023a *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza* (COM(2023/111), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202300111

2023b *Comunicazione sull'interpretazione e sull'attuazione di talune disposizioni giuridiche dell'atto delegato relativo agli aspetti climatici della tassonomia dell'UE che fissa i criteri di vaglio tecnico per le attività economiche che contribuiscono in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e non arrecano un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale* (COM(2023/267), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_ 202300267

2023c *Comunicazione sull'interpretazione e sull'attuazione di talune disposizioni giuridiche dell'atto delegato relativo all'informativa a norma dell'articolo 8 del regolamento sulla tassonomia dell'UE per quanto riguarda la comunicazione di attività economiche e attivi ammissibili e allineati alla tassonomia* (COM(2023/305), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9759_2023_

INIT
2025 *Orientamenti tecnici per l'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul Fondo sociale per il clima* (COM(2025) 880 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ%3AC_202501596

Costanzo, I.
2023 'La valutazione di conformità al principio *Do No Significant Harm* (DNSH)', *Giornale di diritto amministrativo*, 5, pp. 676-684.

2024 'From Sustainable Development to Ecological Integrity: sparse Signals of a Comprehensive Paradigm Shift in EU and Italian Environmental Law', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, pp. 355-376.

Crisafulli, V.
1941 'Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto', *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, pp. 41-63, 157-181, 230-264.

Cusano, F.
2023 'Il principio *do not significant harm* e il fischio del merlo', *Munus*, 3, pp. 859-873.

De Leonardis, F.
2023 *Lo Stato ecologico*, Torino, Giappichelli.

2024 'La rivoluzione silenziosa del principio *Do No Significant Harm* (DNSH)', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, pp. 104-128.

Delle Cave, G.
2025 '*Do not significant harm* e neutralità climatica', *Giustizia Insieme*, pp. 1-26.

Delsignore, M.
2024 'Il principio DNSH e la lotta al *greenwashing*', *federalismi.it*, 27, pp. 72-87.

Di Domenico, L.
2023 'Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale', *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, pp. 821-849.

Ferraro, F.
2023 'I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale', *DPCE ONLINE*, 2, pp. 41-56.

Fontanella, G.
2024 'Nuovi principi eco-giuridici per un diritto antropocentrico', *DPCE ONLINE*, 2, pp. 949-970.

Fracchia, F.
2021 'I principi generali nel codice dell'ambiente', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, pp. 4-70.

Giorgini Pignatiello, G.
2024 'L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024', *DPCE ONLINE*, pp. 1-6.

Guastini, R.
1993 *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè.

Hagi Kassim, O.
2020 'La nozione di ambiente per lo sviluppo e gli strumenti per veicolarne l'applicazione: le valutazioni ambientali', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, pp. 74-105.

Monteduro, M.
2018 'Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica', *Rivista AIC*, 2, pp. 1-74.

2021 'Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, pp. 4-17.

2022 'La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, pp. 423-459.

Pignatti, M.
2023 'Il principio "*do no significant harm"* come strumento strategico. La nozione di "attività economica sostenibile" e le prospettive di innovazione nei contratti pubblici', *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1, pp. 195-228.

Pinelli, C.
2015 'Principi, regole, istituti', *Diritto pubblico*, 1, pp. 35-62.

Pino, G.
2011 'I principi tra teoria della norma e teoria dell'argomentazione giuridica', *Diritto e questioni pubbliche*, 11, pp. 75-110.

Renna, M.
2022 'I principi in materia di tutela dell'ambiente', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1-2, pp. 62-84.

Parlamento europeo
2022 Risoluzione *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori* (2021/2166(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0301_IT.html

Traina, D.M.
2024 'Principio DNSH, divieto di duplicazione delle valutazioni ambientali e loro semplificazione: problemi e prospettive', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, pp. 129-152.

Tripodina, C.
2023 'La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente', *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, pp. 332-349.

Trivi, G.
2024 'La "leggenda" del "danno non significativo" all'ambiente', *laCostituzione.info*.

About the Author

Davide Monego is a tenure track researcher in Public and Administrative Law at the University of Trieste, Italy. His research interests include fundamental rights and constitutional justice in Italy.

Davide Monego

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa 1, 34127, Trieste, Italy.

e-mail: davide.monego@dispes.units.it