

GIOVANNI MARIA CARUSO*

Le diverse dimensioni del principio DNSH: da criterio di qualificazione delle attività economiche a principio procedurale per la rappresentazione degli interessi ambientali**

ABSTRACT (EN): Focusing on the specific features that characterise the DNSH assessment, this article highlights the ambiguities that have marked the emergence of the “do no significant harm” principle as a condition for access to Next Generation EU funding and other European financing programmes. Despite having originated to protect the interests of capital markets, the principle has been transposed—without any adjustments—into different fields, inevitably generating contradictions. Nonetheless, it is possible to preserve a strictly procedural dimension in which the DNSH principle takes the form of a genuine environmental principle, endowed with a cross-cutting conditioning capacity.

ABSTRACT (IT): Soffermendosi sulle specificità che caratterizzano la valutazione DNSH, il contributo mette in luce le ambiguità che hanno contraddistinto l'emersione del principio “*do no significant harm*”, quale elemento condizionante l'accesso ai finanziamenti del Next Generation EU e agli altri programmi di finanziamento europeo. Il principio, benché nato per tutelare degli interessi del mercato di capitali, è stato trasposto senza alcun correttivo in ambiti diversi generando inevitabili contraddizioni. Ciononostante, è possibile preservare una dimensione strettamente procedurale in cui il principio DNSH si atteggia come un vero e proprio principio ambientale, dotato di una capacità di condizionamento trasversale.

SOMMARIO: 1. Ambiguità e anomalie nell'emersione dirompente del principio DNSH. – 2. I caratteri essenziali della valutazione di conformità al principio DNSH: l'oggetto della valutazione, il soggetto competente e le modalità della valutazione. – 3. La natura giuridica della valutazione DNSH. – 4. Effetti indesiderati della trasposizione delle nozioni tassonomiche alle dinamiche della transizione ecologica. – 5. Il principio DNSH come principio procedurale per la rappresentazione degli interessi ambientali.

1. Ambiguità e anomalie nell'emersione dirompente del principio DNSH

Nonostante le significative perplessità che possono manifestarsi rispetto ai suoi profili caratterizzanti, il principio “*do no significant harm*” (DNSH) si è rapidamente attestato come un criterio regolatore dell'intervento pubblico nell'economia di matrice europea¹.

* Professore associato di Diritto amministrativo e pubblico – Università degli Studi dell'Aquila.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per ulteriori approfondimenti sulle modalità di emersione e le contraddizioni che caratterizzano il principio DNSH, sia consentito rinviare a G.M. CARUSO, *principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio*

Infatti, la sua osservanza non ha condizionato il solo *Recovery fund*, che costituisce il più imponenti programmi di investimento mai realizzato dall'UE, ma anche il programma *InvestEU*², la disciplina comune relativa ai fondi per le politiche di coesione³ e quella più settoriale dettata per il Fondo sociale per il clima⁴.

Si tratta di una significativa evoluzione che è apprezzabile soprattutto dal punto di vista funzionale⁵.

positivizzato di sostenibilità ambientale, in *La Cittadinanza europea*, n. 2, 2022, 136 ss., nonché ID. Il principio “do no significant harm”, nel volume di A. GIORDANO (a cura di), *Diritto della transizione ecologica*.

² il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio adottato il 24 marzo 2021 (UE) 2021/523, con cui è stato istituito il programma *InvestEU* e modificato il Regolamento (UE) 2015/1017. Secondo quanto esplicitato nel considerando n. 2, con tale intervento si ambisce alla creazione di «un fondo unico, il fondo *InvestEU*, che si fonda sull'esperienza del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) istituito nell'ambito del piano di investimenti per l'Europa». Anche in questo caso, la definizione degli ambiti di intervento è delimitata dall'applicazione del principio DNSH e, a tal fine, l'art. 8 del Regolamento stabilisce che la Commissione debba elaborare «orientamenti sulla sostenibilità che, conformemente agli obiettivi e alle norme ambientali e sociali dell'Unione e tenendo debitamente conto del principio “non arrecare un danno significativo”» che consentano, tra l'altro, «per quanto riguarda l'adattamento, di assicurare la resilienza ai potenziali impatti negativi dei cambiamenti climatici, mediante una valutazione della vulnerabilità climatica e del rischio, tra cui mediante pertinenti misure di adattamento, e, per quanto riguarda la mitigazione, di integrare nell'analisi costi-benefici il costo delle emissioni di gas a effetto serra e gli effetti positivi delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici».

³ Sul punto, v. il Regolamento (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Più nel dettaglio, l'art. 9, del Regolamento, nel definire i principi orizzontali della disciplina comune, stabilisce al par. 4 che «gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio “non arrecare un danno significativo”». Su questi profili, cfr. anche l'apposita nota esplicativa della Commissione, *Application of the “Do No Significant Harm” principle under Cohesion Policy* (EGESIF-21-0025-00 del 27.09.2021). Per le ricadute nel contesto nazionale, v. Dipartimento delle politiche di coesione, *Nota di orientamento sull'Applicazione del Principio orizzontale DNSH (Do No Significant Harm Principle) nei programmi cofinanziati dalla politica di coesione 2021-2027*, del 07/12/2021. È singolare constatare che a valle di tali indicazioni delle amministrazioni nazionali si sta consolidando la prassi di integrare la valutazione DNSH nell'ambito delle procedure di VAS, con tutti le problematiche che potrebbero scaturirne in ragione dell'assenza di adeguata copertura legislativa (v. *supra*, § 7).

⁴ Sul punto, v. il Regolamento (UE) 2023/955 del 20 maggio 2023, peraltro ulteriormente implementato dalle indicazioni fornite negli Orientamenti sui piani sociali per il clima (C/2025/1597) e negli Orientamenti tecnici per l'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul Fondo sociale per il clima (C/2025/1596) rilasciati il 25 marzo 2025.

⁵ Benché le ricadute applicative del principio, soprattutto in ragione della disciplina del *Next Generation EU*, siano potenzialmente dirompenti, il tema non ha suscitato un immediato interesse nella dottrina. Fra i primi contributi dedicati a tema, oltre a R. ROTA, *Riflessioni sul principio do no significant harm*, in *Astrid Rassegna*, 2021; v. C. DE VINCENTI, *Il principio “do no significant harm”: due possibili declinazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2022; 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 AISDUE*, IV – Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 34, 2022, 11 settembre 2022; A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2022, 14 marzo 2022. Il tema è ormai entrato a pieno titolo nel dibattito scientifico, come attesta il numero tematico della *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2024 che raccoglie i contributi di A. FARÌ, *Il principio DNSH nella fase di transizione della disciplina ambientale. Introduzione al dibattito*; L. CASSETTI, *L'imperativo “Non arrecare un danno significativo” all'ambiente nell'implementazione del Green Deal europeo*; U. BARELLI, *L'applicazione*

Infatti, se si escludono i timidi riferimenti contenuti nella Comunicazione *Green Deal* europeo, in cui si afferma che «l'UE tenga fede in ogni momento all'impegno di non nuocere all'ambiente»⁶, il principio, almeno nella sua attuale fisionomia, è frutto degli approcci che si sono sviluppati a corredo degli interventi sulla finanza sostenibile.

Nel Regolamento UE 2019/2088, relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, il principio rileva come uno dei parametri che concorre all'individuazione di un "investimento sostenibile", secondo un approccio che è stato poi riproposto dal Regolamento (UE) 2020/852, ossia il c.d. Regolamento Tassonomia, il quale si limita a qualificare dei presupposti uniformi affinché determinate attività possano essere qualificate come eco-sostenibili.

Più nel dettaglio l'art. 3 del Regolamento stabilisce che un'attività economica è considerata tale se «a) contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9 [...]; b) non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9 [...]; c) è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia previste all'articolo 18⁷; e d) è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione⁸».

del principio «non arrecare un danno significativo» (cd. principio DNSH): *problemi e prospettive*; F. DE LEONARDIS, *La rivoluzione silenziosa del principio Do no significant harm (DNSH)*; D.M. TRAINA, *Principio DNSH, divieto di duplicazione delle valutazioni ambientali e loro semplificazione: problemi e prospettive*; M. DEL SIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*. Per ulteriori approfondimenti, v. anche A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il cd. principio DNSH*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024, p.55 ss.; U. BARELLI *Il PNRR ed il principio "Do No Significant Harm" (DNSH)*, in *RGA online*, Febbraio 2023; M. COZZIO, *PNRR, appalti pubblici e applicazione del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cosiddetto DNSH)*, in *Riv. trim. app.*, 1, 2023, pp. 365 ss.; I. COSTANZO, *La valutazione di conformità al principio Do no significant harm (DNSH)*, in *Giornale dir. amm.*, 5, 2023, 676

⁶ Cfr. la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019 COM(2019) 640 final, par. 2.2.5 ove si afferma quanto segue: «un impegno a favore dell'ambiente: "non nuocere": Lo scopo è garantire che tutte le iniziative del Green Deal centrino gli obiettivi nel modo più efficace e meno oneroso possibile e che l'UE tenga fede in ogni momento all'impegno di non nuocere all'ambiente. A tal fine le relazioni che accompagnano tutte le proposte legislative e gli atti delegati includeranno una sezione specifica che illustra come viene garantito il rispetto di tale principio».

⁷ Ai sensi dell'art.18 del Regolamento tassonomia, si tratta più nel dettaglio delle «procedure attuate da un'impresa che svolge un'attività economica al fine di garantire che sia in linea con le linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali e con i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, inclusi i principi e i diritti stabiliti dalle otto convenzioni fondamentali individuate nella dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e dalla Carta internazionale dei diritti dell'uomo».

⁸ L'art. 9, a sua volta, individua sei obiettivi ambientali rilevanti ai fini del Regolamento, poi ulteriormente dettagliati nei successivi articoli del Regolamento: «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) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi». Allo stato attuale i "criteri di vaglio tecnico" introdotti dagli atti delegati adottati a valle del Regolamento tassonomia hanno interessato solo i primi due obiettivi ambientali legati al cambiamento climatico, su cui v. il Regolamento Delegato della Commissione 2021/2139 che integra il regolamento (UE) 2020/852 sui criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici o all'adattamento ai cambiamenti climatici e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale. L'art. 17, chiarendo che la valutazione DNSH deve essere condotta «tenuto conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da un'attività economica, compresi gli elementi di prova provenienti dalle valutazioni esistenti del ciclo di vita», specifica rispetto ad ognuno degli obiettivi ambientali a quali condizioni un'attività economica è produttiva di un danno significativo.

Facendo leva su questi criteri, il principio è stato trasposto nella disciplina del *Recovery Fund* ove, operando come presupposto indefettibile per l'eleggibilità della misura, ha assunto ad una funzione selettiva degli interventi da finanziare dal carattere squisitamente pubblicistico.

Questa rapida ascesa è, tuttavia, segnata da significative ambiguità, in quanto l'imponente produzione documentale posta a presidio del principio, analogamente alle sue manifestazioni applicative, il più delle volte si risolve in un semplice esercizio burocratico, peraltro in un contesto già sovraccarico di adempimenti⁹.

Infatti, se si ammette che la compilazione di apposite checklist sia sufficiente a comprovarne il rispetto, è chiaro che si tratta di uno strumento poco utile alla tutela dell'ambiente, ma decisamente più funzionale ai meccanismi di controllo automatizzato che caratterizzano alcune società di consulenza.

Pertanto, più che una svolta positiva, l'introduzione di questo principio rischia di rappresentare una pericolosa deriva, perché pretende di ricondurre a meccanismi tendenzialmente standardizzati la fisiologica complessità che caratterizza l'interesse ambientale e le relative tecniche di valutazione.

Ciononostante, l'art. 5 del Regolamento 2021/241/UE, stabilendo che «il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo”», lo richiama espressamente fra i c.d. principi orizzontali che, a norma dell'art. 17, devono essere rispettati dai Piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Sicché, il suo necessario rispetto è sostanzialmente assorbente, in quanto si impone per l'attività di pianificazione, la selezione e l'esecuzione di tutte le misure previste nel PNRR.

Proprio in funzione di questa portata è quindi necessario analizzare quali siano le caratteristiche essenziali di questo principio e se lo stesso si presti effettivamente ad essere ritenuto tale.

2. I caratteri essenziali della valutazione di conformità al principio DNSH: l'oggetto della valutazione, il soggetto competente e le modalità della valutazione

La valutazione di conformità al principio DNSH, pur presentando qualche assonanza con le tradizionali valutazioni ambientali, se ne differenzia notevolmente in ragione dei significativi profili di specialità che attengono l'oggetto della valutazione, il soggetto chiamato ad esprimerla, modalità e tempistiche con cui deve essere condotta, nonché il sistema di controlli che dovrebbe garantirne l'effettività¹⁰.

Se si guarda l'oggetto della valutazione, la stessa ha una portata decisamente più ampia rispetto a quella delle tradizionali valutazioni ambientali, giacché la valutazione DNSH può interessare un

⁹ Sul punto, è sufficiente notare che i criteri di vaglio tecnico elaborati nel Regolamento delegato 2021/2139 – che, come ricordato, sono relativi a solo due dei sei obiettivi di cui all'art. 17 del Regolamento Tassonomia – constano di ben 549 pagine, cui si aggiungono 318 pagine della Guida operativa elaborata dal MEF che, a sua volta, si compone di altri 31 documenti aggiuntivi contenenti schede tecniche e formulari distinti per categorie di attività.

¹⁰ Sugli elementi caratterizzanti delle valutazioni ambientali, per tutti, v. G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, nonché O. HAGI KASSIM, *Le valutazioni ambientali*, entrambi in G. ROSSI (cur.), *Diritto dell'ambiente*, cit., rispettivamente, p. 71 ss. e p. 262 ss.

piano o un programma (come nella VAS), può interessare un'opera o un progetto (come nella VIA) e può interessare anche un'attività (come nell'AIA).

Tuttavia, sarebbe assai riduttivo ritenere che siano solo questi gli ambiti potenzialmente coinvolti dalla valutazione DNSH, giacché la stessa non ha un oggetto determinato, ma dipende dalle specificità della misura. Sicché, è naturale che finisca per coinvolgere ambiti del tutto estranei alle tradizionali valutazioni ambientali, perché interessa anche quelle misure che si sostanziano nella concessione di incentivi e sovvenzioni, ovvero in più complessi interventi di riforma istituzionale. E, in questo senso, non può stupire che anche l'attività legislativa si presti ad essere oggetto di valutazione, perché si tratta di uno scenario coerente con gli itinerari già tracciati nella Comunicazione sul *Green Deal* europeo, ove la proiezione pubblicitaria del principio si traduce in oneri gravanti in primo luogo sulla funzione legislativa¹¹.

Di qui, la portata tendenzialmente totalizzante della valutazione che è in grado di abbracciare ogni evento in cui si sostanzia una misura.

Guardano invece ai soggetti chiamati ad esprimere la valutazione, si deve prendere atto dall'assenza di un qualsivoglia riferimento legislativo nazionale che tratti dell'applicazione del principio. Sicché, è singolare constatare che, il più delle volte, la responsabilità sulla valutazione DNSH, anziché trovare una fonte di legittimazione nel diritto nazionale, sembra derivare direttamente dalla disciplina europea (come avviene in rapporto alla predisposizione del Piano, rimesso al Governo). Anche per tale motivo, nella maggior parte dei casi, si atteggia come una responsabilità che sorge in capo a singole amministrazioni in ragione del ruolo rivestito per l'applicazione di ogni singola misura.

Pertanto, differentemente da quanto previsto per le altre valutazioni ambientali, la relativa attività valutativa non è rimessa ad un soggetto terzo, né vede quella tradizionale contrapposizione fra autorità procedente e autorità competente accolta dalla disciplina di settore¹², ma il più delle volte è in capo alla stessa amministrazione comunque coinvolta nell'attuazione del progetto, in modo che, in base ad una lettura di carattere strettamente funzionale, la responsabilità sulla conformità al criterio segua le competenze in materia di PNRR.

Ne deriva, quindi, una portata tendenzialmente universalistica del principio che si traduce in oneri diffusi, nel senso che investono ogni soggetto che, direttamente o indirettamente, contribuisce alla gestione della misura.

¹¹ Del resto, tali proiezioni erano state già riconosciute dalla Corte di giustizia UE, 17 giugno 2010, C-105/09 e C-110/09 in rapporto alla VAS, che è potenzialmente in grado di investire anche gli atti legislativi.

¹² Si tratta di questioni che, come noto, hanno interessato principalmente la procedura VAS, laddove, soprattutto a livello regionale, non di rado il ruolo di autorità procedente e autorità competente viene a coincidere in capo alla medesima amministrazione. Come noto, i termini del relativo dibattito si sono sviluppati cercando di rintracciare le condizioni minime di terzietà dell'organo preposto alla valutazione, dando vita alla contrapposizione di approcci più rigidi, su cui v. E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2010, 9, p. 1104 ss., ed altri più permissivi, ossia tendenti a ritenere che tali condizioni possano essere realizzate anche incardinando le diverse funzioni presso distinti uffici del medesimo ente. Su quest'ultima lettura, che trova legittimazione anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE, 20 ottobre 2011, C-474/10, v. S. AMOROSINO, *La valutazione ambientale strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis, l. n. 241/1990*, in *Urb. e app.*, 2015, 12, p. 1245 ss.

Questa responsabilità si traduce in adempimenti funzionali al monitoraggio, ma non si esaurisce in essi perché finisce per coinvolgere anche le amministrazioni responsabili di missione in ragione del carattere, a titolarità o a regia, che contraddistingue l'intervento.

In questo modo, per gli interventi a regia, la valutazione si produce all'atto di selezione dei singoli progetti, condizionando i relativi bandi ed i conseguenti esiti, giacché i criteri selettivi adottati dovrebbero uniformarsi al principio DNSH. Tuttavia, terminata tale fase, la valutazione si ripercuote anche sulle successive fasi di sviluppo del progetto, traducendosi in oneri che, investendo il momento esecutivo, operando naturalmente in rapporto agli eventuali soggetti attuatori, condizionando anche le sottostanti procedure di gara.

Sicché, anche con riferimento alle tempistiche che caratterizzano l'applicazione del principio, se ne ricava, una portata particolarmente pervasiva: il principio, investendo ogni vicenda che coinvolge una misura, sottende una valutazione di carattere preventivo, che opera all'atto dell'inclusione della misura nel piano, ma anche di carattere continuativo, perché, conformemente alle indicazioni contenute nell'art. 17 del Regolamento tassonomia, deve interessare l'intero ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti dalle attività coinvolte nell'attuazione della misura¹³.

In altri termini, la valutazione è destinata a prodursi dalla culla alla tomba di ogni singola misura, perché opera necessariamente *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

Quanto alle modalità con cui è condotta la valutazione, la stessa presenta significative specificità in ragione delle finalità cui ambisce e dei parametri cui si rapporta, dimostrando così una sostanziale autonomia rispetto agli altri strumenti posti a tutela dell'interesse ambientale.

Infatti, a dispetto della formula utilizzata per descrivere il principio, la relativa valutazione non si fonda su tecniche di misurazione del danno ambientale, non è volta a misurare gli effetti significativi sulle componenti ambientali e le loro interrelazioni (come richiesto per la VIA e la VAS) e, tantomeno, non si risolve necessariamente in una valutazione dei fenomeni inquinanti dal carattere sistemico (come avviene nell'autorizzazione integrata ambientale).

In altri termini, si prescinde dalla misurazione degli effetti di un'attività, di un'opera o di un singolo atto sull'ambiente, in quanto ciò che rileva è la conformità rispetto a specifici obiettivi che, costituendo la sintesi positivizzata del concetto di ecosostenibilità rilevante, già sotto il profilo semantico, presuppongono una proiezione verso un risultato frutto di una valutazione politica¹⁴.

¹³ Sulla necessaria predisposizione di meccanismi di controllo continuativo come caratteristica implicita agli strumenti autorizzatori ambientali, *ex multis*, v. P. PORTALURI, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (cur.), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II del *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M.A. SANDULLI, Milano, 2014, p. 33 ss.; A. BARONE, *Dopo la V.I.A.: la sicurezza "sostenibile" nel d. lgs. N. 104/2017*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, n. 5, II, p. 297 ss.

¹⁴ Soluzione, questa, non del tutto condivisa da G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione Europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in *Riv. giur. amb.*, aprile 2021, i quali rilevano che «per alcuni obiettivi ambientali indicati nell'art 17 (quelli relativi al clima, acque e risorse marine, specie e habitat naturali) la norma configura un danno significativo a prescindere dalla sua concreta entità e solo per il fatto di essere stato causato ed accertato», rilevando così che «in forza dell' art.17 del Regolamento Tassonomia sembra da ritenere che l'ordinamento eurounitario non ha solo individuato sei obiettivi ambientali cui dedicare particolare attenzione e tutela, ma tra questi ha considerato più significativi i cambiamenti climatici, il ciclo delle acque e la biodiversità per i quali anche un danno minimo viene qualificato come "danno significativo"». Non dissimile l'approccio di R. ROTA, *Riflessioni sul principio do no significant ham*, *cit.*, la quale ritiene che «sembra sia la stessa norma a configurare in modo diretto, per così dire, la

Tale approccio consente di evidenziare una sostanziale differenza rispetto ai tradizionali strumenti di valutazione che presiedono alla quantificazione e qualificazione degli impatti ambientali che non può essere senza effetti rispetto all'individuazione dell'interesse protetto dal principio.

Infatti, la valutazione non può ritenersi tecnicamente posta a tutela dell'ambiente, tradizionalmente inteso come bene immateriale unitario¹⁵, perché viene meno il carattere sistemico di una valutazione che, per ambire alla tutela di un tale oggetto, dovrebbe rivolgersi non solo agli elementi di cui si compone, ma anche alle loro interazioni¹⁶. Infatti, benché alcuni degli obiettivi tassonomici siano espressivi delle esigenze di tutela degli elementi che compongono la nozione di ambiente, la relativa valutazione accede ad una logica semplicemente additiva: ognuno di essi è apprezzato autonomamente dagli altri, senza che rilevino i nessi esistenti fra elementi e obiettivi diversi.

La valutazione DNSH è, infatti, condotta disgiuntamente rispetto ad ognuno dei sei obiettivi ambientali formalizzati nel Regolamento Tassonomia, sicché, anche se è pienamente conforme alla maggior parte di essi, determinando persino un contributo deciso alla loro realizzazione, potrebbe avere esito negativo se si pone in contrasto con uno solo di essi.

Proprio in ragione di tali caratteri, la valutazione difetta del tratto più caratterizzante dei processi di autorizzazione ambientale, perché alla stessa è totalmente estraneo un momento ponderativo degli interessi. Lo stesso, infatti, si è esaurito a monte, non solo nella definizione degli obiettivi rilevanti, ma anche nella predeterminazione dei criteri tecnici cui soggiace la valutazione che, in quanto tale, non sottende alcun apprezzamento degli interessi, ma si risolve in una semplice valutazione di conformità agli standard elaborati da specifici atti delegati e declinati in rapporto a diverse tipologie di attività¹⁷.

“significatività” del danno, diversamente da quanto indicato per gli altri obiettivi (mitigazione dei cambiamenti climatici, economia circolare e prevenzione e riduzione dell'inquinamento) con riferimento ai quali si rendono necessarie pertinenti valutazioni sulla portata nociva».

¹⁵ Si allude alla ricostruzione operata dalla Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641, poi ripresa da tutta la successiva giurisprudenza in materia. Sulle specificità che riguardano l'ambiente come bene giuridico, per tutti, v. A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali*, cit., *passim*.

¹⁶ Sul punto, v. C. DE VINCENTI, *Il principio “do no significant harm”*, cit., p. 7, il quale, pur criticando gli effetti pratici che derivano dall'applicazione del principio in rapporto alle ricadute sul settore energetico, ritiene comunque che «il principio “do no significant harm” costituisce di per sé una innovazione positiva che, come rilevano i documenti della Commissione, assicura la coerenza interna della strategia della transizione verde, evitando che i progressi nel perseguimento di un obiettivo ambientale vengano realizzati a spese di altri obiettivi».

¹⁷ Per tali ragioni non appare del tutto condivisibile, sul punto, la lettura offerta da M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, cit., p. 12 il quale ritiene che il principio possa ritenersi espressivo di un approccio sintetico e sistematico che legittimerebbe «che una regressione relativa a un singolo ambito settoriale, apportata da singoli atti e regole, sia tuttavia controbilanciata e compensata da una progressione relativa ad altri ambiti settoriali, apportata da diversi atti e regole, realizzandosi così una non-regressione in termini complessivi e globali». Più nel dettaglio, secondo questa lettura, «l'ecosostenibilità implica necessariamente una valutazione globale e sintetica di quello che potremmo chiamare l'effetto ambientale netto di una data attività, di talché: l'effetto netto negativo, in cui l'ambiente (*rectius*, il sistema dei sei «obiettivi ambientali» considerati nel loro complesso) riceve più danni che benefici, esclude l'ecosostenibilità; di contro, l'effetto netto positivo, in cui l'ambiente complessivamente riceve più benefici che danni, integra l'ecosostenibilità» (p. 13, nota 15). Tale approccio, perfettamente coerente sul piano teorico, per quanto legittimato dal Considerando n. 4 del Regolamento UE sulla tassonomia, in cui si afferma che «un'attività economica non dovrebbe essere considerata ecosostenibile se arreca all'ambiente più danni che benefici», appare espressivo di

Quindi, non si registra neanche quella contrapposizione fra la fase valutativa e decisionale propria degli strumenti posti a tutela dell'ambiente e, conformemente a tale struttura, la valutazione è espressa senza la possibilità di introdurre alcuna condizionalità che, all'opposto, costituisce uno degli elementi caratterizzati delle autorizzazioni ambientali¹⁸.

In altri termini, secondo la terminologia in uso, il principio risponde ad un criterio di tipo "on/off", perché un'attività è conforme o non conforme al principio DNSH, senza alcuna possibilità di mediazione e senza alcun correttivo che possa essere introdotto¹⁹.

Mancando la possibilità di apporre condizioni specifiche, manca naturalmente anche il c.d. effetto conformativo immanente ad ogni autorizzazione ambientale²⁰.

A fronte di tali caratteri, è singolare riscontrare che il rigore della valutazione è, tuttavia, notevolmente attenuato dalle modalità concrete con cui deve essere dimostrata la conformità al principio che, tanto nei rapporti fra Stato e Unione europea, quanto a livello interno, è prevalentemente affidata alla mera compilazione di apposite liste di autocontrollo.

Pertanto, al carattere diffuso e tendenzialmente universale della valutazione si contrappongono oneri molto attenuati, con significative divergenze rispetto ai caratteri delle autorizzazioni ambientali, ove lo strumento delle liste di controllo assume un rilievo assai circoscritto, in quanto, almeno di norma, si richiede una dettagliata relazione sui potenziali impatti dell'opera o dell'attività da autorizzare²¹.

aspirazioni che sembrano rilevare sul piano del dover essere. Ma, come visto, allo stato attuale la disciplina concretamente dettata per l'applicazione del principio non ammette ponderazioni, né una valutazione sistemica sul rapporto fra i vari obiettivi in quanto tutti devono essere contestualmente rispettati.

¹⁸ Sulla centralità di tale fattore, per tutti, v. E. FREDIANI, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, 2019.

¹⁹ Questi profili, peraltro, sono enfatizzati anche in ragione del carattere di una valutazione che, secondo le prescrizioni provenienti dalle istituzioni europee, deve essere compiuta in termini assoluti, giacché la stessa non opera in rapporto ad alternative più inquinanti che potrebbero essere sostituite, ma «rispetto a una situazione senza alcun impatto negativo». Anche tale profilo è oggetto di critica da parte di C. DE VINCENTI, *Il principio "do no significant harm"*, cit., il quale ritiene che proprio in funzione del carattere assoluto della valutazione «ne può risultare frenata l'introduzione e la diffusione di tecnologie "più pulite" in una serie di altri settori». Più nel dettaglio, secondo l'Autore, almeno per il settore energetico, non dovrebbe assumere rilievo il fatto che gli orientamenti espressi dalle istituzioni europee parlino di valutazione in termini assoluti per «attività economiche per le quali esiste un'alternativa tecnologicamente ed economicamente praticabile a basso impatto ambientale», in quanto si tratterebbe di alternative che «hanno bisogno, per sostituirsi in modo generalizzato all'impiego del gas naturale, di tempi di implementazione e di ulteriori innovazioni tecnologiche che vanno oltre l'orizzonte temporale del 2030».

²⁰ Sul punto, non può indurre in errore il fatto che, all'esito delle interlocuzioni condotte fra Stati e Commissione, il necessario rispetto del principio ha prodotto degli effetti condizionanti nella stessa stesura del Piano, indirizzandolo verso misure DNSH conformi. Infatti, in questi casi, si tratta di effetti indiretti, propri di ogni intervento regolatorio, e non già di una conseguenza propria dell'atto che esprime la valutazione. Per queste ragioni, non appaiono del tutto condivisibili i rilievi opposti da D.M. TRAINA, *op. cit.*, 141 il quale ritiene che «quando il danno all'ambiente può essere evitato con il rispetto di determinate condizioni o modalità esecutive (...) il principio DNSH finisce col presentare la stessa natura conformativa delle autorizzazioni ambientali, obbligando a soluzioni non impattanti, a mitigazioni e compensazioni».

²¹ Si allude, più nel dettaglio, alla disciplina della c.d. valutazione preliminare prevista dall'art. 6 del d.lgs. 152/2006, che, in funzione del limitato impatto degli interventi, i quali devono sostanziarsi unicamente in modifiche, estensioni o adeguamento di progetti già esistenti che siano, al contempo, «finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dell'opera», consente che l'istanza di valutazione venga prodotta mediante la compilazione di apposite "liste

3. La natura giuridica della valutazione DNSH

Dall'analisi condotta è emerso che la valutazione sulla conformità al principio DNSH difetta di tutti gli elementi tipici delle valutazioni ed autorizzazioni ambientali, perché non è effettuata da un soggetto terzo, non sottende una valutazione di sistema ma si concentra su singoli obiettivi, manca di un momento ponderativo degli interessi e, conseguentemente, anche della possibilità di apporre condizionalità o di produrre un qualche effetto conformativo.

Tuttavia, come contraltare a questi elementi di rigidità, la valutazione può essere assolta anche secondo formule standardizzate, senza che sia richiesta una particolare attività di analisi, e, al contempo, anche le forme di controllo per la stessa stabilite sono tutt'altro che ricorrenti.

Questi elementi di specialità lasciano intendere che l'applicazione del principio "*do no significant harm*" presenti una propria autonomia rispetto ai più tradizionali strumenti di tutela ambientale, ma non contribuiscono a chiarire quale sia la natura giuridica della valutazione che sottende.

Se si guarda al solo profilo strutturale, la stessa sembra presentare la struttura tipica dell'attività di certificazione, intesa come una valutazione di conformità a determinati parametri normativi o *standard* tecnici. Tuttavia, trattandosi di una valutazione che, almeno in prima istanza, è operata dalla stessa amministrazione interessata – e non da un ente terzo (poco importa se pubblico o privato) – dovrebbe intendersi più propriamente come una forma di autocertificazione, peraltro sussumibile nell'ambito di *format* standardizzati.

Ma una qualificazione del genere appare assai problematica; e non tanto per la disciplina nazionale che, in termini generali, sembra precludere di attestare autonomamente la conformità a determinati requisiti europei²². Infatti, ciò che manca è un momento pubblicistico che consenta di asseverare la valutazione in un chiaro schema autoritativo²³, in quanto gli unici poteri presenti nella fattispecie sono legati ad una generale attività di controllo, spesso dal carattere meramente eventuale, rimessa alle istituzioni europee e che, peraltro, è strettamente funzionale alla scelta di finanziamento.

Del resto, anche i poteri sostitutivi previsti dalla disciplina nazionale sul PNRR sono fisiologicamente inadeguati per tali scopi²⁴, in quanto, per quanto invasivi, presuppongono

di controllo". Sul carattere sommario della valutazione e i potenziali problemi di compatibilità con la disciplina europea, v. O. HAGI KASSIM, *Le valutazioni ambientali*, cit., p. 269.

²² Sul punto, v. l'art. 49 del D.P.R. n. 445/2000, secondo cui i certificati CE «non possono essere sostituiti da altro documento, salvo diverse disposizioni della normativa di settore».

²³ Sul punto il rinvio è d'obbligo ad A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, cit., p. 256 ss., la quale ricorda che «non ogni informazione, qualificazione o forma di conoscenza che proviene dai soggetti pubblici assurge necessariamente a certezza». Infatti, «ogni informazione, in quanto identifica un dato del reale, può ricevere un differente apprezzamento o una diversa considerazione finché non sia posta quale vincolante», perché «non è il criterio soggettivo a costituire il discrimine» sulla funzione di certezza pubblica. Per queste ragioni, poco importa che la valutazione sia comunque espressa da un soggetto pubblico, quale l'amministrazione titolare della misura, in quanto ciò che rileva è che sia svolta nell'esercizio di una funzione che, nel caso di specie, è assente.

²⁴ Tali poteri, in ragione dell'ampiezza dei presupposti che ne legittimano l'attivazione e degli effetti che possono produrre, si prestano naturalmente ad intervenire in qualsiasi fase della procedura, anche per garantire la conformità ai criteri DNSH. Infatti, secondo quanto stabilito dell'art. 12, comma 1, del d.l. n. 77/2021 i presupposti che ne

comunque l'esistenza di una qualche funzione certificatoria da esercitare in luogo e per conto dell'ente sostituito. Sicché, se l'amministrazione sostituita ne è priva, ne è necessariamente privo anche il Governo giacché la relativa funzione non può sorgere autonomamente.

Ciò porta ad escludere che la valutazione DNSH sia riconducibile al novero delle certificazioni, perché manca un potere certificatorio in senso stretto, il quale, stante la sua matrice autoritativa, dovrebbe essere legittimato da una specifica norma.

Sicché, una volta esclusa la valenza provvedimentale della valutazione, si deve prendere anche atto che la stessa non trova collocazione in un chiaro contesto procedimentale e, conseguentemente, mancano anche i connessi istituti di garanzia che ne presuppongono l'esistenza, ivi inclusi quei meccanismi partecipativi allargati che caratterizzano i procedimenti ambientali, giacché sembrano salvi i soli strumenti dell'informazione ambientale.

Pertanto, la valutazione DNSH, più che una certificazione, esprime una forma di autovalutazione, giacché, per quanto condotta secondo modelli standardizzati, non è produttiva di alcuna certezza giuridica. Ciò non toglie che, nella prospettiva dell'amministrazione, si traduca pur sempre in un dovere, ma lo stesso sorge in funzione della titolarità della misura e si traduce nell'onere di allegare una semplice motivazione guidata che comprovi il possesso di un requisito di eleggibilità del finanziamento.

legittimano l'attivazione vengono rinvenuti nel mancato rispetto «degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti» e che «sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR». Ai sensi dell'art. 12, comma 5, del d.l. 77/2021, l'ordinanza motivata con cui è esercitato il potere sostitutivo può essere adottata «in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea». vista la portata residuale dell'istituto dei poteri sostitutivi, l'eventuale difformità rispetto al principio DNSH o la sua mancata valutazione in una delle fasi di implementazione della misura potrebbe rilevare quale mancato rispetto di un obbligo rilevante ai fini dell'art. 12 del D.L. 77/2021 che ne legittima l'esercizio ogniqualvolta sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi. E in questo senso, gli oneri che si collegano al sistema di monitoraggio appaiono perfettamente funzionali all'emersione delle cause che ne legittimerebbero l'attivazione, consentendo, a seconda del caso, l'intervento del Ministero competente o della Cabina di regia governativa. Sul punto, v. M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in www.rivistaAic.it, settembre 2022, il quale esprime perplessità sul fatto che «un potere sostitutivo così configurato possa considerarsi sufficientemente idoneo ad assicurare la sua principale finalità, ossia a garantire il rispetto del cronoprogramma degli impegni assunti con le istituzioni europee» Su tali profili, v. anche M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, *ivi*, 2021, n. 4, p. 179 ss.; S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI e A. PAJNO (cur.), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, p. 237 ss.; A. LERRO, *Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?*, in *Italian Papers on Federalismi.it*, n. 2, 2022, p. 143 ss.

4. Effetti indesiderati della trasposizione delle nozioni tassonomiche alle dinamiche della transizione ecologica

A fronte degli elementi che contraddistinguono la valutazione DNSH, possono sorgere delle legittime perplessità sulla scelta di edificare le dinamiche della transizione ecologica su uno strumento del genere.

Queste ambiguità derivano dalla scelta di progettare uno strumento pensato per il governo di alcuni prodotti finanziari, che rispondeva ad un meccanismo di adesione volontaria ad un modello di qualificazione delle attività economiche, in un diverso contesto istituzionale, in cui dovrebbe assurgere a modello pubblicistico per la selezione della misura.

Infatti, il principio DNSH, almeno nella sua attuale conformazione, è frutto di una statica trasposizione delle nozioni elaborate per la qualificazione degli investimenti sostenibili e, quindi, di nozioni pensate per garantire delle finalità ben circoscritte alle esigenze di funzionamento del mercato interno dei capitali²⁵.

L'obiettivo dichiarato dal Regolamento Tassonomia è, infatti, di garantire che l'offerta di prodotti finanziari sostenibili sia supportata dalla definizione di *standard* comuni a livello europeo, onde evitare la pratica del c.d. *greenwashing*, ossia che determinati operatori, facendo leva su qualificazioni autoreferenziali, possano ottenersi vantaggi «sulla concorrenza in modo sleale commercializzando un prodotto finanziario come ecocompatibile quando in realtà gli *standard* ambientali di base non sono soddisfatti» (considerando n. 11).

Posto in tali termini, il Regolamento sulla tassonomia si è limitato a qualificare dei presupposti uniformi affinché determinate attività potessero essere qualificate come eco-sostenibili e, in tale ambito, il principio DNSH rileva come uno dei parametri che concorrono a tale qualificazione.

Sicché, in questa logica il principio DNSH non è produttivo di alcun obbligo generalizzato, in quanto si rivolge essenzialmente alle imprese che, utilizzando strumenti finanziari, intendano pubblicizzare dei prodotti finanziari qualificandoli come ecosostenibili.

Secondo questa logica, il principio DNSH dovrebbe essere ricondotto agli strumenti di mercato, di cui condivide la struttura e le finalità²⁶: concorre alla riduzione dei costi di transazione

²⁵ Sul punto, assai indicativo è il considerando n. 10 al Regolamento (UE) 2019/2088, ove si afferma che lo stesso «mira a ridurre l'asimmetria delle informazioni nelle relazioni principale-agente riguardo all'integrazione dei rischi di sostenibilità, alla considerazione degli effetti negativi per la sostenibilità, la promozione delle caratteristiche ambientali o sociali, e degli investimenti sostenibili obbligando i partecipanti ai mercati finanziari e i consulenti finanziari a effettuare informative precontrattuali e continuative destinate agli investitori finali, qualora essi agiscano in qualità di agenti per conto degli investitori finali (principali)». Di analogo tenore, le argomentazioni spese a corredo del Regolamento tassonomia, ove si rimarca che «il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) nell'Unione richiede l'incanalamento dei flussi di capitali verso investimenti sostenibili. È importante sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno ai fini del raggiungimento degli obiettivi. In tale contesto, è fondamentale rimuovere gli ostacoli all'efficace circolazione dei capitali verso investimenti sostenibili nel mercato interno ed evitare che sorgano nuovi ostacoli» (considerando n. 9).

²⁶ Si tratterebbe, più nel dettaglio, di uno strumento che assolve una funzione di «disseminazione informativa», in quanto, lasciando impregiudicate le libere scelte dei consumatori o investitori, si limita a colmare il *deficit* conoscitivo sui prodotti o altre caratteristiche comunque in grado di influenzarne le relative scelte. Per un inquadramento dei caratteri e dei criteri distintivi dei vari strumenti di mercato, *ex multis*, v. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti*, cit., p. 399 ss., nonché ID., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, e A. BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, entrambi in G. ROSSI (cur.), *Diritto dell'ambiente*, cit., rispettivamente p. 181 ss. e 195 ss.; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto pubblico*, 2007, vol. 13,

connessi all'attività di monitoraggio e ricerca e, quindi, serve per ovviare ai classici problemi dell'asimmetria informativa²⁷.

Infatti, lasciando impregiudicate le scelte dei singoli investitori, il principio non introduce alcun vincolo, neanche indiretto, sul compimento di determinate attività, né tantomeno impone una condotta ecocompatibile. Infatti, si tratta di un meccanismo che, operando in concorso con altri parametri, assolve una funzione strettamente qualificatoria di determinate attività economiche²⁸.

Posti tali caratteri, è chiaro che se queste qualificazioni vengono staticamente riprese per essere proiettate in un diverso sistema istituzionale, si producono inevitabilmente degli effetti indesiderati. Infatti, mutando finalità e destinatari della relativa disciplina, si sarebbe dovuto apportare un qualche correttivo in grado di adattarne la struttura alla nuova funzione assolta dal principio, perché questo è calato in un contesto procedimentalizzato in cui assurge a criterio selettivo per l'accesso ai finanziamenti europei.

Sicché, le più evidenti contraddizioni emergono già sotto un profilo strettamente semantico, perché la formula con cui è declinato il principio di "*non arrecare un danno significativo*" all'ambiente genera aspettative opposte al suo significato corrente.

Infatti, il principio sembra evocare la struttura tipica delle norme imperative, ma non è espressivo di una regola di condotta imperativa o di un divieto; richiama le dinamiche del danno, ma è totalmente estraneo alla responsabilità ambientale e alla conseguente logica riparatoria; si basa su un concetto di "significatività" del danno, ma prescinde da ogni valutazione di proporzionalità; e, infine, si deve persino escludere che si tratti di un vero e proprio principio, in quanto opera in ambiti settoriali ben delimitati con effetti anch'essi rigorosamente circoscritti.

Per quanto adottata in continuità con gli obiettivi del *Green Deal* europeo, la disciplina tassonomica si muove nella prospettiva degli interessi del mercato, come del resto attesta la base giuridica di un intervento che, non a caso, non trova legittimazione nell'art. 192 del TFUE, ma proprio nell'art. 114 del TFUE²⁹. Sicché, l'interesse primario della disciplina non è di fornire degli

p. 219 ss. Per la lettura accolta dalle istituzioni europee, cfr. anche il *Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi*, SEC (2007) 388, COM/2007/0140 def.

²⁷ Su questi profili, in termini generali, il rinvio è d'obbligo a G. CALABRESI, cit., 53 ss., ma, nel medesimo senso, *ex multis*, v. R. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, 1960, vol. 3, p. 1 ss., nonché O.E. WILLIAMSON, *I meccanismi del governo. L'economia dei costi di transizione: concetti, strumenti, applicazioni*, 1998. Per un'attenta ricostruzione degli approcci economici, proprio in rapporto alle esigenze di certezza giuridica e dei conseguenti strumenti di certificazione, v. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010, p. 24 ss., la quale, richiamando, tra l'altro, le opere di G. AKERLOF, *Il mercato dei "bidoni". L'incertezza della qualità e il meccanismo di mercato*, in *Racconti di un Nobel per l'economia*, Milano, 2003, p. 7 ss.; M. SPENCE, *Market signaling*, Cambridge, 1974 e J. STIGLITZ, *Monopoly, Non-Linear Pricing and Imperfect Information: the insurance Market*, in *Review of Economic Studies*, 44, 1977 407 ss., a conferma della centralità del tema, ricorda che «i tre economisti hanno vinto nel 2011 il Nobel per l'economia proprio per "l'analisi dei mercati con informazione asimmetrica"».

²⁸ Del resto, coerentemente con questa logica, anche i relativi strumenti di controllo sono proiettati sulla trasparenza e veridicità delle informazioni connesse al carattere di ecosostenibilità dell'investimento e, quindi, la spendibilità del titolo di ecosostenibilità dell'investimento, anziché l'osservanza di una specifica regola di condotta. Sicché, non stupisce se la definizione di poteri, misure e sanzioni volti a garantirne l'effettività è rimessa agli Stati membri ai sensi degli artt. 21 e 22 del medesimo Regolamento Tassonomia.

²⁹ Sia il Regolamento Tassonomia che il Regolamento sull'informativa sulla sostenibilità nei settori finanziari sono, infatti, adottati ai sensi dell'art. 114 del TFUE, sicché si tratta di misure di armonizzazione esplicitamente rivolte al mercato, anziché di azioni direttamente orientate alla realizzazione della politica europea in materia ambientale, che avrebbero dovuto trovare

standard comportamentali a tutela dell'interesse ambientale, ma di stabilire un sistema comune di qualificazione delle attività ecosostenibili, onde arginare eventuali distorsioni informative sugli investitori.

Quindi, prima ancora di un problema di adeguatezza dello strumento a sostenere la transizione ecologica, si pone un problema di competenze, perché se il criterio è stato progettato in funzione degli interessi del mercato in forza dell'art. 114 TFUE, ne sacrifica inevitabilmente altri e non si può pretendere di applicarlo per far fronte ad ogni esigenza.

5. Il principio DNSH come principio procedurale per la rappresentazione degli interessi ambientali

Il principio DNSH, almeno nella declinazione che ha avuto nel regolamento tassonomia poi ripresa dal Dispositivo, non può essere considerato un principio, né tantomeno un principio ambientale, in quanto, lungi dal produrre un qualche condizionamento trasversale, opera come un semplice criterio di qualificazione delle attività economiche posto a presidio delle esigenze del mercato dei capitali.

Ciò non toglie che, risalendo ai suoi elementi essenziali, sia possibile rinvenire una dimensione rilevante in cui lo stesso presenti caratteristiche diverse e più coerenti con la struttura semantica con cui è rappresentato.

Nella Comunicazione sul *Green Deal* europeo, l'esigenza di "non nuocere all'ambiente" è espressa sotto la formula di un impegno assunto dalle istituzioni europee e, pertanto, sembra proiettarsi naturalmente nelle dinamiche istituzionali che si sviluppano a corredo dell'attività legislativa o, più in generale, delle politiche europee. Coerentemente con questa prospettiva, i vincoli che dovrebbero discendere dalla sua applicazione vengono tradotti nell'istituzionalizzazione di un modello diffuso di analisi d'impatto della regolazione, teso a garantire che «le relazioni che accompagnano tutte le proposte legislative e gli atti delegati» introducano «una sezione specifica che illustra come viene garantito il rispetto di tale principio»³⁰.

Posto in questi termini, il principio non sembra particolarmente innovativo, né appare dotato di una propria autonomia, perché, ponendosi in un rapporto di derivazione con il più consolidato principio di integrazione³¹, sembra tradursi in adempimenti strumentali a garantirne l'effettività:

come base di legittimazione l'art. 192 del TFUE. Per un inquadramento dei termini della questione, oltre al contributo di L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, 2002, ex multis, v. M. RENNA, *Il sistema degli «standard ambientali» tra fonti europee e competenze nazionali*, in B. POZZO, M. RENNA (cur.), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Quaderno n. 15 della Riv. giur. ambiente* Milano, 2004, e più recentemente in ID., *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (cur.), *Diritto dell'ambiente*, 2021, p. 152 ss.; O. PORCHIA, *Le competenze dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, (cur.), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006; M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in E. PICOZZA e P. DELL'ANNO (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Padova, 2012, p. 176 ss.

³⁰ V. Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, cit., par. 2.2.5

³¹ Per un inquadramento dei caratteri del principio, ex multis, v. M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 467 ss.; S. SALARDI, *Profili teorico-giuridici del principio d'integrazione come strumento d'attuazione dello sviluppo sostenibile nella normativa comunitaria e nazionale italiana e svizzera in materia di risorse idriche, biologiche e forestali*, in *Dir. econ.*, 2008, p. 661 ss.; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, p. 73 ss.

integrare l'ambiente in altre politiche sottende inevitabilmente una qualche valutazione preliminare sull'impatto di specifiche iniziative.

Sicché, il suo unico pregio sarebbe quello di specificare la natura degli obblighi che dallo stesso derivano; fermo restando che resterebbe da chiarire se gli stessi abbiano una valenza circoscritta alle sole iniziative del *Green Deal* europeo, per come esplicitato nella citata Comunicazione, o se, all'opposto, abbiano una portata universale, come appare plausibile proprio in rapporto al principio di integrazione.

Ciò non toglie che, nonostante l'assenza di immediate ricadute pratiche, questa dimensione pubblicistico-istituzionale sembra preservare la pretesa di riservargli quella portata condizionante trasversale propria dei principi in senso stretto.

Secondo questa lettura, il principio non sembra discostarsi significativamente dalla logica del bilanciamento che ha segnato la contrapposizione fra valori nel nostro sistema costituzionale, in quanto dovrebbe tradursi in un onere di valutazione delle ricadute ambientali di alcune scelte istituzionali. Sicché, per quanto ricalchi proprietà immanenti al principio di integrazione o comunque immanenti alla logica del bilanciamento, in questa accezione il principio avrebbe il pregio di collocarsi in una chiara dimensione procedurale, in cui è chiamato a veicolare la rappresentazione degli effetti di alcune scelte.

In questo modo il principio potrebbe essere effettivamente apprezzato come un meccanismo in grado di orientare specifiche politiche istituzionali verso la transizione ecologica, in quanto, determinando l'insorgenza di specifici oneri motivazionali, imporrebbe di dar conto degli effetti attesi da determinate condotte; cosicché, quand'anche la soluzione adottata nel caso concreto non sia la più favorevole alle istanze ambientali, avrebbe comunque il pregio di apparire come frutto di una scelta politica consapevole.

Preservando questa dimensione strettamente procedurale, non si può negare una capacità di condizionamento indiretta che, peraltro, si è già manifestata sulle scelte di investimento dell'UE che, oviando ad alcune delle più evidenti contraddizioni del processo di integrazione,³² hanno assunto specifica fisionomia, perché nascono già fortemente caratterizzate dagli obiettivi della transizione ecologica.

Ma alla medesima matrice condizionante andrebbe ricondotta tanto la progressiva positivizzazione di specifici criteri DNSH, propria della disciplina sulla finanza sostenibile, quanto il costante incremento della loro portata condizionante.

³² Ell' stato efficacemente detto che «l'Europa *non fait et non fait faire*», perché preclude agli Stati la possibilità di adottare delle chiare misure di politica economica ma non si ell' dotata di propri strumenti che consentano un intervento nell'economia. Così, G. ROSSI, *Pubblico e privato nello squilibrio fra economia ed istituzioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2015, p. 2 il quale, rilevando che gli Stati abbiano perso le funzioni anticicliche, ritiene che «questa quota di sovranità non si è trasferita dagli Stati all'Unione [...]; semplicemente si è persa», nel senso che ha comportato una «*deminutio*» di sovranità non compensata» da una corrispondente allocazione delle funzioni a livello europeo.