

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2024

ANDREA FARÌ

*Il principio DNSH nella fase di transizione della disciplina ambientale.  
Introduzione al dibattito*



ISSN 2239-964X

**ANDREA FARI\***

***Il principio DNSH nella fase di transizione della disciplina ambientale.  
Introduzione al dibattito***

SOMMARIO: 1. *Le radici del principio DNSH.* – 2. *Incertezze nel processo di giuridicizzazione del DNSH. Quale potere discrezionale?* – 3. *DNSH e altre valutazioni ambientali.* – 4. *Vis espansiva del DNSH e compimento del principio di integrazione.* – 5. *I rischi del DNSH e il ruolo del giurista.*

**1. *Le radici del principio DNSH***

Non arrecare danni significativi agli obiettivi ambientali. Questo il contenuto del principio DNSH, appunto “*do no significant harm*”.

Sono molte le analisi possibili, a livelli di approfondimento e con finalità differenti<sup>1</sup>.

L’acquisita centralità assunta da questo “principio” nelle più recenti espressioni di diritto positivo dell’Unione Europea impone agli studiosi di verificare se vi sia un quadro concettuale chiaro in cui esso si inserisce ed in che modo la sua emersione incida sull’evoluzione in atto nell’ordinamento.

È un compito non semplice per l’interprete, che si muove in un quadro di diritto positivo in rapida evoluzione, in cui appare quantomai proficuo il

---

\* Ricercatore T.T. in Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università Telematica Pegaso. Email: andrea.fari@unipegaso.it.

<sup>1</sup> Cfr. *ex multis*: U. BARELLI, *Il PNRR ed il principio “Do No Significant Harm” (DNSH)*, in *RGA online*, Febbraio 2023; G.M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *Citt. eur.*, n. 2/2022, pp. 134 e ss.; A. S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del do no significant harm (DNSH) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it.*, 8, 2022; F. SPERA, *Da valutazione “Non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio e l’impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *Quaderni AISDUE*, 34, 2022, p. 742; I. COSTANZO, *Il principio “Do No Significant Harm” (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2023, pp. 710 e ss.

confronto interdisciplinare, per comprender appieno un fenomeno sintomatico di contaminazioni tra piani giuridico, economico e delle scienze ambientali.

La finalità di alimentare il confronto scientifico muove anche le sintetiche considerazioni che seguono, che con mero intento introduttivo pongono alcuni interrogativi ritenuti necessari al prosieguo dell'analisi.

In via preliminare, è necessario collocare temporalmente l'emersione di questo "principio", evidenziando cosa rappresenti nell'attuale fase storica dell'evoluzione del diritto ambientale.

Certamente testimonia della vitalità della disciplina, poiché l'emersione di un principio, seppur autoproclamatosi tale per via normativa con un percorso di non facile lettura, dimostra che il complesso delle norme in materia ambientale sta percorrendo ancora molti sentieri nuovi, finanche a livello di costruzione di nuovi principi<sup>2</sup>.

La genesi del DNSH, e la sua radice nel terreno, fin troppo fecondo di regole, del Regolamento c.d. "tassonomia"<sup>3</sup> è una manifestazione dell'inclusione nel recinto delle regole di tutela ambientale di soggetti nuovi, che fino a poco tempo fa non erano investiti di obblighi ecologici. Si tratta degli attori del mondo dei prodotti finanziari, il cui coinvolgimento ha prodotto sul versante giuridico un riflesso di contaminazione di codici e linguaggi estranei finora al registro giuridico classico, e di cui il DNSH rappresenta una esemplificazione<sup>4</sup>.

È in questo elemento storico, più che giuridico, che trova ragione d'essere la modifica, con intento di semplificazione, delle modalità di adempimento istruttorio che giunge fino alla previsione ormai di *checklist* per dimostrare il rispetto del principio in argomento. Questa modalità di riscrittura delle regole guarda a un tipo di soggetti che devono poter agevolmente dialogare attraverso un linguaggio, che non è più esclusivamente quello del giurista ma, anche e sempre di più, il linguaggio delle società di revisione e di consulenza. In ciò non

---

<sup>2</sup> In tal senso, il contributo di U. BARELLI, *L'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» (cd. principio DNSH): problemi e prospettive*, in questo numero 2/2024 della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*.

<sup>3</sup> Un primo riferimento si rinviene già nel Regolamento (UE) 2019/2088, al Considerando (17): «Per assicurare un'applicazione coerente e uniforme del presente regolamento, è necessario stabilire una definizione armonizzata di «investimenti sostenibili», che faccia in modo che le imprese che beneficiano di tali investimenti rispettino prassi di buona governance e 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».

<sup>4</sup> Sul tema, M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, in questo numero 2/2024 della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*.

può trovar spazio alcun giudizio di valore, ma l'inquadramento storico può aiutare l'interprete nell'operazione esegetica peculiare che il nuovo corso del diritto europeo sulla sostenibilità impone.

È infatti nella necessità di individuare uno strumentario affine alla revisione contabile che può trovare giustificazione l'esigenza di adottare una catalogazione di dettaglio, una rassegna casistica minuziosa, un "ranking" dei prodotti finanziari al fine di stabilire cosa sia conforme agli obiettivi di sostenibilità e cosa no.

## *2. Incertezze nel processo di giuridicizzazione del DNSH. Quale potere discrezionale?*

Al contempo, però, la storia recente proprio di questo "strumento" giuridico dimostra tutta la fragilità dell'impianto normativo ambientale, e soprattutto delle sue fondamenta concettuali finora affannosamente costruite.

Si è determinato un processo di creazione del c.d. "principio" non già quale cristallizzazione di elementi ricorrenti e di indirizzo nell'applicazione giuridica di strumenti e istituti, ma al contrario si è stabilito, proclamandone a livello normativo lo status di "principio", un criterio vincolante per l'individuazione della finanziabilità di determinati interventi ed attività.

Come è stato efficacemente rilevato, si assiste ad una giuridicizzazione "dal basso", che muove dalla fase applicativa e di attuazione per costruire lo status giuridico generale dell'istituto<sup>5</sup>.

Le esigenze di immediata messa in opera dello strumento hanno spinto a velocità differenti la produzione di norme e regole da un lato, lasciando indietro, dall'altro lato, l'elaborazione degli elementi fondanti di quello che assurge ad essere nuovo principio della materia ambientale.

In questa dinamica inversa a doppia velocità è rimesso all'affannoso compito dell'interprete il compito di collocare nelle categorie giuridiche più appropriate le diverse manifestazioni di tale complesso normativo in espansione.

---

<sup>5</sup> In questo senso A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. Principio DNSH*, in *Federalismi.it*, n. 17/2024, p. 59, analizzando il valore giuridico della Guida Operativa per il DNSH del MEF – RGS.

In una simile operazione di lettura e inquadramento del principio DNSH, sono molti gli interrogativi che parrebbe necessario porre e risolvere al fine di rendere più sicura e stabile la sua attuazione nelle fattispecie concrete.

Che tipo di valutazione impone il DNSH?

Si discute dei tratti caratteristici di tale valutazione per comprendere in che misura sia assimilabile alle conformazioni più note delle valutazioni ambientali. L'utilizzo del termine "valutazione" non dimostra di per sé l'appartenenza alla famiglia dei procedimenti ambientali complessi le cui caratteristiche sono state nel tempo tratteggiate dalla giurisprudenza. Il procedimento di verifica del rispetto del DNSH non parrebbe assumere quei tratti di ampia discrezionalità nella ponderazione degli interessi che hanno indotto le corti a inquadrare le valutazioni ambientali nel novero degli atti di indirizzo politico amministrativo. Piuttosto la massima procedimentalizzazione e semplificazione degli oneri istruttori incombenti sui proponenti, assolto attraverso il "codice" delle *checklist* di controllo sembra rievocare un esercizio discrezionale ridotto, se non addirittura vincolato all'accertamento dei requisiti tecnici. Se non c'è ponderazione di interessi da parte dell'amministrazione, ma un esercizio istruttorio standardizzato dove collocare l'ago della bilancia della discrezionalità? Si tratta di un'attività differente rispetto alle ordinarie valutazioni ambientali e anche ai procedimenti autorizzativi ambientali che servono non a valutare l'esistenza o meno di uno standard ambientale ma di valutare la sostenibilità o meno alla luce della ponderazione complessiva degli interessi in gioco.

La definizione del grado di discrezionalità impiegata nella valutazione del DNSH è passaggio preliminare ed obbligato per determinare il grado di sindacabilità degli atti di cui questa verifica si compone.

E associato al piano della sindacabilità vi è, inevitabilmente, anche il piano delle responsabilità in caso di non corretta applicazione delle regole stesse.

Non vi è dubbio che molte delle lacune interpretative di cui soffre oggi l'inquadramento del DNSH potranno essere colmate in modo significativo solo dalla giurisprudenza che si occuperà delle fattispecie patologiche di applicazione del principio stesso e della sua valutazione.

Ciò consente di porre l'attenzione su un elemento che troppo spesso viene posto in secondo piano ma che, ancora una volta, costituisce il presupposto logico dell'effettività della norma stessa, e che è rappresentato dall'organizzazione amministrativa.

L'effettività dell'attuazione del DNSH non sta, infatti, nel dettaglio minuto delle *checklist*, ma nella capacità dell'amministrazione responsabile di controllare la corretta attuazione del principio nelle istruttorie dei diversi interventi.

E il DNSH ha l'onere, o il merito, di coinvolgere in questa peculiare valutazione ambientale anche amministrazioni, come quelle comunali, che non hanno competenze generali o specifiche in materia ambientale nei procedimenti complessi del settore, dal momento che sia le autorizzazioni che le valutazioni ambientali sono appannaggio del livello regionale o, al massimo ed in modo che appariva finora recessivo, provinciale.

Ciò significa, in concreto, che l'applicazione del principio DNSH determina un effetto di pressione sull'evoluzione e rafforzamento obbligato delle amministrazioni a tutti i livelli.

### *3. DNSH e altre valutazioni ambientali*

Individuare il giusto grado di esercizio del potere discrezionale non significa ridurre l'importanza del principio DNSH ma serve a collocarlo sul corretto piano di riferimento. Non rileva qui la possibile discussione per stabilire se si tratti di un vero e proprio principio o piuttosto di un criterio ambientale, ed assumiamo di aderire alla lettura che ne ricostruisce dalle fonti non solo il *nomen* ma anche il contenuto di principio, seppur settoriale, dell'ordinamento<sup>6</sup>.

Ciò nondimeno è compito dell'interprete disegnare il perimetro applicativo del principio stesso, sopperendo anche, laddove necessario, alle incertezze concettuali del legislatore sovranazionale ed alla foga attuativa delle amministrazioni nazionali. Il DNSH nasce e si sviluppa come criterio per stabilire il crisma della finanziabilità di determinati interventi.

Questo il meccanismo giuridico che gli attribuisce effettività e concretezza nell'ordinamento. Ai fondi del PNRR può accedere solo chi dimostri di non arrecare danni significativi agli obiettivi ambientali.

Ma il piano della finanziabilità non necessariamente coincide con quello della legittimità degli interventi stessi, che dipende invece, sempre sul piano ambientale, dal rispetto di altra disciplina volta a tutelare il valore dell'ecosistema

---

<sup>6</sup> Al riguardo, F. DE LEONARDIS, *La rivoluzione silenziosa del principio Do no significant harm (DNSH)*, in questo numero 2/2024 della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*.

e delle sue risorse, come ad esempio le valutazioni ambientali e le autorizzazioni in cui esse si inseriscono.

Questi piani sono comunicanti ma non identici: vi possono essere interventi legittimi ma non finanziabili? Allo stato attuale non vi sono ragioni nel diritto positivo per poterlo escludere.

Nell'ottica del buon andamento, tuttavia, andrebbe valutato il rapporto tra essi, in che modo coordinare e rendere più efficienti i procedimenti che si occupano dell'autorizzazione degli interventi arricchendoli delle istruttorie necessarie e valutare la finanziabilità degli stessi.

Tale esigenza mostra però, in concreto, il momento di confusione che può essere generato nel rapporto tra le fonti giuridiche se non vi sia a monte una compiuta riflessione sui fondamenti degli istituti che lo compongono.

Un esempio può valere più di molte ricostruzioni.

L'art. 17, paragrafo 2 del Regolamento "tassonomia" stabilisce che «nel valutare un'attività economica in base ai criteri indicati al paragrafo 1, si tiene conto dell'impatto ambientale dell'attività stessa e dell'impatto ambientale dei prodotti e dei servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di vita, in particolare prendendo in considerazione produzione, uso e fine vita di tali prodotti e servizi». Quindi il regolamento stabilisce che nella valutazione del danno significativo agli obiettivi ambientali, la valutazione DNSH, si "tiene conto" dell'impatto ambientale dell'attività. La valutazione effettuata ai fini dell'individuazione degli impatti ambientali è quindi un elemento di necessaria valutazione ai fini del DNSH.

Nella "Guida operativa per il rispetto del principio DNSH" adottata dalla Ragioneria Generale dello Stato (nella sua versione aggiornata a maggio 2024) si legge invece che «in caso di procedimenti preliminari per le autorizzazioni ambientali, quali ad es. la normativa Nazionale VIA, la VAS, l'AIA, l'AUA, ecc. tutti i vincoli DNSH dovranno essere presi in considerazione nella fase ante-operam: sarà quindi cura del soggetto attuatore tenerne conto in fase di proposta dell'investimento. [...] nella Guida si suggerisce che il soggetto attuatore dell'intervento includa i requisiti nella domanda presentata agli Enti preposti alle autorizzazioni ambientali in modo che possano essere oggetto dell'istruttoria. Sarà cura delle Amministrazioni coinvolte: garantire il corretto mantenimento di tutte le condizioni previste in sede autorizzativa, richiamando in tal senso l'adempimento alla verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali associate ai provvedimenti autorizzatori; la raccolta e la conservazione di tutti gli elementi

di verifica. Questo tipo di approccio permette di verificare la coerenza con il principio DNSH all'interno dello stesso processo di VAS o VIA che al contempo garantisce la presenza delle valutazioni e analisi a supporto di livello strategico, necessarie per giustificare alla Commissione Europea il rispetto dello stesso principio».

Si tratta pertanto di una rilettura che sembra determinare una inversione logica, almeno apparente o poco chiara, rispetto al Regolamento UE. In quest'ultimo l'impatto ambientale è tenuto in considerazione quale elemento per valutare il DNSH, mentre la Guida della RGS suggerisce di includere l'istruttoria del DNSH nelle procedure di VIA e VAS, senza peraltro poter incidere in alcun modo sul d.lgs. 152/2006 che ne disciplina le procedure<sup>7</sup>.

Si tratta soltanto di un esempio dei possibili effetti che una immatura riflessione sui concetti giuridici di fondo determina in punto di applicazione concreta dell'istituto.

#### *4. Vis espansiva del DNSH e compimento del principio di integrazione*

A fronte degli interrogativi che l'analisi del DNSH pone, quali riflessioni possono essere tratte scrutando da una prospettiva più alta la dinamica complessiva in atto?

L'evoluzione del DNSH parrebbe porsi quale una manifestazione di diritto positivo di una fase di transizione, anche normativa.

L'adozione di un linguaggio nuovo che il Regolamento Tassonomia ha innestato nella riflessione giuridica è anch'essa una reazione ad una debolezza della disciplina ambientale fino a quel momento consolidatasi nell'ordinamento UE, inadatta a rispondere alle esigenze di standardizzazione e semplificazione delle istruttorie più utile al mondo dell'economia e della finanza.

Nondimeno, la fotografia del DNSH ci consegna oggi una immagine ancora mossa, sia per l'incertezza nella definizione, che per il movimento che si avverte frenetico nel tessuto normativo e che porterà ad ulteriori modifiche del diritto positivo in materia.

Sono da registrare infatti almeno due tendenze in corso.

---

<sup>7</sup> Sul tema, cfr. D.M. TRAINA, *Principio DNSH, divieto di duplicazione delle valutazioni ambientali e loro semplificazione: problemi e prospettive*, in questo numero 2/2024 della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*.

Per un verso, c'è in atto una grande forza attrattiva di questo tipo di linguaggio<sup>8</sup>. Dalla nascita in sede di tassonomia ambientale il principio DNSH sta mostrando una pervasività in ambiti che sembrano allontanarsi dalla tassonomia in senso stretto.

Questa *vis* espansiva dimostra l'efficacia, almeno percepita, dell'istruttoria tramite *checklist*, che è modalità comoda per tutti, sia per i proponenti che per l'amministrazione. È una modalità che consente ad entrambe le parti di avvalersi della guida preconstituita per assolvere l'onere istruttorio, in cui l'elemento di possibile rigidità è avvertito come positivo, poiché associato ad una percezione di riduzione di discrezionalità (percepita come elemento di incertezza) e dei connessi costi amministrativi.

Quanto ciò corrisponda ad un reale efficientamento delle procedure amministrative dipenderà dall'attuazione in concreto e, come accennato, dalla capacità delle organizzazioni amministrative responsabili di trasformarsi per rispondere alle esigenze imposte da questo nuovo modello.

Per altro verso, si tratta di una fase di evoluzione ancora in corso, come testimoniano gli ultimi atti dell'UE che proprio agli adempimenti connessi al regolamento Tassonomia ed ai suoi derivati pongono attenzione manifestando esigenze di semplificazione e rispetto della proporzionalità per i soggetti e le attività coinvolte.

Tuttavia, in questa sede, assolvendo ad una finalità meramente introduttiva e di stimolo al dibattito, non si può non rispondere alla domanda più importante di tutte, ovvero se il DNSH determini o meno un innalzamento del livello di tutela ambientale.

La risposta non può che essere positiva, poiché il DNSH costituisce la fase più avanzata del principio di integrazione delle finalità di tutela ambientale in tutte le politiche pubbliche. Questa trasversalità, unita alla capacità pervasiva in tutti i settori garantita dall'ampiezza applicativa del Regolamento Tassonomia e dell'applicazione del PNRR a livello nazionale, determina sicuramente una attenzione agli obiettivi ambientali maggiore rispetto al passato.

---

<sup>8</sup> Sul punto, L. CASSETTI, *L'imperativo "Non arrecare un danno significativo" all'ambiente nell'implementazione del Green Deal europeo*, in questo numero 2/2024 della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*.

### 5. I rischi del DNSH e il ruolo del giurista

Se l'impatto complessivo del DNSH rispetto alle finalità di tutela ambientale è con ogni probabilità positivo, ciò nondimeno occorre fare attenzione ad alcune criticità che si scorgono e che non dovrebbero potersi ulteriormente sviluppare.

La più rilevante delle criticità è il rischio di una deriva "tabellare" della disciplina ambientale che è un'evoluzione ma anche un grave ritorno al passato. La materia ambientale è nata prima che i giuristi se ne occupassero ed era appannaggio di conoscenze tecniche. Nelle realtà aziendali e di impresa gli oneri connessi alle discipline puntuali di tutela dell'ambiente sono nati come adempimenti per trasformarsi solo lentamente e di pari passo con l'evoluzione della complessità della disciplina in qualcosa di diverso, più strategico e di scelta di indirizzo dell'attività d'impresa. Dalla lotta agli inquinamenti alla transizione giusta di modelli produttivi e della società intera. Dai primi piani di azione europei al *Green Deal* la strada è stata lunga, e non è ancora compiuta.

Tornare a intendere la tutela ambientale come mero adempimento contabile d'impresa costituirebbe un grave passo all'indietro nell'evoluzione dell'ordinamento.

In questa fase delicata, emerge ancora con maggiore importanza il ruolo del giurista.

Spetta ai giuristi guidare una riflessione accurata sui concetti per mettere ordine in una fase di ipertrofia normativa e frenesia applicativa spinta dalla rilevanza, storicamente ineguagliabile, dei finanziamenti messi a disposizione degli Stati dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza.

Deve spettare al giurista, in una fase in cui il suo ruolo appare invece recessivo, porre i giusti interrogativi e guidare l'analisi alla ricerca delle risposte che consentano agli strumenti giuridici nuovi, come il DNSH, di dispiegare appieno le proprie potenzialità, altrimenti soffocate dal disordine della prassi.

Con questo spirito si è tenuto a Perugia il 12 e 13 aprile 2024 un importante seminario di confronto accademico sul tema «“Non arrecare un danno significativo” all'ambiente (c.d. Principio DNSH) nel Green Deal europeo», organizzato dall'Università per stranieri di Perugia, insieme al Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria e a GESENU.

L'occasione di confronto e dibattito ha fatto emergere molti profili di utile approfondimento, evidenziando come, in una dinamica ricorrente

soprattutto per il diritto ambientale, la velocità del legislatore spesso anticipa la riflessione scientifica sulle categorie e gli strumenti giuridici, determinando, al contempo, l'urgenza della riflessione e il suo inevitabile affanno.

Questo numero della Rivista raccoglie nella Sezione Prima alcuni importanti interventi delle giornate di studio perugino, con un intento monografico di approfondimento.

Molti ulteriori contributi portati ad aprile scorso a Perugia non hanno potuto trovare spazio in questo numero ma costituiscono in ogni caso il presupposto del dialogo intessuto con gli scritti qui raccolti, mantenendo aperte le porte alla possibilità di futuri apporti e pubblicazioni che possano arricchire il dibattito.