



26 GIUGNO 2024

Green Deal europeo e il c.d. principio  
DNSH

di Antonio Bartolini

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Perugia



# Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH\*

**di Antonio Bartolini**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Perugia

**Abstract [It]:** L'articolo, nell'individuare le principali regole normative che disciplinano il principio *do not significant harm*, DNSH, si pone l'interrogativo se effettivamente sia un principio o, invece, altra regola normativa. La risposta è negativa, nel senso che DNSH non sembra essere un principio, quanto piuttosto un criterio di selezione tra danni significativi e non. Si evidenzia, altresì, che DNSH non ha una forza espansiva, essendo piuttosto una condizionalità per l'erogazione dei fondi europei, con particolare riguardo al PNRR.

**Title:** European Green Deal and the so-called DNSH principle

**Abstract [En]:** The article, in identifying the main regulatory rules that govern the do not significant harm principle, DNSH, raises the question of whether it is actually a principle or, instead, another regulatory rule. The answer is negative, in the sense that DNSH does not appear to be a principle, but rather a selection criterion between significant and non-significant harm. It is also highlighted that DNSH does not have an expansive force, being rather a conditionality for the disbursement of European funds, with particular regard to the PNRR.

**Parole chiave:** Green deal, do not significant harm, DNSH, non è un principio, è un criterio, selezione danni

**Keywords:** Green deal, do not significant harm, DNSH, not a principle, it is a criterion, damage selection

**Sommario:** 1. Il Green Deal europeo. 2. Il c.d. principio DNSH. 3. DNSH: principio o altro? 4. DNSH come criterio di selezione dei danni significativi e non. 5. DNSH come condizionalità. 6. Conclusioni.

## 1. Il Green Deal europeo

La presente relazione <sup>1</sup> prende spunto da una indagine più vasta condotta dal gruppo di ricerca delle Università di Perugia e Trento - diretto da Barbara Marchetti e dal sottoscritto - sul rapporto tra principi dell'ordinamento europeo e riforme amministrative <sup>2</sup>.

In questa ricerca si è, in particolare, evidenziato l'impatto stringente che hanno i principi dell'ordinamento europeo sulle riforme dell'amministrazione.

Questo studio, peraltro, è carente sotto un profilo: ha analizzato il ruolo dei principi europei sulle riforme nazionali, trascurando invece quelle che riguardano le riforme dell'Unione europea.

Questa relazione tende, dunque, a colmare la lacuna, indagando sulla riforma più importante che sta riguardando l'Unione europea e gli stati membri, ovvero il *Green Deal* europeo <sup>3</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Relazione tenuta in occasione del Convegno "Il principio <<non arrecare un danno significativo>> all'ambiente – c.d. principio DNSH, Perugia, Università per Stranieri, Palazzo Gallenga, 12-13- aprile 2024.

<sup>2</sup> Nell'ambito della ricerca Prin 2017, *Principal Investigator* Bernardo Giorgio Mattarella, *Administrative reforms: policies, legal issues and results*, si veda in particolare A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, Giappichelli editore, Torino, 2021, 3 ss.

<sup>3</sup> Tra i tanti contributi sul *Green deal*, v. *ex multis*, D. Bevilacqua, E. Chiti, Green deal, Il Mulino, Bologna, 2024; D. Bevilacqua, *Il green new deal*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024.

E in questo ambito si vuole sempre indagare su uno dei “principi” più importanti introdotti dal *Green Deal*, ovvero quello di “non arrecare un danno significativo all’ambiente” (*do not significant harm*, d’ora in poi DNSH) <sup>4</sup>.

Si partirà quindi, con un largo giro d’orizzonte, a indicare i capisaldi su cui poggia il *Green deal*, per poi capire in questo contesto il ruolo del “principio” DNSH.

La parte successiva del contributo cercherà di cogliere la natura giuridica del DNSH e le sue caratteristiche, partendo dall’interrogativo se si tratta veramente di un principio giuridico o di qualcos’altro.

Tutto ciò premesso, partiamo dal *Green Deal*, che prende le mosse dalla comunicazione della Commissione presieduta Ursula Von der Leyen intitolata “*Il Green deal europeo*” – COM (2019) 640.

Viene tratteggiato un vasto disegno di riforme che ha come obiettivo il raggiungimento della “neutralità climatica” nel 2050.

La “neutralità climatica” viene successivamente definita come “l’equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l’Unione dei gas a effetto serra” da raggiungere entro il 2050.

Quindi si agisce sotto due profili: da un lato, si mira alla “*riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche dei gas a effetto serra*” e dall’altro, all’ “*aumento degli assorbimenti dai pozzi*”, cioè foreste, vegetazione, suolo, corpi idrici (così artt. 1 e 2 regolamento UE 2021/1119, ovvero la normativa europea sul clima).

Questo obiettivo, quello della neutralità climatica, vuole essere raggiunto mediante una serie di misure che vanno dalla politica industriale a quella energetica, dall’economia circolare alla tutela della biodiversità, e da un sostegno sociale per gli effetti indesiderati derivanti dalla transizione: “è relativamente agevole individuare le componenti principali del Green Deal. Una rinnovata politica industriale, anzitutto coerente con gli obiettivi di graduale azzeramento delle emissioni fissati dalla strategia per la neutralità climatica. In secondo luogo, una serie di misure orientate, in molti ambiti diversi, a partire da quello dell’energia, a sostenere il processo di decarbonizzazione, che della neutralità climatica è un aspetto centrale. Ancora il progetto affascinante ma in qualche modo elusivo, di una economia circolare, che promette di ridurre l’impatto della crescita sull’ambiente. Poi, il sostegno sul piano sociale ai soggetti che sono e saranno colpiti più direttamente dalle trasformazioni economiche che la strategia per la neutralità climatica porta con sé. E infine, una nuova attenzione alla tutela della biodiversità, dalla quale dipende la capacità di assorbimento dei pozzi naturali” <sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Per un primo inquadramento dello stato della questione v. U. Barelli, *Il PNRR ed il principio “Do not significant harm”*, in *RGA on line*, febbraio 2023, n. 39; I. Costanzo, *La valutazione di conformità al principio do not significant harm (DNSH)*, in *Giorn dir. amm.*, 2023, 676 ss.

<sup>5</sup> D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green deal*, cit., 37.

In questo quadro di riforme sistemiche si inserisce la previsione del principio DNSH, che ha la funzione di porsi a guardiano delle iniziative tese a raggiungere la neutralità climatica, garantendo la non regressione<sup>6</sup>.

Il *Green deal*, infatti, non è un percorso lineare, ma un processo di riforme che richiede continui bilanciamenti e aggiustamenti che si rendono necessari per arrivare all'obiettivo finale<sup>7</sup>. Cioè è un percorso in cui la ricerca dell'obiettivo della neutralità può comportare il momentaneo sacrificio di altri valori. L'ordinamento europeo, infatti, è pienamente consapevole che l'obiettivo della neutralità climatica va inserito, comunque, in un percorso di transizione ecologica in cui occorre mantenere un equilibrio sociale che impone di non radicalizzare il percorso. E così, come noto, la scelta di abbandonare le energie fossili porta con sé, peraltro, la necessità di rilanciare il nucleare che, pur essendo fonte pulita dal punto di vista climatico, comporta problematiche ambientali e alti rischi. E così per i posti di lavoro che si perderanno nei settori meno tecnologici e più legati alle fonti fossili.

Non essendo predeterminabile *a priori* l'equilibrio da raggiungere di volta in volta, l'ordinamento europeo ha deciso di affidare al principio DNSH il ruolo di selettore di cosa sia dannoso e non sia dannoso per il raggiungimento della neutralità climatica.

## 2. Il c.d. principio DNSH

Non è semplice ricostruire la genesi del principio.

Di solito si sostiene che la sua nascita vada ricondotta al regolamento tassonomia (regolamento UE 2020/852): in realtà la prima volta che se ne trova traccia è nel regolamento "sostenibilità" (regolamento UE 2019/2088).

Anche se limitatamente al 17° considerando del regolamento, viene fatto un cenno al DNSH, legandolo al principio di precauzione. Infatti, si evidenzia che al fine di realizzare "investimenti sostenibili" occorre "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". Inoltre, l'art. 1, § 1, punto 17, elenca in via esemplificativa gli obiettivi di sostenibilità quali l'uso efficiente delle fonti di energia, delle risorse idriche, del suolo, dei rifiuti ma al contempo obiettivi sociali quali il superamento delle disuguaglianze o l'integrazione sociale, specificando che a tali obiettivi non deve essere arrecato "un danno significativo".

Nulla, peraltro, il regolamento "sostenibilità" aggiunge: tuttavia è interessante notare come il DNSH venga legato al principio di precauzione.

---

<sup>6</sup> Per il principio di non regressione v. M. Monteduro, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2/2021, 4 ss.

<sup>7</sup> Su queste problematiche v. ancora D. Bevilacqua, E. Chiti, op. cit., 82 ss.

In realtà, come correttamente notato, DNSH pare essere una diretta applicazione del principio di sostenibilità, in quanto tende a coniugare la tutela dell'ambiente con quella dello sviluppo economico <sup>8</sup>. E in qualche modo collegabile a quello di non regressione <sup>9</sup>.

Come accennato è il regolamento tassonomia a regolare in maniera più completa il principio DNSH. È l'art. 3 a stabilire che un'attività economica è sostenibile quando “non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'art. 9, in conformità all'art. 17”.

Gli “obiettivi ambientali” di cui all'art. 9 sono:

- a) *la mitigazione dei cambiamenti climatici;*
- b) *l'adattamento ai cambiamenti climatici;*
- c) *l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine;*
- d) *la transizione verso un'economia circolare;*
- e) *prevenzione e riduzione dell'inquinamento;*
- f) *protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.*

L'art. 17, indica in quali casi, con formule abbastanza generali, si arreca un danno significativo ai predetti obiettivi ambientali: ad es. nuoce significativamente al cambiamento climatico, “*se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra*”; oppure danno significativo all'economia circolare si ha quando “*l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili*”.

Trattasi, dunque, di enunciati generali che necessitano di essere specificati.

A tal fine, va ricordato che è la stessa Commissione UE ad aver ricordato come “*solo la Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a fornire un'interpretazione autorevole del diritto dell'Unione*” <sup>10</sup>, e che, pertanto, la parola finale sulla portata del principio spetterà alla giurisprudenza.

Al momento, peraltro, in attesa dei chiarimenti giurisprudenziali la Commissione ha sentito la necessità di dare degli orientamenti applicativi che costituiscono una guida nell'applicazione del principio: si vedano in particolare, gli “*Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo*” <sup>11</sup>.

Va, infine, evidenziato che alcuni fondi strutturali fanno espresso rinvio al rispetto del principio DNSH di cui al regolamento tassonomia, come condizionalità cui sottoporre i finanziamenti europei: l'applicazione più importante è nel meccanismo del *Recovery fund*, trovando una specifica applicazione per

<sup>8</sup> Così F. de Leonardis, *Lo stato ecologico*, Giappichelli editore, Torino, 2023, 262.

<sup>9</sup> M. Monteduro, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, cit., 4 ss.

<sup>10</sup> Comunicazione Commissione UE “Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e resilienza (C/2023/111), dell'11.10.2023.

<sup>11</sup> Sulla portata di questi orientamenti v. U. Barelli, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *RGA on line*, febbraio 2023, n. 39; F. Spera, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *i Post di ASIDUE*, IV, 2022. Aisdue.eu, Sezione “Atti convegni Aisdue”, n. 34, 11 settembre 2022.

il PNRR italiano in una serie di discipline regolatorie di carattere interno che avremo modo di approfondire nel prosieguo <sup>12</sup>.

### 3. DNSH: principio o altro?

Giunti a questo punto dell'indagine è arrivato il momento di chiedersi se effettivamente il principio DNSH rientri tra i principi dell'ordinamento europeo e, per cascata, del nostro ordinamento interno.

Si è correttamente evidenziato che la locuzione “principi del diritto europeo” è una sintesi verbale, di fenomenologie diverse, non tutte riconducibili ai principi del diritto in senso stretto <sup>13</sup>.

Il nucleo duro dei principi, scritti e non scritti, è quello di essere delle norme generalissime che indicano dei valori, degli obiettivi generali da raggiungere, lasciando peraltro, poi, all'interprete e in particolare alla giurisprudenza ampi margini di apprezzamento: quelli che in altri termini sono chiamati principi valori, quali la dignità umana, l'eguaglianza e con sé la non discriminazione.

Talvolta, sempre su un piano di massima generalità e astrattezza i principi indicano delle regole fondamentali come “non uccidere”: questi sono i principi-regole. Nel diritto ambientale si pensi alla precauzione, che impone di arrestare un'attività di fronte al dubbio scientifico della sua pericolosità

Altre volte i principi indicano dei criteri di scelta, su cui compiere delle valutazioni: si pensi al principio di proporzionalità da intendersi come criterio per individuare il minor sacrificio, o al buon andamento come criterio di efficienza ed efficacia dell'azione. E nel diritto ambientale si pensi alla sostenibilità come regola di bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico.

Altre volte ancora il principio tende a svilupparsi come istituto giuridico, cioè come complesso di regole, come ad es. accade con il principio di responsabilità.

Sulla base di queste premesse mi sembra che “il non arrecare un danno significativo” non sia né un principio valore, né un principio regola. E che, quindi, non possa essere considerato un principio giuridico in senso stretto.

Non è un valore, in quanto come premesso l'obiettivo cui tende il *Green deal* è la neutralità climatica: e questo è confermato dal fatto che nella stessa struttura del regolamento tassonomie la regola DNSH è strumento, mezzo, per raggiungere i sei obiettivi di ecosostenibilità. Non è, dunque, un valore, ma un mezzo per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica.

Ma non è anche un principio-regola, poiché non indica una regola precisa, come potrebbe essere stato fatto se si fosse stabilito che il principio da seguire nel favorire le misure per raggiungere la neutralità climatica sia quella di “non arrecare danno” *tout court*.

---

<sup>12</sup> V. per tutti U. Barelli, “Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo”, cit.

<sup>13</sup> G. Morbidelli, *I principi eurounitari e la legge n. 241/1990: quale rapporto?*, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchetti, B.G. Mattarella, M. Ramajoli (a cura di), *La legge n. 241*, cit., 3 ss.

Ma si è visto che il *Green deal* richiede un approccio non drastico ma flessibile che si attua mediante canoni di flessibilità tali da accompagnare con i minimi urti il percorso di transizione.

#### 4. DNSH come criterio di selezione dei danni significativi e non

In realtà, già dall'analisi della struttura logica dell'enunciato normativo si trae la chiara indicazione che DNSH sia un criterio.

Difatti, l'altra faccia della medaglia dell'enunciato “non arrecare un danno significativo” consiste nella possibilità riconosciuta dall'ordinamento europeo di poter “arrecare danni non significativi”.

In altri termini, il divieto di arrecare danno riguarda solo una categoria di danni, quelli significativi, mentre il divieto non opera per attività e comportamenti che generino danni non significativi, che sono, quindi, considerati ecocompatibili.

DNSH è dunque un criterio di selezione tra danni all'ambiente, alcuni vietati, quelli significativi, e altri non vietati, cioè quelli *non* significativi.

Dove, peraltro, il concetto di “danno significativo”, o meno, risulta assolutamente vago: siamo, dunque, di fronte ad un concetto giuridico indeterminato<sup>14</sup>, il cui contenuto è sostanzialmente lasciato alla discrezionalità tecnica delle autorità che sono chiamate ad applicare il criterio<sup>15</sup>.

Del resto, anche in letteratura si è evidenziata la leggerezza della Commissione che a volte si esprime in termini di principio DNSH<sup>16</sup>, altre in termini di valutazione DNSH, altre ancora in termini di criterio DNSH<sup>17</sup>.

Ne emerge una non piena consapevolezza della natura giuridica del DNSH che viene variamente appellato, con disinvoltura, con diverse terminologie cui corrispondono, se correttamente intese, diverse nature.

In realtà, come si è anticipato il principio DNSH è in realtà ontologicamente un criterio di selezione dei danni significativi o non significativi all'ambiente: per cui a fini di chiarezza espositiva occorrerebbe finirla con usare il termine principio e sostituirlo con il termine criterio.

---

<sup>14</sup> Sui concetti giuridici indeterminati v. S. Cognetti, *Profili sostanziali della legalità amministrativa: indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Giuffrè, Milano, 1993; D. de Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Cedam, Padova, 1995.

<sup>15</sup> D. Bevilacqua, *Il Green New Deal*, cit. 237, correttamente osserva che “in futuro avrà un ruolo chiave il modo in cui verrà interpretato il concetto di <<danno significativo>>: su questo punto riprende vigore la discrezionalità del soggetto attuatore, quindi dalle amministrazioni nazionali, ma questa a sua volta sarà condizionata, di volta in volta, dagli organi giudiziari coinvolti in eventuali dispute”.

<sup>16</sup> Come già ricordato, oltre al 17° considerando del regolamento sostenibilità, vi è l'art. 18, § 2, regolamento tassonomia, ad indicare il DNSH come principio e l'art. 5, § 2, del regolamento UE 2021/241.

<sup>17</sup> In particolare: U. Barelli, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, cit; F. Spera, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, cit.



Tale criterio, come detto, richiede una valutazione sulla base degli orientamenti espressi in sede europea e nazionale.

In definitiva – impiegando il lessico gianniniano – la locuzione “principio DNSH” risulta essere impropria anche se invalsa nell’uso terminologico quotidiano.

## 5. DNSH come mera regola di condizionalità

Nell’ambito dei fondi strutturali e di coesione, l’Unione europea è invalsa nella pratica di sottoporre i finanziamenti erogati dalle autorità nazionali alle c.d. condizionalità.

In termini generali le condizionalità sono degli obblighi gravanti tra stati o comunque tra autorità pubbliche, per cui un determinato vantaggio è condizionato all’avverarsi di determinati comportamenti o attività da parte dell’altra, avvicinandosi sostanzialmente allo schema dell’onere: “più specificamente, la condizionalità è una modalità di esercizio del potere che si basa sul controllo delle risorse, da parte di un soggetto di natura pubblica, attraverso la creazione di consenso o obbedienza”<sup>18</sup>.

Come noto lo strumento della condizionalità è particolarmente impiegato nei fondi strutturali e di coesione, per indirizzare le politiche delle autorità nazionali a perseguire obiettivi e comportamenti ritenuti di fondamentale importanza per l’Unione europea.

Si pensi alla nota condizionalità sullo Stato di diritto che impone il rispetto agli stati membri della “*rule of law*” e in particolare delle garanzie minime in tema di indipendenza della magistratura.

I fondi strutturali prevedono, pure, le “condizionalità ambientali”: al loro volta, distinte in “condizionalità ambientali in senso stretto”, consistenti in attività di salvaguardia e conservazione, e “condizionalità ambientali in senso ampio”, volte ad imporre la predisposizione di particolari procedure amministrative<sup>19</sup>.

Tra le condizionalità ambientali in senso ampio introdotte dal dispositivo di ripresa e resilienza (c.d. *recovery fund*) vi è anche l’implementazione del criterio DNSH<sup>20</sup>: difatti, l’art. 5, § 2, del regolamento UE 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza prevede che “*il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio <<non arrecare un danno significativo>>*”.

Come noto dal punto di vista del diritto interno, le procedure per verificare tale condizionalità sono state disciplinate con un Circolare del MEF – Ragioneria generale dello Stato: cioè le Circolari n. 31 del 30

<sup>18</sup> Così A. Baraggia, *La condizionalità come strumenti di governo negli stati compositi*, Giappichelli editore, Torino, 2023, 2 che a sua volta richiama il contributo di C. Pinelli, *Conditionality*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, novembre 2013.

<sup>19</sup> La distinzione è richiamata da P. Valerio, *Il dialogo tra condizionalità ambientale, tutele costituzionali e libertà economiche nel contesto della crisi climatica e naturale*, in *DPCE-on line*, 4/2023.

<sup>20</sup> Su DNSH come condizionalità imposta dal dispositivo per la ripresa e resilienza v. P. Casalino, *La fase di prima attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo, principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Riv. Corte Conti*, 5/2021, I, 5 ss. e in particolare 11 ss.



dicembre 2021 e la successiva Circolare n. 33 del 10 ottobre 2022 di aggiornamento della precedente, con allegata una Guida operativa e delle *check list*.

In particolare, la Guida operativa contiene delle schede tecniche articolate per tipologia di intervento che sono delle vere e proprie linee guida per la valutazione del DNSH.

Si tratta di un vero e proprio *corpus* di regole che guidano amministrazioni e beneficiari dei fondi a svolgere una procedura di autovalutazione secondo quanto indicato nelle schede tecniche e con l'ausilio di una *check list*.

Sotto il profilo giuridico occorre chiedersi che valore abbia la predetta Circolare con l'annessa Guida operativa.

Un chiarimento è contenuto nella stessa Circolare dove il Ragioniere generale dello Stato si premura di specificare che la Guida operativa non ha carattere vincolante, specificando che *“la Guida è uno strumento di orientamento e supporto. Rimane in capo alle Amministrazioni titolari la responsabilità di assicurare la conformità ai requisiti DNSH degli interventi finanziati, anche tramite la trasmissione di indicazioni puntuali ai soggetti attuatori in sede di monitoraggio e rendicontazione dei traguardi e obiettivi (milestone e target) e in sede di verifica e controllo della spesa”*<sup>21</sup>.

Viene, in definitiva, trasferito alla responsabilità delle singole amministrazioni titolari dei fondi dettare prescrizioni vincolanti e indicazioni puntuali ai soggetti attuatori.

Nella pratica, peraltro, le amministrazioni titolari dei fondi – come risulta anche dal contenzioso giudiziario in materia – si sono limitate a recepire le indicazioni contenute nella Guida operativa, in quanto i bandi e i contratti di finanziamento obbligano i soggetti attuatori a svolgere, pena la decadenza dal beneficio, a svolgere la procedura di autovalutazione secondo le indicazioni della Guida operativa.

Si tratta di un comportamento che è stato registrato in giurisprudenza da una recente pronuncia del Tar Lazio, dove il Tribunale amministrativo, pur dando atto del carattere non vincolante della Circolare della Ragioneria generale dello Stato, ha rilevato come l'amministrazione titolare del finanziamento abbia recepito la Circolare, sia con un d.m. che con il bando per l'assegnazione della provvidenza, conferendogli, quindi, carattere cogente. Stabilendo, altresì, che l'amministrazione laddove voglia disattendere le indicazioni della Guida operativa lo possa fare, ma motivatamente<sup>22</sup>.

In definitiva, nel livello nazionale, così come è venuto a conformarsi per il PNRR, la Guida operativa di cui alle predette circolari della ragioneria generale, assumono un ruolo di generale criterio orientatore nella valutazione del DNSH, che può essere disatteso dalle singole amministrazioni solo motivatamente.

---

<sup>21</sup> Va peraltro, notato che nell'FAQ del sito Italia domani si risponde, invece, che la guida operativa ha carattere obbligatorio tranne che per le valutazioni *ex post*.

<sup>22</sup> Così Tar Lazio, Roma, V-ter, 26 marzo 2024, n. 5923.

Risulta, peraltro, lecito chiedersi se una forza così rilevante possa essere data da una Guida che è stata recepita con una circolare, cioè con un atto non normativo, con natura di atto interno, e per di più fatto adottato da un organo non propriamente politico come la Ragioneria generale dello Stato.

Non pochi sono i dubbi di forma che in realtà investono tutto il sistema PNRR, che come noto non si basa su legge, ma su accordi intergovernativi tra Stati e Unione europea e che lo hanno teso a configurare come un ordinamento speciale <sup>23</sup>.

Resta, però, il fatto che come abbiamo potuto precisare poco sopra il criterio DNSH rientra nella discrezionalità tecnica dell'amministrazione e come tale può essere disciplinata anche con atti amministrativi, non necessitando a tal fine di un recepimento mediante fonte del diritto.

La Guida operativa (comprese le sue schede tecniche) in particolare sembra rientrare nei c.d. atti amministrativi di predeterminazione dei criteri <sup>24</sup>, come tali sindacabili dal giudice amministrativo, unitamente all'atto lesivo che li recepisce, sotto il profilo della congruità rispetto alla normativa eurounitaria e degli orientamenti ivi espressi, nonché sotto il profilo della manifesta illogicità, irragionevolezza e difetto di proporzionalità.

La giuridicità della Guida operativa viene, dunque, a sussumersi dal basso e non dall'alto, mediante il rinvio recettizio operato dalle singole amministrazioni finanziatrici con i loro atti amministrativi di regolazione del finanziamento, e soprattutto con i contratti di sovvenzione o di appalto che obbligano il soggetto finanziato o l'appaltatore a rispettare la richiamata Guida operativa. Sicché la sua giuridicità deriva, in via di prassi, da un obbligo imposto o da atti amministrativi o da contratti.

## 6. Conclusioni

Obiettivamente arrivare a delle conclusioni per un tema così nuovo e così ampio appare piuttosto problematico, anche perché scopo del Convegno è proprio quello di arare il tema sotto plurime prospettive.

Quello che, peraltro, mi sento di poter sostenere in via di sintesi dopo queste brevi e primissime riflessioni è che DNSH – come detto – non è un principio propriamente giuridico, ma un criterio di selezione di ciò che è danno significativo per l'ambiente oppure no.

Ciò, peraltro, a mio modo di vedere comporta una conseguenza non da poco: è noto, infatti, che i principi del diritto, rettamente intesi, hanno una forza espansiva che consente all'interprete di andare oltre gli steccati della disciplina cui appartiene il principio.

---

<sup>23</sup> V. per tutti G. Severini, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, in *Giustizia insieme*, 24 novembre 2022.

<sup>24</sup> A. Police, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, ESI, Napoli, 1998.



Così è accaduto per il principio di precauzione che dalla tutela della salute e quella ambientale è trascinata in tutti i rami dell'ordinamento eurounitario.

La stessa cosa non sembra valere per DNSH, che giova ripetere non è né un principio-valore, né un principio regola, ma un criterio che trova la propria fonte primigenia nel regolamento tassonomia.

Tant'è che quando l'ordinamento eurounitario sente la necessità di estenderlo oltre detto regolamento, lo prevede espressamente: così è avvenuto per lo strumento di ripresa e resilienza.

Come conseguenza, pertanto, ritengo – ma questo verrà chiarito nelle prossime relazioni – che DNSH non possa operare al di fuori delle normative che espressamente ne prevedono l'applicazione e come tale non è un principio – perché è un criterio - che deve essere tenuto presente in valutazioni ambientali che non fanno espresso riferimento ad esso.

Del resto, anche in letteratura si è evidenziata la diversità ontologica tra Valutazioni DNSH e altre valutazioni ambientali <sup>25</sup>.

Per cui anche questa volta valga il monito di Bruno Cavallo <sup>26</sup>: non si può gabellare come principio ciò che in realtà è un criterio, perché diverse sono le conseguenze a seconda della natura della regola cui l'interprete si trova di fronte.

---

<sup>25</sup> I. Costanzo, *La valutazione di conformità al principio do not significant harm (DNSH)*, cit., 680 ss.

<sup>26</sup> B. Cavallo, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Giuffrè, Milano, 2005, 65 ss.