

Notazioni in merito al criterio “non arrecare danno significativo”

di Eduardo Parisi

SOMMARIO: 1. Introduzione: rilevanza del concetto e profili giuridici problematici. – 2. Natura giuridica del criterio DNSH. – 3. Questioni applicative. – 4. Rilettura del criterio, alla luce dell’art. 41 Cost. La *ratio* della sostenibilità. – 5. Considerazioni conclusive e proposte di sviluppo.

1. *Introduzione: rilevanza del concetto e profili giuridici problematici*

Tra le categorie concettuali prodotte di recente dal diritto europeo, il criterio “*Do No Significant Harm*” (DNSH) risulta di particolare interesse scientifico, in quanto si pone al centro del problematico bilanciamento tra esigenze di crescita produttiva e libertà economica.

Espresso dal Regolamento europeo n. 852/2020 e reso vincolante per le opere PNRR dall’art. 18 Regolamento 241/2021, esso consiste nell’obbligo imposto al titolare di un progetto destinatario di fondi pubblici rientranti nel meccanismo appena citato di autocertificare la capacità di impatto negativo dell’iniziativa rispetto a determinati parametri di protezione di valori ambientali.

Sebbene l’intento sia chiaro – e consista nell’impedire, almeno tendenzialmente, il finanziamento di progetti capaci di recare detrimento all’ambiente con soldi pubblici stanziati per ridare linfa a mercati schiacciati sotto il peso dell’emergenza pandemica¹ – maggiormente intricati ne risultano l’apparato teorico di base e il congegno applicativo.

¹ Secondo F. DE LEONARDIS, *La rivoluzione silenziosa del principio Do no significant harm (DNSH)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, 104: “L’obiettivo è chiaro: consentire all’investitore di sapere se sta investendo in un’attività sostenibile o meno al fine di indirizzare i suoi investimenti in modo ecologico”, 100; a ciò si aggiunge la ulteriore *ratio* di uniformazione dei criteri di valutazione per “stabilire se un’attività economica possa esser considerata ecosostenibile dall’Unione”, notata da M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, in *Federalismi.it*, n. 27/2024, 79.

2. *Natura giuridica del criterio DNSH*

Con riferimento al piano teorico, la complessità maggiore deriva – pare – dall’uso improprio del termine “principio” per indicare un obbligo di produzione documentale derivante da un Regolamento europeo.

Il descritto sfasamento può essere considerato legato alla genericità con cui le misure di diritto ambientale sono state negli ultimi anni descritte a livello europeo, in ossequio a una narrazione dominante – di cui è agevole rinvenire i principali connotati linguistici² – tendenzialmente rivolta a caratterizzare la tematica “green” (termine appositamente lasciato in inglese) come egemonica rispetto ad altri interessi, pubblici e privati.

Autorevoli voci hanno notato il pericolo di usare formule espressive seducenti e facilmente assimilabili a slogan politici in contesti di elevata complessità tecnica quali quelli in cui si inseriscono le problematiche ambientali³. Nel caso di specie, le prime applicazioni pratiche del cosiddetto principio hanno ben presto fatto emergere la discrasia terminologica insita nel pacchetto di norme e di atti di *soft law* prodotti a livello europeo in tema DNSH, mostrando l’inadeguatezza del concetto di principio per qualificare quello che, in sostanza, è uno specifico obbligo di produzione documentale.

E invero, lo standard in parola non si presta flessibilmente ad essere applicato in variegate fattispecie, risultando piuttosto essere espresso in forma algoritmica e assoluta del tipo “tutto-o-niente”⁴ – così come del

² L’individuazione dei principali criteri di lettura del discorso sulla sostenibilità si ritrova nell’opera di M.A. HAJER, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, 1995; C.L. BACCHI, *Anahysing Policy: What’s the Problem Represented to Be?*, Frenchs Forest (NSW), 1995; J. S. DRYZEK, *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, Oxford, 2013.

³ Sul punto, particolarmente incisiva pare la critica mossa da S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenziioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 293; Id., *Liti strategiche e cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 67. Di particolare interesse è altresì la prospettiva globale proposta da B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 37.

⁴ R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Cambridge (MA), 1977, trad. it. *I diritti presi sul serio*, Bologna, 2010: “La differenza tra principi giuridici e regole giuridiche è di tipo logico. Entrambi i tipi ci guidano a particolari decisioni su quali siano gli obblighi giuridici in determinate circostanze, ma differiscono nel carattere della direttiva che forniscono. Le regole sono applicabili nella forma del «tutto o niente». Se i fatti previsti da una regola si realizzano, allora o la regola è valida, nel qual caso la risposta che essa

resto riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa italiana, che ne ha fatto applicazione con esclusivo riferimento alla sussistenza di documentazione istruttoria relativa alla realizzazione dei progetti oggetto di scrutinio⁵.

Inoltre, nonostante sia stata notata la rispondenza del criterio a precedenti indicazioni normative rintracciabili nel diritto ambientale europeo⁶, in realtà la caratterizzazione appena citata di obbligo di produzione documentale lo porta ad essere considerato come “posto” e non desunto da contenuti di senso presenti nell’ordinamento⁷.

E invero, non pare che il meccanismo abbia una portata valoriale autonoma e sufficientemente distinta da altri principi di derivazione europea, quali quello di prevenzione, correzione del danno alla fonte, chi inquina paga e non regressione. Soprattutto, il DNSH non risulta dotato di quella flessibilità che è tipica di clausole generali del diritto capaci di adattarsi a fattispecie differenziate di rapporto rilevante con beni oggetto di protezione⁸.

fornisce deve essere accettata, o non lo è, nel qual caso essa non contribuisce in alcun modo alla decisione”, 51.

⁵ Basti considerare Tar Sicilia, Catania, sez. III, 25 marzo 2024, n. 1164 che osserva il tema nella prospettiva della sussistenza di dichiarazioni nell’ambito di una gara pubblica; cfr. altresì Tar Lazio, Roma, sez. III, 4 dicembre 2023, n. 18141; Cons. Stato, sez. VI, 23 dicembre 2024, n. 10317; sez. IV, 5 agosto 2024, n. 6966.

⁶ Si vedano, tra gli altri, i commenti di A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do No Significant Harm (DNSH) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 8/2022; B. BICHI RUSPOLI FORTEGUERRIERI, *Do No Significant Harm: natura giuridica e funzioni del DNSH nel diritto dell’Unione europea*, in *Eurojus*, n. 3/2025.

⁷ R. DWORKING, *op. cit.*, 50 ss.; L. ALEXANDER, K. KRESS, *Una critica dei principi del diritto*, Napoli, 2014, 112 ss. e ancora G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, ed. Einaudi, Torino, 2024, secondo cui le norme di principio “definiscono le identità politiche originarie sul campo, ma hanno anche una funzione promozionale in vista della più ampia affermazione pratica futura di tali identità, lasciando ampio spazio alle politiche di composizione di volontà in origine separate”, XVIII.

⁸ Si rimanda qui ai fondamentali studi in materia di M. RAMAJOLI, *Le clausole generali nel diritto pubblico dell’economia*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, 274; ID., *Standard valutativi e interpretazione tassativizzante delle clausole generali*, Relazione al Convegno “L’interpretazione nel diritto amministrativo tra legalità e discrezionalità”, Roma, Tribunale Amministrativo del Lazio, 17 novembre 2023, in *giustizia-amministrativa.it*; ID., *Le clausole generali nel diritto amministrativo*, in R. SACCHI (a cura di), *Il ruolo delle clausole generali in una prospettiva multidisciplinare*, Milano, 2021, 245; M. CLARICH, *Clausole generali e diritto amministrativo*, ivi, 219, nonché il denso confronto tra le

Risultano così assenti i parametri che, almeno nella teoria maggiormente accreditata della filosofia del diritto, identificano i principi rispetto alle regole⁹.

3. *Questioni applicative*

Dal punto di vista della sua applicazione pratica, il criterio si traduce in un'auto-dichiarazione di conformità del progetto ad alcuni parametri indicati nel Regolamento, i.e. i sei obiettivi ambientali individuati nell'Accordo di Parigi e nel *Green Deal* europeo.

Tale richiesta risulta alquanto articolata sul piano operativo e rischia di rendere difficoltosa la motivazione fornita per il superamento del 'danno significativo', oltreché superficiale la valutazione da compiersi. Dei sei obiettivi, infatti, due riguardano impegni a riduzione di emissioni, ossia l'obiettivo 1 su mitigazione dei cambiamenti climatici, che si traduce in riduzioni di emissioni di gas a effetto serra, e l'obiettivo 5 su "prevenzione e riduzione dell'inquinamento", applicato alla diminuzione di agenti inquinanti in acqua, aria e suolo; due riguardano il mantenimento di equilibri ecosistemici esistenti, ossia l'obiettivo 3 in tema di uso sostenibile delle risorse idriche e l'obiettivo 6 su protezione e ripristino della biodiversità, entrambi rivolti alla "conservazione di habitat e specie"; due ancora riguardano lo sviluppo di tecnologie applicate al miglioramento della qualità di matrici ambientali, ossia l'obiettivo 2 su "adattamento ai cambiamenti climatici" e l'obiettivo 4 su economia circolare, riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti.

Diverse categorie di azioni dannose, diverse linee di indirizzo

visioni dei due Autori contenuto in M. CLARICH, M. RAMAJOLI, *Diritto amministrativo e clausole generali: un dialogo*, Pisa, 2021.

⁹ I criteri di distinzione dworkiniani tra regole e principi risultano invero ampiamente accettati nella letteratura di diritto ambientale, come dimostra la lettura dei saggi di E. SCOTFORD, *Environmental Principles and Evolution of Environmental Law*, London, 2017, 5-6; N. DE SADELEER, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2022, 305 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509 in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, a cura di D. AMIRANTE, Padova, 2006; G. LIMONE, *Lo statuto teorico dei principi fra norme e valori*, ivi, 33; A. CERRI, *Considerazioni generali sui principi giuridici e sui valori*, ivi, 65.

volte, genericamente, alla protezione ambientale – a ben guardare neanche in tutte le direzioni ragionevolmente considerabili.

Il rilievo appena svolto deve d'altra parte confrontarsi con la natura della misura di diritto europeo, che è da qualificarsi quale strumento di regolazione del diritto privato, rivolto a orientare investimenti nel più ampio quadro della tassonomia verde. Tale caratterizzazione porta necessariamente a considerare come naturale un certo grado di ampiezza della misura – che ha una portata applicativa particolarmente estesa, certamente maggiore di quella propria della normativa in tema di autorizzazioni ambientali¹⁰ – così come di flessibilità e adattabilità ai contesti progettuali teoricamente individuabili.

Ciò nondimeno, la confusione ingenerata dall'assenza di formule standard univocamente disponibili per il rilascio della dichiarazione, insieme alla duplicazione di parametri di valutazione, non sempre accuratamente gestita a livello di gerarchia delle fonti del diritto¹¹, non giova né al mercato né alla tutela dell'ambiente.

A ciò si aggiunga che la sostanziale sovrapposizione con valutazioni proprie delle procedure di valutazione ambientale (VIA, VAS, AIA e AUA), riconosciuta altresì dalle Linee Guida operative ministeriali¹², introduce un ulteriore livello di complessità di difficile gestione per gli operatori destinatari dell'obbligo di certificazione.

Tutto ciò potrebbe non costituire un significativo *vulnus* del meccanismo, se il suddetto strumento di controllo fosse affidato a un soggetto terzo e imparziale, e non già al diretto interessato alla realizzazione del progetto e del finanziamento¹³; invece, non essendo previsti

¹⁰ Come ben evidenziato da I. COSTANZO, *Il principio Do No Significant Harm (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2023, 701; G. DELLE CAVE, *Do not significant harm e neutralità climatica*, in *Giustizia insieme*, 9 aprile 2025.

¹¹ Le complessità applicative che pone il criterio DNSH sono esaustivamente sviluppate nel saggio di U. BARELLI, *L'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» (cd. principio DNSH): problemi e prospettive*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, 37.

¹² Si veda la Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente del MEF e della Ragioneria Generale dello Stato di cui alla circolare RGS 14 maggio 2024, n. 22.

¹³ Il profilo è limpidamente colto, con riferimento all'applicazione del DNSH alla materia dei contratti pubblici, da F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l'Agenda Onu 2030*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2022, 243, i quali si interrogano su chi sia il “«custode» della sostenibilità dei contratti”.

adeguati meccanismi di monitoraggio in fase esecutiva, l'intero sistema rischia di ridursi a uno strumento di produzione documentale in fase progettuale, di scarsa utilità pratica¹⁴.

4. *Rilettura del criterio, alla luce dell'art. 41 Cost. La ratio della sostenibilità*

Ferme le notazioni appena svolte, si ritiene che il merito maggiore del Regolamento 852/2020 e della normativa di *soft law* che ne è derivata sia rappresentato dalla promozione di una ricerca di senso da attribuire al “danno significativo” in materia ambientale.

L'operazione richiesta a livello europeo, che impone di individuare il costo – in termini di pregiudizio per le matrici naturali – ritenuto tollerabile in ragione dell'interesse alla realizzazione di un dato progetto pone, difatti, notevoli elementi di comunanza con alcuni concetti cardine del diritto ambientale europeo, primo fra tutti il principio di sviluppo sostenibile.

Ove inteso non già come mero richiamo all'esigenza di tutelare le future generazioni ma come canone interpretativo di clausole generali, il principio è in grado di fornire un parametro operativo di scelta amministrativa. Altrove si è argomentato come il principio dello sviluppo sostenibile trovi il suo fondamento nella necessità di tollerare una parte del pregiudizio arrecato alle matrici sociali e ambientali in ragione di esigenze rientranti nel concetto di progresso tecnologico e sociale, che nella descrizione dell'art. 41 Cost. assume il termine di utilità sociale¹⁵. È possibile invero osservare come, per quanto l'affermazione di cui al secondo comma dell'art. 41 Cost. sembri assoluta nel vietare iniziative economiche che rechino “danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”, in realtà, una lettura integrata della norma, nonché aderente alla realtà del sistema socio-economico in cui viviamo, non può che riconoscere l'intrinseca capacità di qualsivoglia operazione di rilevan-

¹⁴ Per un'analisi delle possibili conseguenze derivanti dalla mancata applicazione del criterio, si rinvia a M. PIGNATTI, *Il principio “do no significant harm” come strumento strategico. La nozione di “attività economica sostenibile” e le prospettive di innovazione nei contratti pubblici*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, 195.

¹⁵ Si consenta un rinvio alla trattazione svolta in E. PARISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento altruista. Caratteri e portata per la pubblica amministrazione*, Napoli, 2025.

za economica di avere effetti negativi nei confronti di matrici esterne di carattere ambientale e sociale. Tale esternalità negativa viene però necessariamente tollerata, in ragione non già dell’interesse individuale portato dal soggetto – pubblico o privato – che si fa promotore dell’iniziativa, quanto piuttosto della capacità di quest’ultima di produrre vantaggi positivi per la collettività di riferimento o, per usare l’espressione presente in costituzione, “utilità sociale”.

Pare che il criterio DNSH ricalchi perfettamente tale articolazione concettuale, laddove non impedisce di arrecare pregiudizio alla natura e, per converso, individua un criterio di individuazione di quale porzione di pregiudizio sia considerata accettata in ragione dell’utilità intrinseca che una determinata attività antropica è in grado di generare.

E invero, nel primo contenzioso amministrativo sorto in Italia in merito all’applicazione di tale parametro, con riferimento a un progetto di realizzazione di un edificio di circa 1.500 mq da destinare a piscina comunale, nell’ambito di un parco, è stato subito evidenziato che “l’attività edilizia non costituisc[e], sotto il profilo del consumo di suolo, un’attività di per sé contraria al principio «DNSH»”, e ciò in quanto “ai sensi dell’art. 17 del Regolamento UE n. 852/2020 (...) il consumo di suolo non rappresenta «danno significativo» a meno che non si traduca nella distruzione di un ecosistema e delle specie che lo popolano, ovvero, nell’ottica dell’economia circolare, porti a significative inefficienze nell’impiego della risorsa”¹⁶.

Come chiarito dalla pronuncia appena citata, il criterio non porta dunque a compiere alcuna valutazione di opportunità circa la realizzazione del progetto, ma solo a verificare la rispondenza dello stesso a taluni parametri di accettabilità del pregiudizio realizzato, così come definiti in maniera armonizzata dalla Commissione su tutto il territorio dell’Unione europea.

La virtuosità di tale operazione normativa si coglie verificando con quale livello di indeterminatezza il concetto di ‘danno significativo’ sia stato sinora accolto nel nostro ordinamento: esso è impiegato sia nell’art. 452-*bis* c.p. per definire il reato di inquinamento ambientale, laddove la condotta è descritta in termini di “compromissione o un deterioramento

¹⁶ Tar Toscana, sez. III, 23 dicembre 2022, n. 1509, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 676 con nota di I. COSTANZO, *La valutazione di conformità al principio Do No Significant Harm (DNSH)*.

significativo e misurabile” di acqua, aria, suolo o di ecosistemi e biodiversità, sia nella Direttiva europea 2004/35/CE, ove la “lesione significativa” di matrici ambientali rileva ai fini della configurabilità del danno ambientale, sia ancora nelle norme che disciplinano il caso in cui un progetto o un programma debbano essere sottoposti a valutazione di impatto.

Non si ritrova nell’interpretazione giurisprudenziale un parametro univoco capace di definire cosa debba intendersi per impatto “significativo” (in termini, ad esempio, di dimensione geografica dell’intervento, investimento economico, dannosità in termini di perduranza nel tempo dell’incidenza negativa, difficoltà di individuazione di condizioni applicabili o alternative esperibili).

In proposito, la Cassazione penale sembra adottare un criterio dimensionale relativo all’impatto geografico dell’evento significativo sull’ecosistema e sulle persone coinvolte, laddove afferma che “l’accezione di «disastro» implica che sia cagionato un evento di danno o di pericolo per la pubblica incolumità «straordinariamente grave e complesso», non nel senso, però, di «eccezionalmente immane», essendo necessario e sufficiente che il nocumento abbia il «carattere di prorompente diffusione che esponga a pericolo, collettivamente, un numero indeterminato di persone» e che l’eccezionalità della dimensione dell’evento abbia destato un esteso senso di allarme”¹⁷.

La Cassazione civile considera la giurisprudenza della Corte di Strasburgo per individuare la soglia minima di rilevanza del danno non irrisorio, che appare particolarmente bassa (attorno a 500 euro) in ragione del fatto che “anche un danno pecuniario modesto può essere significativo

¹⁷ Cass. Pen., sez. V, 11 ottobre 2006, n. 40330; 12 dicembre 1989, n. 11486; 20 dicembre 1989, n. 1686; sez. IV, 4 ottobre 1983, n. 1616. Sul delitto di inquinamento ambientale, cfr. l’interessante pronuncia Cass. Pen., sez. III, 6 luglio 2017, n. 52436, ove si afferma che “Il delitto di inquinamento ambientale, di cui all’art. 452-*bis* c.p., è reato di danno, integrato da un evento di danneggiamento che, nel caso del “deterioramento”, consiste in una riduzione della cosa che ne costituisce oggetto in uno stato tale da diminuirne in modo apprezzabile, il valore o da impedirne anche parzialmente l’uso, ovvero da rendere necessaria, per il ripristino, una attività non agevole, mentre, nel caso della “compromissione”, consiste in uno squilibrio funzionale che attiene alla relazione del bene aggredito con l’uomo e ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare, e ai fini del sequestro preventivo (...) è sufficiente accertare il deterioramento significativo o la compromissione come altamente probabili, desunti dalla natura e dalla durata nel tempo degli scarichi abusivi”. Anche le perdite provvisorie sono rilevanti ai sensi della Cassazione, come espresso in Cass. Pen., sez. III, 6 marzo 2007, n. 16575.

alla luce della condizione specifica della persona e della situazione economica del Paese o della regione in cui vive”¹⁸.

Al di fuori del contesto europeo, osservando l’ordinamento britannico, una recente sentenza della High Court ha rigettato un ricorso presentato contro un’autorizzazione rilasciata per l’esplorazione ai fini dell’estrazione di idrocarburi nel Sussex, in quanto è stato considerato che l’impatto non sarebbe stato significativo anche sotto il profilo delle emissioni di gas climalteranti “in considerazione della temporaneità dell’intervento e della scala geografica dello stesso”¹⁹.

Tanto basta per cogliere il valore dello sforzo di armonizzazione che il criterio ha generato con riferimento a un concetto centrale nella soluzione di problematiche ambientali.

5. *Considerazioni conclusive e proposte di sviluppo*

Alla luce della breve disamina appena svolta, appare evidente come l’individuazione di un significato giuridico dotato di conseguenze certe e univocamente accettate nell’ordinamento europeo sia una esigenza impellente, che il Regolamento sulla tassonomia verde e la normazione derivata hanno inteso affrontare e risolvere.

Così, esemplificando, non viene tollerato il pregiudizio ambientale di un progetto che sia condotto senza previa valutazione proporzionata dei rischi per il clima, in assenza di un piano di gestione dei rifiuti che rispetti i criteri di gerarchia europea, e pure ove non siano adottate le migliori pratiche nella lotta alla resistenza antimicrobica²⁰.

In ciò, il legislatore europeo ha mostrato di voler mantenere a un livello elevato e centralizzato la definizione dei criteri operativi in base ai quali valutare la portata del pregiudizio ambientale, così risponden-

¹⁸ Cass. Civ., sez. II, 4 dicembre 2024, n. 31024 e, similmente, 25 luglio 2023 n. 22378; 9 novembre 2019 n. 28749; 25 settembre 2018 n. 22646. Per la giurisprudenza della Corte EDU, cfr. le pronunce *Bock c. Germania*, 19 gennaio 2010, n. 22051/07, *Jeník c. Austria*, nn. 37794/07.

¹⁹ High Court of Justice – King’s Bench Division – Administrative Court – Planning Court, [2023] EWHC 2548 (Admin).

²⁰ Si veda la Comunicazione della Commissione C/2023/111 in tema di Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

do all'esigenza di garantire – seppur indirettamente – un collegamento democratico con il bilanciamento tra interessi contrapposti proprio delle problematiche ambientali²¹.

Non si tratta, dunque, di un generico richiamo alla sostenibilità dei progetti presentati, né un impegno alla riduzione al minimo degli impatti ambientali da questi prodotti. Piuttosto, si configura un criterio auto-valutativo del contenimento dell'impatto necessariamente prodotto a livello ambientale dai progetti finanziati con fondi PNRR entro i – più o meno precisi – limiti imposti a livello europeo e ministeriale nelle indicazioni interpretative del concetto di “danno significativo”, con riferimento a ogni singola matrice naturale considerata. Il che conduce il criterio DNSH nell'alveo dell'universo concettuale del principio dello sviluppo sostenibile, di cui può essere considerata un'espressione, nella ricerca di bilanciamento fra esigenze di crescita e tutela ecosistemica.

Tanto pare confermato dalla giurisprudenza amministrativa più recente, che ha sistematicamente rigettato ogni tentativo di configurazione del criterio in esame in termini di vizio autonomo di legittimità dotato di caratteristiche autonome, vagamente assimilabile al principio di elevata protezione dell'ambiente e configurabile anche al di fuori degli stretti parametri indicati dai Regolamenti europei in tema di PNRR e tassonomia verde²², riconoscendo invece importanza alla verifica di completezza

²¹ Come evidenziato in I. COSTANZO, *op. cit.*, 706 ss.; U. BARELLI, *op. cit.*, 50 ss., nel caso del DNSH la valutazione è fatta per la gran parte a monte, posto che la Commissione e i Ministeri nazionali hanno predisposto un apparato di regole interpretative idonee a incanalare quanto più possibile in binari certi i margini di valutazione degli operatori preposti all'indagine. I criteri sono da rinvenirsi, tra gli altri, nell'art. 17 del Regolamento Tassonomia, nell'art. 5 del Regolamento UE n. 241/2021, nel Regolamento UE n. 2139/2021 che ha fissato i criteri di vaglio tecnico per determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in maniera sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici, al Regolamento UE n. 2178/2021, che precisa le informazioni da comunicare in merito alle attività economicamente sostenibili, il Regolamento UE n. 1214/2021 relativo al settore energetico, il Regolamento UE n. 2485/2023 sulla mitigazione dei cambiamenti climatici e il regolamento n. 2386/2023 sull'uso sostenibile della protezione delle acque e delle risorse marine.

²² Si vedano, ad esempio, Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 26 giugno 2025, n. 1437, su un contenzioso instaurato con riferimento a un progetto non finanziato con fondi PNRR; Cons. Stato, sez. IV, n. 6966/2024 sull'impossibilità di estendere eccessivamente il sindacato in merito al criterio DNSH.

delle c.d. *checklist* DNSH soprattutto nell’ambito di contenziosi generati su procedure di evidenza pubblica finalizzate alla realizzazione di progetti PNRR²³.

Viene in tal modo avvalorata la caratterizzazione del criterio in termini di stretta applicazione di un bilanciamento di interessi effettuato a monte in via legislativa, con limitati margini di sindacabilità – sotto questo profilo – delle scelte discrezionali dell’amministrazione pubblica in merito agli impatti ambientali dei progetti vagliati, la cui legittimità può essere valutata con riferimento alla non apparenza della motivazione²⁴ e della ragionevolezza delle informazioni inserite nelle auto-dichiarazioni, secondo un meccanismo già proprio del contenzioso in termini di VIA²⁵.

Nei ridimensionati termini appena descritti, la valutazione compiuta ai sensi del criterio DNSH sul carattere significativo sul pregiudizio di un progetto acquisisce valore e significato legandosi alla più ampia opera di bilanciamento imposto a livello europeo da un sistema di economia sociale di mercato che impone la ponderazione degli effetti pregiudizievoli di un’iniziativa economica e la redistribuzione del valore dalla stessa prodotto, ai fini della realizzazione di quella che l’art. 41 Cost. chiama “utilità sociale”.

²³ Cfr., *ex multis*, Tar Puglia, Bari, sez. III, 3 novembre 2025, n. 1251, Cons. Stato, sez. VI, 20 novembre 2024, n. 9334, in cui ci si limita a rilevare che “Dagli atti di causa emerge che la matrice DNSH presentata (...) risulta compilata riguardo ad ogni criterio”; Cons. Stato, sez. IV, 5 agosto 2024, n. 6966, ove si afferma che “la valutazione di che trattasi è stata condotta in maniera analitica” e Tar Lazio, Roma, sez. III, 4 dicembre 2023, n. 18141, in cui viene considerato rispettato il medesimo criterio valutativo “in relazione alla voluminosa documentazione istruttoria e all’articolato parere della Commissione tecnica” presentati.

²⁴ Cons. Stato, sez. VI, 20 novembre 2024, n. 9334.

²⁵ Si veda la recente pronuncia del Consiglio di Stato sez. VI, 23 dicembre 2024, n. 10317 in cui, con riferimento alla realizzazione di un impianto per la gestione della logistica agroalimentare nell’ambito della raccolta, prima lavorazione, stoccaggio e logistica di agrumi, si considera che un’analisi quantitativa dettagliata in merito all’impatto sulle emissioni di CO2 dell’intero investimento corredata da specifiche analitiche che consentano di effettuare un’analisi sui dati trasmessi dalla proponente non sia richiesta a livello europeo e si presenti come “eccessivamente gravoso”.

Abstract

Il contributo propone alcune riflessioni sul criterio *Do No Significant Harm*, in punto di ricostruzione teorica e meccanismo applicativo. A partire da una lettura della normativa di *soft law* derivata dal Regolamento europeo n. 852/2020, e della giurisprudenza amministrativa formatasi sul tema, se ne propone una interpretazione volta a qualificarlo quale espressione del principio di sviluppo sostenibile.

Notes on the “Do No Significant Harm” criterion

The contribution offers some reflections on the Do No Significant Harm criterion, focusing on its theoretical reconstruction and practical application. Starting from an analysis of the soft law provisions derived from European Regulation no. 852/2020, and of the administrative case law that has developed on the subject, it proposes an interpretation aimed at qualifying it as an expression of the principle of sustainable development.