



6 NOVEMBRE 2024

Il principio DNSH e la lotta al
greenwashing

di Monica Delsignore

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano-Bicocca



Il principio DNSH e la lotta al *greenwashing**

di **Monica Delsignore**

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Milano-Bicocca

Abstract [It]: Lo scritto intende ragionare sul contesto in cui trova origine il c.d. principio di DNSH per comprendere anzitutto il significato della sua introduzione, la sua iniziale portata e la permanente rilevanza nel settore degli operatori privati e della finanza. L'inquadramento permette poi di ragionare sulle conseguenze dell'espianco e dell'applicazione del DNSH anche nell'ambito delle misure di attuazione dei piani di ripresa e resilienza in tutti gli Stati membri. Si realizza forse un'eterogenesi dei fini per cui un criterio nato per contrastare il *greenwashing* viene utilizzato dall'Europa per proclamare come green tutte le misure di attuazione di PNRR.

Title: The DNSH principle and the fight against greenwashing

Abstract [En]: The paper aims to reason about the context in which the so-called DNSH principle originates in order to, first, understand the significance of its introduction, its initial scope, and its enduring relevance in the field of private operators and finance. The framing then allows to reason about the consequences of the application of DNSH also in the context of the implementation measures of recovery and resilience plans in all member States. A heterogenesis of endings is perhaps realized whereby a criterion created to fight greenwashing is used by European Union to proclaim all NRRP implementation measures as green.

Parole chiave: DNSH, sostenibilità, tassonomia, greenwashing, PNRR

Keywords: DNSH, sustainability, taxonomy, greenwashing, NRRP

Sommario: 1. La trasparenza finanziaria come culla del criterio DNSH. 2. L'informativa ambientale e la lotta al *greenwashing*. 3. Il regolamento tassonomia: l'introduzione del criterio DNSH ai fini della definizione della sostenibilità di un'attività economica. 4. L'incapacità dell'informazione ambientale di condizionare il mercato e i recenti regolamenti europei sui bilanci di sostenibilità: la permanente centralità della definizione di un'attività economica come sostenibile. 5. L'inserimento del DNSH nel reg. 241/2021/UE e la sua applicazione alle misure di attuazione di tutti i PNRR: un *greenwashing* europeo?

1. La trasparenza finanziaria come culla del criterio DNSH.

L'obbligo di non arrecare un danno significativo (di qui in poi anche indicato con l'ormai noto acronimo DNSH, dal suo appellativo inglese *do not significant harm*) nasce al di fuori del diritto ambientale, collocandosi nell'ambito della regolazione della finanza privata.

Certamente, come già da altri è stato ben detto¹, limitarsi a richiedere che un'attività non produca un danno significativo all'ambiente rappresenterebbe ben poca cosa a fronte dell'evoluzione che la protezione dell'ambiente ha conosciuto nella legislazione in tutti i diversi livelli dell'ordinamento e delle

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra principio di precauzione e DNSH (do no significant harm): spunti di riflessione*, in *Riv. giur urb.* 2024, 12; nello stesso senso G. M. CARUSO, *Il principio "do not significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, 135

molte e diverse regole di condotta che già esistono per lo svolgimento di attività che comportino rischi di impatti sulle risorse naturali.

Occorre, dunque, dar conto del contesto in cui trova origine il c.d. principio di DNSH per comprendere il significato della sua introduzione, la sua iniziale portata e la permanente rilevanza nel settore degli operatori privati e della finanza. L'inquadramento sembra necessario per ragionare poi, come si intende fare nelle conclusioni del presente scritto, sulle conseguenze dell'espianco e dell'applicazione del DNSH anche nell'ambito delle misure di attuazione dei piani di ripresa e resilienza in tutti gli Stati membri.

Come accennato, il contesto di origine è quello della finanza. L'Unione europea, ormai già da un decennio, ha adottato, infatti, una serie di atti normativi secondari con il fine di mobilitare flussi economici privati verso attività sostenibili, stante l'avvenuto riconoscimento dell'insufficienza dell'intervento esclusivamente pubblico per realizzare la transizione verso uno sviluppo sostenibile². La nuova politica europea, chiaramente espresso nella Comunicazione sul *Green Deal*³, è da intendersi non solo come aspirazione ad un modello economico diverso da quello dell'economia lineare, in favore di un'economia a basse emissioni di carbonio, circolare e capace di preservare le risorse naturali per le generazioni future, ma anche come modello che persegue la tutela dell'ambiente in funzione del benessere della società, operando un contemperamento dei molti e diversi interessi in gioco⁴.

Proprio al fine di coinvolgere, nello sforzo finanziario necessario a sostenere politiche ambientali ambiziose, anche i flussi di denaro provenienti da investitori privati, nonché con l'intento di sollecitare l'iniziativa economica a orientarsi verso scelte sostenibili, la legislazione europea, da tempo, si è mossa con iniziative atte a favorire la divulgazione di informazioni ambientali e sociali, la c.d. *disclosure*. Tale

² In merito all'evoluzione delle politiche europee verso la transizione a nuovi modelli di produzione e consumo si veda F. DE LEONARDIS, *Lo stato ecologico*, Giappichelli, Torino 2023, A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 55, M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020; E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, p. 493; E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quad. cost.*, n. 3/2017, p. 626. Sulla nozione di sviluppo sostenibile per tutti F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di) *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 433 e già lo stesso Autore, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010. Quanto a quella che ritengo finisca per essere una particolare declinazione della sostenibilità come non regressione si veda M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2/2021, pag. 4 ss, insieme ai numerosi contributi di autori stranieri sul medesimo tema. Sul difficile inquadramento giuridico del principio G. ALPA, *Responsabilità degli amministratori di società e principio di "sostenibilità"*, in *Contratto e impresa* 2021, 721. Sul tema se si vuole cfr. anche M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Lexambiente*, n. 1/2023

³ Introdotto con la notissima comunicazione 11.12.2019 COM(2019) 640 final su cui si rinvia da ultimo a D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal, Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024 e D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024.

⁴ E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, Vol. 59, Issue 1 (2022) pag. 19 ss. Si permette il rinvio per considerazioni più generali alla voce *Ambiente*, in B. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di) *Enc. Dir.*, I tematici, vol. III, *Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, pag. 46 ss.

scelta esprime l'idea che la promozione della trasparenza e della conoscibilità non solo dei bilanci finanziari, ma anche di informazioni legate all'etica e ai valori dell'impresa nella *governance* e nello sviluppo industriale spingano i mercati a favorire quei soggetti più virtuosi nel coniugare l'iniziativa economica con il rispetto degli ecosistemi e la riduzione degli impatti negativi, a ridurre le esternalità nei confronti delle risorse naturali e, più in generale, della società in tutte le sue manifestazioni.

Al fine di raggiungere tale obiettivo le direttive, adottate in successione nel tempo, introducono via via vincoli in ordine alla pubblicazione delle informazioni a beneficio degli investitori, dei portatori di interessi e, più in generale, del mercato.

In particolare, con la direttiva 2014/95/UE, c.d. NFRD (acronimo di *non financial reporting directive*), sulla rendicontazione non finanziaria (che aveva modificato la direttiva 2013/34/UE c.d. 'nuova Direttiva contabile') si è resa obbligatoria l'informazione sulla gestione dei temi ambientali da parte delle imprese di maggiori dimensioni⁵.

Il successivo regolamento 2019/2088/UE, relativo alla informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari” (*Sustainable Finance Disclosure Regulation* – e da qui regolamento SFDR), introduce, per tutti i partecipanti al mercato finanziario e per i consulenti finanziari, l'obbligo di comunicare come i rischi di sostenibilità siano considerati e integrati nelle loro scelte di investimento e quale considerazione assumano gli impatti negativi sui fattori di sostenibilità nei loro processi e nelle loro politiche di impegno. In particolare, si è notato⁶ che, al considerando 17, compare la prima menzione del non arrecare un danno significativo: la definizione armonizzata di “investimenti sostenibili”, che si ritiene necessaria per l'applicazione del regolamento, richiede “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.”

L'Unione europea ha inteso così produrre un cambiamento nel comportamento degli operatori di mercato in materia di sostenibilità, non mediante l'imposizione coattiva di un obbligo ad una maggiore responsabilità sociale delle imprese, ma sfruttando il meccanismo competitivo di mercato, ritenuto capace di premiare e avvantaggiare i soggetti più sostenibili, così da dirigere i flussi monetari di investimenti verso attività rispettose delle risorse naturali e consapevoli e impegnate a ridurre gli impatti nel loro utilizzo⁷. In questo modo si è realizzato, inoltre, un altro importante cambiamento: l'informazione e la comunicazione in tema di tutela ambientale da monopolio pubblico diviene attività anche richiesta e

⁵ Cfr. anche per una attenta ricostruzione dell'evoluzione della normativa europea R. IBBA, *L'introduzione di obblighi concernenti i fattori ESG a livello UE: dalla direttiva 2014/95 alla proposta di direttiva sulla corporate sustainability due diligence*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 2023, pag. 433 ss.

⁶ A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *questa Rivista* 26 giugno 2024, pag. 4.

⁷ Si veda sempre R. IBBA, *op. ult. cit.*, per questa attenta e condivisibile precisazione.

affidata agli operatori nel mercato e questo implica, come a breve si avrà modo di precisare, la necessità di un controllo attento sulla veridicità e correttezza delle informazioni fornite.

2. L'informativa ambientale e la lotta al *greenwashing*.

Come è stato già da altri ben messo in evidenza⁸, l'informazione in materia ambientale fa la sua comparsa, nell'ordinamento italiano prima ancora che in quello europeo, con la legge n. 349 del 1986 che all'art. 14 ne disciplina sia il profilo attivo, sia quello passivo. Si prevede, anzitutto, che il Ministro dell'ambiente assicuri la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato dell'ambiente. Inoltre, ben prima dell'entrata in vigore della legge generale sul procedimento amministrativo, si stabilisce che qualsiasi cittadino ha il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici delle amministrazioni e può ottenerne copia previo rimborso delle spese.

Anche i primi interventi dell'Unione europea si concentrano sugli obblighi di trasparenza in capo all'amministrazione rispetto ai dati relativi all'ambiente⁹.

In particolare, la direttiva 90/313/CEE, del 7 giugno 1990, stabilisce la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, confermando quei doveri già previsti nella nostra normativa nazionale. La successiva Convenzione di Aarhus su accesso all'informazione, partecipazione del pubblico al processo decisionale ed accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta nel 1998, ugualmente riconosce nella pubblica amministrazione il soggetto depositario e, quindi, divulgatore del patrimonio informativo ambientale¹⁰.

Con l'adesione alla Convenzione dell'Unione europea e la successiva direttiva 2003/4/CE, recepita con il d.lgs. n. 195/2005, si introduce, infine, una disciplina organica per l'accesso all'informazione ambientale, precisandosi, all'art. 1, gli obiettivi di garantire il diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche e di garantire che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione e diffusa al pubblico, anche attraverso l'utilizzo della miglior tecnologia.

La direttiva chiarisce, sia al Considerando 10, sia al successivo art.2, la definizione di informazione ambientale tale da comprendere "l'informazione, in qualsiasi forma, concernente lo stato dell'ambiente, i fattori, le misure o le attività che incidono o possono incidere sull'ambiente ovvero sono destinate a

⁸ F. MACIOCE, *Profili civilistici dell'informazione ambientale*, in *questa Rivista* 2019, pag. 76 ss. In proposito anche G. BAROZZI REGGIANI, *L'informazione ambientale (e la sua perdurante attualità)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2020, 299 ss. e M. LIPARI, *L'accesso alle informazioni ambientali e la nuova trasparenza amministrativa*, in *questa Rivista*, 5 giugno 2023.

⁹ Sul ruolo anche della Corte di giustizia nell'interpretazione delle disposizioni in tema di accesso L. SCHIANO DI PEPE, *Principio di trasparenza ed esigenze di riservatezza in materie di interesse generale a confronto davanti alla Corte di Giustizia: il caso della tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2019, pag. 53 ss..

¹⁰ Come precisa N. BRUTTI, *Le regole dell'informazione ambientale, tra pubblico e privato*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2022, pag. 617 ss.

proteggerlo, le analisi costi-benefici e altre analisi economiche usate nell'ambito di tali misure o attività, nonché l'informazione sullo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, i siti e gli edifici di interesse culturale, nella misura in cui essi siano o possano essere influenzati da uno qualsiasi di questi elementi.”

Anche il successivo testo unico sull'ambiente, di cui al d. lgs. n. 152 del 2006, ricorda l'evoluzione normativa precedente e conferma, all'art. 3 *sexies*, comma 1, che il diritto di accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale spetta a chiunque senza che sia tenuto a dimostrare un “interesse giuridicamente rilevante”.

L'informazione mira a coinvolgere i cittadini tutti nelle scelte relative alla gestione e protezione ambientale, a garantire un controllo sociale diffuso¹¹ e a costruire una collaborazione tra società e amministrazione nella cura di un interesse che è pubblico, ma allo stesso tempo diffuso tra i singoli individui¹² e le loro associazioni¹³.

A lungo tempo, dunque, l'informativa ambientale ha rappresentato un monopolio pubblico, ritenendosi lo Stato e le amministrazioni i soggetti tenuti, da un lato, a raccogliere le informazioni e, d'altro lato, a diffonderle o renderle disponibili agli interessati.

La prospettiva muta sensibilmente e la platea dei detentori delle informazioni ambientali si arricchisce di nuovi e diversi attori con la disciplina, ricordata nel paragrafo precedente, in tema di rendicontazione non finanziaria e trasparenza finanziaria.

La direttiva e il regolamento, infatti, richiedono alle imprese private, e non più esclusivamente alle amministrazioni pubbliche, di mettere a disposizione non solo degli operatori del mercato, ma anche dei consumatori¹⁴, e, dunque, di fatto di chiunque sia interessato a conoscerle, informazioni a carattere ambientale, inerenti alla sostenibilità nelle scelte di gestione e produttive.

¹¹ Si veda in proposito E. BOSCOLO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto a una corretta «informazione ambientale»*, in *Urb. app.*, 1998, pag. 1151 ss.

¹² In tal senso anche M. LIBERTINI, *Il diritto all'informazione ambientale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1989, pag. 630 ss. ritiene si possa ricavare una “posizione strumentale, ma indispensabile per consentire al cittadino di avvalersi dei mezzi, di partecipazione politica e di tutela giuridica, atti a difendere i propri interessi alla qualità dell'ambiente”

¹³ Sul ruolo delle associazioni ambientali nella tutela dell'ambiente si ricordino P. DURET, *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale tra partecipazione e sussidiarietà*, in *Dir. proc. amm.* 2008, 688, F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.* 2015, 413 e, se si vuole, M. DELSIGNORE, *La legittimazione delle associazioni ambientali nel giudizio amministrativo: spunti dalla comparazione con lo standing a tutela di environmental interests nella judicial review statunitense*, in *Dir. proc. amm.* 2013, 734 e *La legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali: questioni aperte*, in *Riv. giur. amb.* 2020, 179. Sul ruolo delle associazioni nella tutela dell'ambiente si veda da ultimo la sentenza CEDU del 9 aprile 2024 sul caso KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera.

¹⁴ In proposito si rinvia a B. POZZO, *I green claims, l'economia circolare e il ruolo dei consumatori nella protezione dell'ambiente: le nuove iniziative della Commissione UE*, in *Riv. giur. ambiente* 2020, 707.

Già prima dell'adozione della ricordata disciplina europea, tuttavia, si era fatta strada la pubblicizzazione delle “virtù” ambientali dei prodotti, al fine di promuoverli sul mercato di acquirenti attenti alle conseguenze ambientali dei loro consumi.

Tuttavia, non sempre le informazioni circa le caratteristiche sostenibili corrispondevano ad una reale impronta dell'attività economica in tale direzione.

La scorretta informazione circa gli impatti ambientali da parte delle imprese era nel tempo divenuta così frequente da essere ricondotta ad un fenomeno generale chiamato *greenwashing*¹⁵, termine coniato da Jay Westerveld. Nel 1983 questo studente universitario in un viaggio di ricerca a Samoa, si fermò alle Fiji per fare surf. Trovandosi nell'immenso resort Beachcomber, vide un biglietto che chiedeva ai clienti di riutilizzare i loro asciugamani per tutelare gli oceani e la natura. Westerveld rimase colpito dall'ironia della nota: mentre sosteneva di proteggere l'ecosistema dell'isola, infatti, il Beachcomber si stava espandendo, stravolgendone la natura allora incontaminata. Tre anni dopo, nel 1986, Westerveld stava scrivendo una tesina sul multiculturalismo quando si ricordò del biglietto che aveva letto. Un suo compagno di corso che lavorava per una rivista letteraria gli fece scrivere un saggio al riguardo e il termine prese piede rapidamente anche perché proprio in quegli anni la Chevron, colosso petrolifero statunitense, aveva lanciato la discussa campagna «People Do», in cui ritraeva i propri dipendenti intenti a proteggere animali, per distogliere l'attenzione dalle ben più sviluppate attività estrattive¹⁶.

Anche nel contesto europeo, la collaborazione dei consumatori, attraverso interventi di *private enforcement*, si rivela strumento utile ad assicurare e verificare la correttezza e la veridicità delle informazioni diffuse¹⁷. Attraverso un'interpretazione avanzata delle direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE in materia di pratiche commerciali sleali, la giurisprudenza vi ricomprende anche quelle derivanti da false informazioni ambientali e in Italia nel 2014 si introduce nel Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale l'art. 12, rubricato “Tutela dell'ambiente naturale”. Lo stesso ancor oggi dispone che “La comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere ambientale o ecologico deve

¹⁵ In merito F. BERTELLI, *Le dichiarazioni di sostenibilità nella fornitura di beni di consumo*, Giappichelli, Torino 2022, A. TROISI, *La comunicazione ambientale: il greenwashing dietro la sostenibilità*, in *An. Giur. eco.* 2022, 353, A. PISANI TEDESCO, *Strumenti privatistici per la sostenibilità ambientale e sociale*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. 110 ss. e dello stesso Autore, *Tutela ambientale e transizione ecologica: itinerari del diritto privato*, in *Riv. giur. ambiente* 2023, 473, in particolare 502 ss.

¹⁶ Come raccontano S. RAPISARDA e A. MORETTI nell'articolo *Cinquanta sfumature di greenwashing*, su *Scienzainrete* 2021, reperibile a questo link <https://www.scienzainrete.it/articolo/cinquanta-sfumature-di-greenwashing/silvia-rapisarda-asia-moretti/2021-01-11>

¹⁷ Per alcune considerazioni di sistema S. VERNILE *L'ambiente come “opportunità”. Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del “secondo” e del “quarto” settore tra greenwashing, economia circolare e nudge regulation*, in *Dir. eco.* 2022, 3, pag. 11 ss. Più specificamente sul tema G. GREGORI, C. PASTURENZI, *I Green Claim e la deriva del ‘Greenwashing’: gli orientamenti delle autorità competenti per contrastare il fenomeno*, in *Rass. dir. farm. e della salute*, 2020, fasc. 2, 239-248. Per un caso la pronuncia cautelare Trib. Ord. Gorizia, 25 novembre 2021 nel caso *Alcantara c. Miko* e, a commento della decisione, A. TROISI, in *Giur. comm.* 2022, 1262, F. URBANI, in *Riv. soc.* 2022, 662 e F. PALAZZINI, “*Greenwashing*” nelle comunicazioni pubblicitarie e la rilevanza come atto di concorrenza sleale, in *Riv. giur. amb.* 2021, 927.

basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono”.

Con la recente direttiva 2024/825/UE del 28 febbraio di quest'anno¹⁸ si è intervenuti a modificare le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE in modo da coinvolgere ancor più i consumatori negli sforzi per la transizione verde mediante un rafforzamento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione ingannevole sulle caratteristiche ambientali o sociali di un prodotto o sugli aspetti relativi alla circolarità, quali la durabilità, la riparabilità o la riciclabilità.

Il diritto dei consumatori di essere informati correttamente da parte delle imprese rileva non solo quando si tratti di comunicazioni a fini promozionali e pubblicitari dei prodotti venduti sul mercato, ma, con la ricordata introduzione della legislazione europea sulla trasparenza non finanziaria, assume valore anche quando le informazioni riguardino prodotti finanziari e si riferiscano alle performance e qualità ambientali delle imprese e degli investimenti.

Di qui la scelta di introdurre il regolamento, noto come regolamento tassonomia, per contrastare il fenomeno del *greenwashing* nel particolare settore della trasparenza finanziaria. Stante l'obiettivo di indurre il mercato a premiare le imprese più sostenibili, è necessario assicurare la correttezza delle informazioni ed anche l'omogeneità dei criteri utilizzati per valutare l'attività come sostenibile, in modo da rendere anche tra loro paragonabili le informazioni offerte. In questo senso il regolamento, su cui ci si soffermerà nel prossimo paragrafo, introduce una classificazione, una tassonomia appunto, che esclude talune attività possano essere pubblicizzate o comunicate come *green*, specificando, al contrario, quali siano le condizioni che debbano essere rispettate e presenti. Tra di esse figura appunto il non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali.

3. Il regolamento tassonomia: l'introduzione del criterio DNSH ai fini della definizione della sostenibilità di un'attività economica

La sopra accennata necessità di fornire indici chiari per la qualificazione di un'attività sostenibile, necessari per permettere la comparazione tra le informazioni diffuse e per assicurare la correttezza di quanto si definisce come tale, ha dato vita ad ulteriori interventi del legislatore europeo.

Con il regolamento 2019/2089/UE (che modifica il reg. 2016/2011/UE) si individua, anzitutto, un quadro armonizzato di indici di sostenibilità per evitare confusione tra operatori. In particolare, si introducono due diversi indici: un indice di riferimento UE per la transizione climatica e un indice di

¹⁸ Il nuovo testo è una delle iniziative previste nella nuova agenda dei consumatori e nel piano d'azione per l'economica circolare elaborati dalla Commissione Europea nel 2020, in conformità con il Green Deal.

riferimento UE allineato con l'accordo di Parigi, così da proteggere gli investitori da ambiguità sulle finalità e i livelli delle categorie degli indici *low carbon*, che, frutto dell'iniziativa autonoma degli operatori, erano proliferati nel mercato.

Tuttavia, è il reg. 2020/852/UE, anche detto regolamento tassonomia, che cerca appunto di armonizzare la nozione di attività economica sostenibile, introducendo criteri specifici per qualificarla al fine dichiarato di contrastare il *greenwashing*, inteso come “ottenere un vantaggio sulla concorrenza in modo sleale commercializzando un prodotto finanziario come ecocompatibile quando in realtà gli standard ambientali di base non sono soddisfatti”¹⁹.

Come si legge nel considerando 11, infatti, posto che la messa a disposizione di prodotti finanziari che perseguono obiettivi ecosostenibili è un modo efficace di incanalare gli investimenti privati verso tali attività, l'assenza di criteri uniformi disincentiverebbe significativamente gli operatori economici dall'accedere ai mercati dei capitali transfrontalieri.

Di qui la scelta di armonizzare i criteri per stabilire se un'attività economica possa esser considerata ecosostenibile a livello dell'Unione, allo scopo di rimuovere le barriere al funzionamento del mercato interno per quanto riguarda la raccolta dei fondi per i progetti di ecosostenibilità, necessari a realizzare la transizione e la neutralità climatica, secondo gli obiettivi del *Green Deal* e i successivi interventi nella medesima direzione. Grazie a tale armonizzazione sarebbe più facile per gli operatori economici raccogliere oltrefrontiera fondi per le loro attività ecosostenibili, poiché le attività economiche potrebbero essere confrontate sulla base di criteri uniformi prima di essere selezionate come attivi sottostanti ai prodotti finanziari.

Il DNSH è uno dei criteri che il regolamento utilizza ai fini della determinazione della sostenibilità dell'investimento.

L'art. 2 introduce, infatti, quattro distinte condizioni per qualificare un'attività economica come ecosostenibile. Si tratta, in particolare, di verificare che la stessa:

- contribuisca al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali;
- non arrechi un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali;
- sia svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia e
- sia conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione e specificati negli articoli successivi ovvero attraverso successivi regolamenti delegati.

Ai fini del tema qui trattato, rileva, anzitutto, osservare che il DNSH non è enunciato come un principio, ma al contrario come una delle condizioni della ecosostenibilità di un'attività. Esso è introdotto, quindi,

¹⁹ Lo stesso fenomeno si registra anche oltreoceano come si legge in B. L. JACOBS, B. FINNEY, *Defining sustainable business beyond greenwashing* in *Virginia Environmental Law Journal* 2019, vol. 37, 100 e S. SZABO, J. WEBSTER, *Perceived greenwashing: the effects of green marketing on environmental and product perceptions*, in *Journal of Business ethics*, 2021, vol. 171, 719.

con intenti prettamente definatori e ha un legame stretto con i c.d. obiettivi ambientali, specificati all'art. 9.

Tali obiettivi, oltre a riferirsi alle tradizionali finalità proprie delle disposizioni ambientali, come l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine, la transizione verso un'economia circolare, la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, individuano anche temi ancora non precisamente enunciati nelle norme, ma pure ormai protagonisti nel contenzioso giudiziale²⁰, ovvero la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Non solo: il successivo art. 17, nel precisare il tenore del danno significativo, indica quali attività siano in grado di produrre tale impatto rispetto a ciascuno degli obiettivi sopra menzionati e specifica la necessità di tener 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.

La disposizione, tuttavia, ricorre a indicazioni molto generale che lasciano aperti, comunque, ampi margini di discrezionalità, riferendosi, ad esempio, al “peggioramento degli effetti negativi del clima attuale” o al nocimento al “buono stato” ecologico dei corpi idrici ovvero alla produzione di “inefficienze significative” o di “aumenti significativi” di emissioni.

In proposito, il considerando 36 del regolamento indica l'opportunità di conferire alle tre autorità europee di vigilanza nel settore finanziario (AEV) – ovvero l'Autorità bancaria europea (ABE), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA)- il mandato di elaborare congiuntamente norme tecniche di regolamentazione per specificare ulteriormente i dettagli del contenuto e della presentazione delle informazioni in relazione al principio “non arrecare un danno significativo”.

Certamente l'attività di trasformazione di standard generici in standard tecnici quantitativi e oggettivi non è affatto semplice, poiché ancora la dottrina sta elaborando i primi studi in cui si tenta di individuare precisamente le soglie di riferimento²¹. Anche i regolamenti delegati che sono intervenuti nel tempo a indicare i criteri di vaglio tecnico, previsti al n.4 tra le condizioni a cui conformarsi per l'ecosostenibilità di un'attività, pur frutto di un dialogo collaborativo con i portatori di interessi nei diversi Stati membri,

²⁰ In merito si vedano M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in *DPCE online*, 2020, 1365 M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 53, S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.* 2021, 293, M. DE BELLIS, *Transnational climate litigation: emergence and limits of a diagonal protection of fundamental rights*, in *IJPL* 2024, issue 2, 438 e, se si vuole, M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 265.

²¹ P. MORONE, D. D'AMATO, N. BEFORT, G. YILAN, *The Circular Bioeconomy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, in particolare part III.

hanno suscitato un dibattito acceso²². Si pensi alle scelte, nelle modifiche più recenti, con cui, pur per permettere una transizione a costi sostenibili, sono state considerate sostenibili, a certe condizioni, le centrali a gas e nucleari.

L'intento del regolamento tassonomia, tuttavia, pare chiaro: nel fornire una definizione quanto più oggettiva di attività sostenibile, utile agli operatori finanziari per investire alla luce di informazioni certe e comparabili, si introduce, tra gli altri, il criterio del danno non significativo all'ambiente.

Esso non è, dunque, in questa sua prima formulazione, elaborato alla stregua di un principio, ma, ben diversamente, come una condizione da accertare caso per caso, alla luce di un vaglio sull'impatto dell'attività rispetto agli obiettivi di sostenibilità, che, anche in base al testo dell'art.17, riserva ampi margini di discrezionalità nel condurre la verifica.

4. L'incapacità dell'informazione di condizionare il mercato e i recenti regolamenti europei sui bilanci di sostenibilità: la permanente centralità della definizione di un'attività economica come sostenibile

L'obiettivo proclamato dall'Unione di introdurre, anche in capo alle imprese e agli operatori finanziari, oneri di trasparenza e conoscibilità delle informazioni in tema di sostenibilità delle proprie attività - così da attrarre investimenti e risorse funzionali a realizzare la transizione ecologica -, non sembra aver prodotto i frutti sperati, ove si considerino le più recenti iniziative del legislatore europeo.

Anche dopo l'introduzione del regolamento tassonomia e dei suoi discussi regolamenti delegati, atti a precisare i criteri per il vaglio tecnico degli impatti delle attività sul clima e sugli altri obiettivi ambientali, i costi da affrontare per la realizzazione delle politiche del *Green Deal* si sono sempre più innalzati, anche a causa della crisi legata alla pandemia e all'aumento dei costi dell'energia a causa, purtroppo, della guerra in Ucraina. La trasparenza non si è mostrata, da sola, capace di realizzare quel flusso auspicato di fondi e di investimenti privati.

²² Si tratta rispettivamente di Regolamento delegato (UE) 2023/2485 della Commissione, pubblicato il 21 novembre 2023, che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 fissando i criteri di vaglio tecnico supplementari che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che talune attività economiche contribuiscono in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arrecano un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale; Regolamento delegato (UE) 2023/2486 della Commissione, pubblicato il 21 novembre 2023, che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale, e che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche (cd. "atto delegato Ambiente").

Il tentativo di introdurre definizioni chiare ed efficaci non ha portato a maggior chiarezza, poiché, salvo per quelle condizioni di sostenibilità in cui specifici regolamenti delegati hanno introdotto elencazioni, per altro non esaustive e sottoposte ad aggiornamenti (tema molto delicato quando si parli di investimenti a lungo termine che richiedono stabilità e certezza delle regole), rispetto al DNSH non vi è stata se non, come ricordato, una sommaria e generica indicazione, utilizzando termini come “significativo” e “buono stato”, che si prestano ad una lata interpretazione e applicazione.

Con i più recenti interventi legislativi l’Unione europea sembra, invece, muoversi in una diversa direzione. I regolamenti sinora esaminati, infatti, configurano, pur sempre, la sostenibilità di attività economiche come frutto di scelte volontarie delle imprese che mirano a porsi sul mercato come soggetti in grado di valutare, ridurre e internalizzare gli impatti sugli obiettivi ambientali della propria attività. Le riforme più recenti, invece, ragionano nel senso della necessità di estendere gli obblighi informativi e renderli vincolanti, e non più volontari, per un’ampia platea di operatori nel mercato, sicché il tema della definizione delle attività ecosostenibili resta, anzi diviene ancor più, centrale.

In particolare, la dir. 2022/2464/UE, c.d. direttiva CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) mira a riformare ed estendere i requisiti di rendicontazione introdotti dalla già ricordata direttiva sulla rendicontazione non finanziaria (2014/95/UE)²³. L’ambito di applicazione della CSRD è più ampio rispetto a quello della direttiva del 2014 (oltre 50000 società, rispetto alle 11.700 società cui si applicava la NFRD) e gli obblighi di informazione e comunicazione societaria in materia di sostenibilità sono resi ancora più stringenti allo scopo di contrastare più efficacemente il *greenwashing*. Il cambio di passo è visibile in primo luogo nell’intitolazione della direttiva, dedicata all’informazione in materia di sostenibilità e non all’informazione “non finanziaria”, il che sta a significare che questo tipo di informativa ha conseguito una sua autonomia concettuale²⁴.

Nella stessa direzione si muove la proposta di dir c.d. CSDD (Corporate Sustainable Due Diligence) che introduce il dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, prevedendo che i processi interni di verifica e valutazione divengano obbligatori e non più volontari²⁵.

La legislazione più recente non si pone più, tanto, una questione reputazionale, per cui la comunicazione delle informazioni sulla sostenibilità sul mercato è in grado di avvantaggiare l’impresa, né ragiona in termini di obblighi di informazione ambientali. Stante la difficoltà di raggiungere gli obiettivi della transizione e la necessità di coinvolgere gli investitori privati per realizzare la neutralità climatica, le

²³ Parla di un percorso virtuoso dell’istituto delle dichiarazioni non finanziarie che si realizza con la CSRD P. MONTALENTI, *I problemi della governance*, in *Giur. comm.*, 2024, 368

²⁴ Così M. COSSU, *Sostenibilità e mercati: la sostenibilità ambientale dell’impresa dai mercati reali ai mercati finanziari*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 2023, pag. 558 ss.

²⁵ In merito C. GULOTTA, *L’evoluzione in atto nell’Unione europea in tema di diligenza dovuta e responsabilità sociale delle imprese*, in *Riv. giur. amb.* 2024, 135.

direttive, soprattutto la dir. CSDD, introducono regolazioni vincolanti, volte ad imporre le condotte di responsabilità sociale degli amministratori. Questa scelta politica costituisce uno stacco netto rispetto alle precedenti posizioni della Commissione in materia di responsabilità sociale, che avevano sempre fatto affidamento sulla scelta volontaria e discrezionale delle singole imprese²⁶.

Del resto, anche i recenti sviluppi del contenzioso climatico senz'altro spingono e orientano l'attività d'impresa verso scelte sostenibili o comunque consapevoli degli impatti prodotti.

Si ricordi, ad esempio, la sentenza del 26 maggio 2021, con cui il Tribunale distrettuale dell'Aja ha ordinato a Royal Dutch Shell di ridurre del 45 per cento entro il 2030 le emissioni di CO2 del gruppo rispetto ai livelli del 2019, in modo da allineare la strategia industriale all'Accordo di Parigi sul clima. In particolare, il Tribunale ha tenuto conto degli standard accettati a livello internazionale, prefigurando un pericolo grave ed imminente di "violazione di una norma non scritta relativa al corretto comportamento sociale" come recita la Sezione 162 del VI libro del Codice civile olandese in materia di responsabilità extracontrattuale.

Il sempre maggior rischio di condanne giudiziarie nei confronti delle imprese e dei loro finanziatori sembra in grado di condizionare, anche a livello mondiale, le scelte imprenditoriali, indirizzando le strategie industriali in un numero sempre maggiore di settori, come quello bancario in relazione alla liceità delle scelte di incentivi e finanziamenti a tassi agevolati²⁷, verso attività funzionali alla transizione e alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

Il *private enforcement* non è solo funzionale, come dimostra il contenzioso climatico, a verificare il rispetto dei parametri e la coerenza delle scelte rispetto all'obiettivo della progressiva riduzione delle emissioni di carbonio, ma anche, come si è ricordato già nei paragrafi precedenti, a contrastare il fenomeno del *greenwashing*²⁸, che, a fronte di una spinta decisa verso l'obbligatorietà di intraprendere attività sostenibili, potrebbe divenire ancor più ricorrente.

²⁶ Cfr. M. LIBERTINI, *Sulla proposta di Direttiva UE su "Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"*, in *Riv. soc.* 2021, pag. 325 ss.

²⁷ Sul ruolo che la scienza giuridica deve assumere nel dialogo con le altre scienze al fine di una corretta valutazione dell'impatto del contenzioso climatico e dei rischi economici in tema di responsabilità degli attori coinvolti, cfr. T. WETZER, R. STUART SMITH, A. DIBLEY, *Climate risk assessment must engage with law*, in *Science*, Vol. 383, No. 6679, 2024, pag. 152 ss.

²⁸ Si ricordi la recente sentenza con cui il Consiglio di Stato (sez. VI, 23 aprile 2024, n. 3701) ha censurato l'interpretazione di *greenwashing* fatta propria dall'AGCM, che era stata confermata invece dal TAR Lazio (sez. I, n. 11419/2021). La vicenda riguardava la legittimità di una rilevante sanzione monetaria nei confronti di Eni S.p.a. in relazione alla pubblicizzazione di Eni diesel e dei vantii (*claims*) di minore impatto ambientale del prodotto. Si ricordi anche la decisione con cui invece la Corte di Amsterdam, adita da un'associazione di cittadini olandesi, ha statuito che la compagnia aerea KLM-Air France ha dato vita a una pratica ingannevole con la campagna pubblicitaria, denominata "Fly Responsibly" o "Fly Sustainable". Per un commento in proposito D. BEVILACQUA, *Il greewashing e la tutela dei consumatori*, in *Giorn. dir. amm.* 2024, 448.

La spinta verso la sostenibilità nel nostro ordinamento potrebbe farsi anche più vigorosa alla luce della recente riforma dell'art. 41 della Costituzione²⁹. Come noto, sono stati estesi i limiti alla libertà di iniziativa economica privata, la quale non è più tenuta a rispettare solo l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana, ma anche, come espressamente oggi sancito, la salute e l'ambiente (comma 2), riservandosi alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini ambientali, oltre che ai tradizionali fini sociali (comma 3). Se, come attentamente precisato³⁰, il senso più profondo della riforma dell'art. 41 Cost. diviene valorizzare l'inserimento del privato come protagonista nel sistema complessivo dei rapporti economici, concorrendo alla realizzazione dei fini ambientali fatti propri dall'ordinamento giuridico, certamente al privato si chiede di farsi carico della sostenibilità della propria attività, da intendersi anche nel senso di non arrecare un danno significativo all'ambiente, ovvero ridurre o comunque consapevolmente limitare, per quanto possibile anche alla luce dei principi di precauzione e proporzionalità, gli impatti sulle risorse naturali della propria iniziativa.

Le condizioni individuate nel regolamento tassonomia, tra cui il DNSH, restano quindi di permanente attualità nel settore dell'iniziativa economica privata. Non solo, il legislatore europeo sceglie di riferire una delle condizioni per individuare attività ecosostenibili, quella appunto di non arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali, anche alle misure per l'attuazione dei PNRR nei diversi Stati membri. Tale espianto, in un quadro completamente estraneo al contesto in cui è stato concepito il criterio, suscita interrogativi, di cui si ragionerà, in conclusione, nel prossimo paragrafo.

5. L'inserimento del DNSH nel reg. 241/2021/UE e la sua applicazione alle misure di attuazione di tutti i PNRR: un *greenwashing* europeo?

Come si accennava in principio, non è tanto nel contesto della finanza privata, quanto nell'ambito dell'attuazione dei piani di ripresa e resilienza che oggi il DNSH assume sempre maggior rilievo.

Nel regolamento 2021/241/UE, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, si prevede, sia al considerando 25, sia, soprattutto, all'art. 18, co. 4 lett. d), la necessità che gli Stati forniscano “una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per

²⁹ Sulla riforma costituzionale si rinvia ai commenti ragionati di M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 1/2020, p. 17 e dello stesso Autore, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 2021, pag. 285 ss., F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 2022, F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *ildirittodelleconomia.it*, 2022, G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quad. cost.*, 2021, pag. 473 ss. Se si vuole altresì a M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, pag. 1 ss.

³⁰ Cfr. M. RAMAJOLI, in *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore*, *op. cit.*, pag.35.

l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»).

Il regolamento, dunque, istituisce nei confronti dello Stato l'obbligo di mettersi in moto, lasciando ampi margini di scelta quanto alle modalità più opportune, al fine di assicurare che esista un sistema, un “modo”, per garantire che le misure di attuazione del PNRR non arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali. Vi è un espresso richiamo all'art.17 del regolamento tassonomia e si denomina il criterio come principio.

Prima di ragionare su quale sia stata la scelta italiana per adempiere all'obbligo sopraricordato, qualche perplessità suscita la scelta compiuta dal legislatore europeo.

Come si è cercato di mettere in evidenza, infatti, il DNSH nasce come criterio definitorio di un'attività sostenibile per combattere fenomeni di falsa informazione ambientale e offrire certezze agli operatori economici e finanziari sul mercato.

Occorre allora domandarsi quale sia il senso del rinvio alla verifica del rispetto al DNSH per attività che sono previste in un piano che è stato sottoposto non solo all'approvazione della Commissione, al fine di verificarne la coerenza con i pilastri e le raccomandazioni europee, ma anche a un continuo e costante monitoraggio della Commissione medesima che verifica il progressivo raggiungimento degli obiettivi per elargire le somme previste.

Sulla natura del PNRR e sulla condizionalità del dispositivo di ripresa e resilienza si è molto discusso³¹, quel che qui rileva, tuttavia, è che le previsioni nello stesso contenute già sono state sottoposte a un vaglio quanto alla conformità con gli obiettivi di sostenibilità del *Green Deal*, compreso l'obiettivo della mitigazione climatica e della transizione ecologica.

Appare, perciò, fonte di ingiustificati e onerosi controlli l'applicazione della verifica di sostenibilità di attività che sono state valutate dalla Commissione finanziabili in funzione del raggiungimento di precisi obiettivi dalla stessa Commissione, in buona parte, individuati.

Certo è che, trattandosi di previsione contenuta in un regolamento, la stessa è vincolante nei confronti degli Stati e anche nei confronti dei cittadini europei, tanto che in Italia il richiamo alla violazione dell'art. 18 del regolamento 241/2021/UE e il mancato rispetto del DNSH inizia a fare capolino nelle controversie conosciute dal giudice amministrativo³².

³¹ In proposito si rinvia a N. LUPPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *questa Rivista*, 15 febbraio 2023 e F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022

³² TAR Lazio, sez. III, 20 novembre 2023, n. 17241; TAR Lazio, sez. III, 4 dicembre 2023, n.18141, TAR Lazio, sez. Vter, 26 marzo 2024, n. 5923 Cons. Stato, sez.VI, 23 aprile 2024, n.3701

Quanto alla scelta compiuta dallo Stato italiano sul modo in cui garantire il rispetto del DNSH, essa pure suscita qualche perplessità, sia per il suo contenuto, sia per gli strumenti giuridici con cui le si è data attuazione.

Come si anticipava, infatti, la disposizione pone un obbligo nei confronti dello Stato, che è quindi responsabile nel momento in cui il sistema di controlli esistenti non sia in grado di assicurare il rispetto del DNSH.

In apertura si è ricordato che la legislazione ambientale vigente sia improntata a introdurre regole tali da garantire che l'iniziativa economica che comporti rischi o impatti per le risorse naturali limiti quanto più possibile gli stessi, pur sempre nel contemperamento che assicura l'applicazione della disposizione in rilievo alla luce del principio di precauzione e del principio di proporzionalità.

Forse, dunque, la vigenza del d. lgs. n. 152/2006 e delle altre regole sparse per l'esercizio di attività in grado di arrecare un danno, anche non significativo, all'ambiente poteva considerarsi di per sé sufficiente ad adempiere la richiesta contenuta nel regolamento.

Tuttavia, la scelta dello Stato è stata quella di distribuire l'onere della verifica del rispetto del DNSH a ciascuna amministrazione centrale titolare di misure del PNRR, come dispone già il DPCM 15 settembre 2021.

In aggiunta la Circolare n.32 del 30 dicembre 2021 della Ragioneria generale dello Stato predispone una complicata "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (c.d. DNSH)"³³, che richiede a ogni amministrazione di compiere un giudizio in base a un procedimento che è così lontano dal suo modo di procedere consueto, per cui finirà per restare adempimento meramente cartaceo e di nessun impatto rispetto alle modalità operative per la realizzazione dell'attività. L'applicazione del DNSH in questo modo opera attraverso un giudizio disciplinato attraverso passaggi così rigidi, che certo non sembrano configurare alcun principio DNSH, trattandosi, pur sempre, come nel regolamento tassonomia, di un criterio la cui sussistenza deve verificarsi caso per caso³⁴.

Ciò non fa che confermare la difficoltà di comprendere quale sia il senso di applicare una norma, come l'art. 17 del regolamento tassonomia, che nasce e serve ad assicurare la correttezza di informazioni ambientali in relazione ad attività di imprese private, rispetto ad attività frutto di un finanziamento pubblico, che è assicurato a soggetti selezionati dall'amministrazione sulla base di criteri che già

³³ La Guida, aggiornata il 13 ottobre 2022, contiene una mappatura delle misure del PNRR, che ha la funzione di associare ad ogni misura le attività economiche che verranno svolte per la realizzazione degli interventi, 34 schede tecniche relative a ciascun settore di intervento e 34 check list di verifica e controllo per ciascun settore di intervento, che riassumono in modo molto sintetico i principali elementi di verifica richiesti nella corrispondente scheda tecnica. In proposito si rinvia a U. BARELLI, *Il principio DNSH e il nuovo criterio DNSH*, in *RGA on line*, febbraio 2023, n. 39

³⁴ Sulla condivisibile critica a considerare il DNSH alla stregua di un principio si rinvia a A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, cit.



considerano la sostenibilità dell'offerta o del progetto presentato. Si ricordi, in estrema sintesi, la ormai riconosciuta obbligatorietà dei CAM e il Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione³⁵

In questo modo, di fatto, una disposizione nata per contrastare il *greenwashing* subisce quasi un'eterogenesi dei fini o quanto meno cambia decisamente rotta perché, per come concepita e probabilmente anche per come applicata dagli Stati, senza particolari verifiche da parte delle istituzioni europee, diventa il modo per l'Europa di pubblicizzare e proclamare come *green*, come espressione di attività ecosostenibile, tutte le riforme e le misure finanziate dal meccanismo di ripresa e resilienza.

³⁵ Il piano è stato adottato con il D.M. Ambiente del 3 agosto 2023. Per una riflessione generale sul tema si rinvia a A. DEPIETRI, *Il green public procurement tra riforme, mercato ed effettività*, in *Munus* 2023, 653, F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, in *Rivista quadr. dir. amb.* 2/2020, 4, S. VERNILE, "Nuovo" *Codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare*, in *Riv. giur. amb.* 2023, 979 e, nell'ambito di una più approfondita e articolata riflessione sulla sostenibilità, S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, Giappichelli, Torino, 2024.