



Do No Significant Harm tra prevenzione, precauzione, pianificazione e rigenerazione urbana

di Cristiano Bevilacqua*

8 aprile 2026

Abstract: Con l'avvio del PNRR, l'ordinamento italiano ha visto l'introduzione di un vincolo di natura sostanziale particolarmente rilevante per chi opera nel settore della rigenerazione urbana. Si tratta del Do No Significant Harm (DNSH), la cui base normativa va ricercata nel Regolamento UE 2020/852 relativo alla tassonomia delle attività sostenibili. Esso ha una funzione ben precisa: serve a verificare che gli interventi finanziati con denaro pubblico non causino danni rilevanti all'ambiente. Il contributo in primo luogo indaga sulla natura giuridica del DNSH come principio per poi esaminare il rapporto con i principi di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga". Infine provvede a verificarne la concreta applicazione nell'ambito della rigenerazione urbana.

With the launch of the NRRP, the Italian legal system has seen the introduction of a particularly significant substantive constraint for those operating in the urban regeneration sector. This is the Do No Significant Harm (DNSH), whose legal basis can be found in EU Regulation 2020/852 on the taxonomy of sustainable activities. It serves a very specific function: to verify that interventions financed with public funds do not cause significant harm to the environment. This contribution first investigates the legal nature of DNSH as a principle and then examines its relationship with the precautionary, prevention, and "polluter pays" principles. Finally, it verifies its concrete application in the context of urban regeneration.

Sommario: 1. Introduzione: il DNSH nell'ordinamento europeo e nazionale - 2. Il fondamento normativo del DNSH: dal Regolamento Tassonomia al PNRR nazionale. - 3. La natura giuridica del principio DNSH: da vincolo finanziario a principio? - 4. I principi di prevenzione, di precauzione e il DNSH: convergenze e contrapposizioni - 5. Il DNSH come criterio valutativo collegato al principio "Chi inquina paga" 6. Il DNSH quale vincolo alla discrezionalità amministrativa - 7. Il sindacato giurisdizionale e le valutazioni DNSH - 8. Il DNSH tra governo del territorio e pianificazione - 9. DNSH e rigenerazione urbana nel quadro del PNRR - 10. Criticità applicative e prospettive di evoluzione del principio DNSH nella rigenerazione urbana - 11. Conclusioni.

1. Introduzione: il DNSH nell'ordinamento europeo e nazionale

Le attuali sfide *economico-ambientali* e le dinamiche giuridico-politiche impongono una trasformazione del paradigma di sviluppo economico tradizionale, orientandolo verso

* Professore a contratto di Diritto Amministrativo e Istituzioni di Diritto Pubblico, LUMSA Santa Silvia – Palermo- Esperto PNRR, presso la Presidenza del Consiglio de Ministri, per la semplificazione in materia di riqualificazione urbana, costruzioni e edilizia. Contributo sottoposto a *double blind peer review*.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

l'innovazione, la collaborazione leale tra i Paesi dell'Unione e il rafforzamento della competitività sia nel mercato interno che nello scenario economico mondiale. Il modello dell'economia circolare si configura come valida alternativa al sistema economico lineare, poiché si fonda sul principio della conservazione dei prodotti e dei materiali all'interno di circuiti produttivi chiusi, garantendo un utilizzo prolungato delle risorse attraverso il loro reinserimento e valorizzazione nei processi produttivi senza necessità di attingere a nuove materie prime.

Tale approccio promuove la rigenerazione mediante una concezione innovativa nella progettazione dei beni e nell'erogazione dei servizi, permettendo di soddisfare le esigenze sociali riducendo contestualmente il consumo di risorse primarie, sostituendo il concetto tradizionale di fine ciclo con quello di recupero, privilegiando l'impiego di energie rinnovabili, minimizzando l'utilizzo di sostanze chimiche nocive che ostacolano il riuso e il ritorno dei materiali all'ambiente naturale, e perseguendo la diminuzione della produzione di rifiuti attraverso lo sviluppo di materiali, prodotti e processi innovativi.

L'economia circolare rappresenta un pilastro fondamentale della transizione ecologica e si intreccia strettamente con il concetto di sviluppo sostenibile, configurandosi come un *framework* economico capace di assicurare un bilanciamento armonico tra progresso economico, equità sociale e tutela ambientale.

Il piano d'azione europeo varato nel 2020 costituisce una componente cruciale del Green Deal europeo e della rinnovata agenda per la crescita sostenibile, coordinandosi con le iniziative stabilite a livello internazionale per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050 e per contrastare la perdita di biodiversità, determinando così che gli interventi finalizzati alla sostenibilità ambientale influenzino profondamente sia l'assetto normativo che il sistema economico attraverso molteplici profili tra loro interdipendenti.

Tale approccio ha comportato una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti amministrativi in senso trasversale e per tutti i settori condizionando altresì l'accesso ai finanziamenti del Dispositivo di Ripresa e Resilienza al fatto che i Piani nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) includano misure che concorrano concretamente alla transizione ecologica per il 37% delle risorse e che, in nessun caso, violino la valutazione del Do Not Significant Harm (DNSH), ossia non devono arrecare un danno significativo all'ambiente, tale valutazione ha assunto un'elevata pervasività, associata al fatto che si tratta di una condizionalità indispensabile per il corretto utilizzo delle risorse europee e del PNRR.

L'origine normativa della valutazione del "non arrecare un danno significativo", identificato attraverso l'acronimo inglese DNSH (Do No Significant Harm) nasce dall'obbligo degli Stati di prevenire, ridurre e controllare il rischio di danni ambientali che possano estendersi al di fuori della propria giurisdizione e si collega al generale



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

principio di buon vicinato in base al quale un'attività condotta all'interno di uno Stato non debba causare danni extraterritoriali¹.

A livello eurounitario i riferimenti normativi sono ancorati all'art 2 del Regolamento 2019/2088², poi al Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, il quale ha istituito un quadro organico per favorire gli investimenti sostenibili, assumendo per questo la denominazione di "Regolamento Tassonomia"³.

Inoltre il Regolamento (UE) numero 241 del 2021⁴ impone che ogni intervento previsto nei Piani nazionali di ripresa e resilienza rispetti il criterio fondamentale di non provocare conseguenze negative rilevanti per gli obiettivi di tutela ambientale. Questo requisito comporta la necessità di verificare che tutte le azioni programmate siano conformi al principio denominato "Do No Significant Harm", applicando i criteri di classificazione delle attività compatibili con la sostenibilità ambientale definiti nell'articolo 17 del Regolamento europeo 2020/852.

¹ Principio 2 della Dichiarazione di Rio del 1992 (Rio Declaration on Environment and Development, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>). Cfr anche il Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>). Sulle origini cfr, L. KENTACHE, "The genealogy of the DNSH principle", in European Journal of Public Procurement Markets, 2023; N. DE ARRIBA-SELLIER, "Sustainable Finance: Green Taxonomies as Instruments of System Change?", 2023 R. FAMÀ, *Beyond "Fit for 55": The emergence of the 'Do No Significant Harm' principle in EU law and EU funding mechanisms*, in RECIEL, 2025, p. 62 ss L. KENTACHE, *The genealogy of the DNSH principle, in European journal of Public Procurement Markets*, 2024, <https://www.eupublicmarkets.com/wp-content/uploads/2024/06/5-Leila-corretto-The-genealogy-of-the-DNSH-principle-Leila.pdf>

¹ Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari

² Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari

³ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, in G.U.U.E. L 198 del 22.6.2020. Il programma del Green Deal europeo si propone di trasformare l'Unione in una comunità equa e florida, caratterizzata da un'economia competitiva basata sull'impiego razionale delle risorse, che dall'anno 2050 raggiungerà l'obiettivo della neutralità climatica attraverso l'azzeramento delle emissioni nette di gas serra. A tal fine è stato introdotto il cosiddetto Green Oath, ovvero l'impegno a "non nuocere" in base al quale *"tutte le azioni e le politiche dell'UE dovrebbero convergere per consentire all'Unione di realizzare la transizione giusta verso un futuro sostenibile"*.

Questo progetto ambizioso intende salvaguardare l'ecosistema naturale e la salute della popolazione europea, realizzando al contempo uno sviluppo economico fondato su un utilizzo più responsabile ed ecologicamente sostenibile del patrimonio naturale. La visione strategica comune dell'Unione europea persegue altresì la tutela e il rafforzamento delle risorse ambientali, proteggendo il benessere fisico e sociale dei cittadini dalle minacce derivanti dal degrado ecologico e dagli impatti negativi ad esso connessi. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni COM/2019/640.

⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza in GU L 57 del 18.2.2021, pagg. 17-75 e <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj?locale=it>.



La fonte di ciò che già viene definito forse frettolosamente “principio” DNSH,⁵ è contenuta nell'art. 17 del citato Regolamento, disposizione che delinea i parametri attraverso cui valutare la sostenibilità ambientale delle attività economiche.⁶

Emerge sin da subito che destinatarie del DNSH sono tutte quelle attività economiche, che da un lato sono capaci di generare effetti positivi su taluni obiettivi ambientali prioritari per l'Unione europea, dall'altro, però, non possono al contempo compromettere altri obiettivi parimenti rilevanti.

Il "Do No Significant Harm" viene applicato in relazione ai sei obiettivi di protezione ambientale stabiliti nel quadro della classificazione europea delle attività sostenibili, con la finalità di verificare se un determinato intervento possa causare pregiudizio ai sei traguardi ecologici identificati nell'Accordo di Parigi e successivamente integrati nel programma del Green Deal europeo⁷.

I sei macro-obiettivi ambientali sono: la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, l'adattamento a tali cambiamenti, l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine, il passaggio a un'economia circolare, la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento, la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi⁸.

⁵ Cfr. A. BARTOLINI, Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH, in *Federalismi*, n. 14/2024; G.M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *Citt. eur.*, n. 2/2022, pp.134 e ss.; A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi*, n.8/2022. R. FAMA, *Beyond “Fit for 55”: The emergence of the “Do No Significant Harm” principle in EU law and EU funding mechanisms*, cit., p. 65 che rileva come non vi sia certezza del collegamento tra il Green Oath e il DNSH.

⁶ Cfr. art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852. Sul punto, si veda R. BIFULCO, *“Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm”*, in *RGA Online*, 2024.

⁷ Art. 9 del Regolamento (UE) 2020/852

⁸ Il Regolamento e gli Atti delegati della Commissione del 4 giugno 2021 descrivono i criteri generali affinché ogni singola attività economica non determini un “danno significativo”, contribuendo quindi agli obiettivi di mitigazione, adattamento e riduzione degli impatti e dei rischi ambientali; ovvero per ogni attività economica sono state raccolti i criteri cosiddetti DNSH. In particolare la definizione di “danno significativo”, così come è previsto dal regolamento sulla tassonomia, per quel che riguarda i sei obiettivi ambientali definiti come tali dalla Commissione prevede che un'attività arrechi un danno significativo alla mitigazione del cambiamento climatico se porta a significative emissioni di gas serra (GHG); che un'attività arrechi un danno significativo all'adattamento ai cambiamenti climatici se determina un aumento dell'impatto negativo del clima attuale e del clima futuro previsto sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sui beni; che un'attività arrechi un danno significativo all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine se nuoce al buono stato o al buon potenziale ecologico dei corpi idrici, comprese le acque superficiali e sotterranee, o al buono stato ecologico delle acque marine; che un'attività arrechi un danno significativo all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se porta a significative inefficienze nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto delle risorse naturali, o se aumenta significativamente la produzione, l'incenerimento o smaltimento dei rifiuti, o se lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti può causare danni ambientali significativi e a lungo termine; che un'attività arrechi un danno significativo alla prevenzione e al controllo dell'inquinamento se comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo; che un'attività arrechi un danno significativo alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se pregiudica in



2. Il fondamento normativo del DNSH: dal Regolamento Tassonomia al PNRR nazionale

L'art. 17 del Regolamento Tassonomia indica le situazioni in cui un'attività economica produce danno significativo agli obiettivi ambientali ritenendolo sussistente in modi differenti.

Significativo sarebbe il danno qualora l'attività generi emissioni rilevanti di gas a effetto serra per quanto concerne la mitigazione dei cambiamenti climatici. Mentre relativamente all'adattamento ai cambiamenti climatici, il danno emergere laddove l'attività accresca gli effetti negativi del clima presente e futuro.

Per l'uso sostenibile delle acque, il pregiudizio si sostanzia quando venga compromesso lo stato qualitativo dei corpi idrici. Quanto alla transizione verso l'economia circolare, il danno si configura attraverso inefficienze nell'impiego di materiali o attraverso incrementi nella produzione di rifiuti, mentre per la prevenzione dell'inquinamento, rilevano gli aumenti delle emissioni inquinanti. Infine, per la biodiversità, assume rilievo ogni attività lesiva della condizione e della resilienza degli ecosistemi⁹.

Il DNSH entra negli ordinamenti degli Stati membri grazie al Regolamento (UE) 2021/241 sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, il cui art 18 è norma cardine.

Tale previsione impone che le misure incluse nei Piani nazionali di ripresa e resilienza rispettino il principio DNSH, gravando sugli Stati membri dell'onere di dimostrare tale conformità mediante valutazioni specifiche e documentate¹⁰.

L'approdo del DNSH nell'ordinamento italiano si è concretizzato attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, quale strumento di attuazione del Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

Quest'ultimo regolamento pone all'art. 18 un vincolo categorico: tutte le misure contenute nei Piani nazionali devono garantire il rispetto del principio di non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali, trasformando così la conformità al DNSH in un requisito ineludibile per l'accesso ai finanziamenti europei.

Dal punto di vista operativo, la Ragioneria Generale dello Stato ha elaborato, attraverso la Circolare n. 32 del 30 dicembre 2021, una Guida Operativa destinata ad orientare le amministrazioni e i soggetti attuatori nel percorso di conformità al principio DNSH¹¹.

modo significativo il buono stato e la resilienza degli ecosistemi o lo stato di conservazione degli habitat e delle specie, compresi quelli di interesse dell'Unione.

⁹ Art. 17, par. 1, del Regolamento (UE) 2020/852

¹⁰ Art. 18 del Regolamento (UE) 2021/241

¹¹ Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente, in https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2021/32/Allegato-alla-Circolare-del-30-dicembre-2021-n-32_guida_operativa.pdf, 28 e s. Cfr. anche Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Circolare 30 dicembre 2021, n. 32, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno



Tale strumento ha subito un aggiornamento significativo con la Circolare n. 22 del 14 maggio 2024, dimostrando così l'evoluzione continua delle modalità applicative del DNSH¹².

Invero appare ormai consolidata l'idea del superamento della dimensione finanziaria del DNSH, legata alle origini, tendendo a configurarsi quale criterio generale di sostenibilità destinato a orientare le scelte pubbliche che presentano rilevanza in vari settori dell'esercizio della pubblica funzione tra cui quello urbanistico, incidendo talvolta anche profondamente, sull'esercizio della discrezionalità amministrativa degli enti preposti ad effettuare le scelte nell'ambito del governo del territorio. Appare quindi utile analizzare tale interazione, verificando come il principio DNSH possa influire a ridefinire i confini della manifestazione di scelta dell'amministrazione nelle decisioni urbanistiche tenuto conto del fatto che anche in tale settore si utilizzano i finanziamenti del PNRR.

Nell'ordinamento italiano, l'attuazione concreta del principio DNSH è stata resa possibile mediante una serie di provvedimenti amministrativi di carattere tecnico-operativo. La Guida Operativa elaborata dalla Ragioneria Generale dello Stato costituisce lo strumento principe per dare attuazione al principio, articolandosi in schede tecniche differenziate per ciascuna area di intervento del PNRR, con puntuale indicazione dei vincoli DNSH e degli elementi probatori necessari¹³.

L'impianto metodologico tracciato dalla normativa europea e recepito dalle linee guida nazionali prevede che la valutazione di conformità al DNSH si articoli lungo tre distinte fasi temporali: ex ante, durante la progettazione degli interventi; in itinere, lungo la fase realizzativa; ed ex post, in sede di collaudo e certificazione di regolare esecuzione. Questa scansione temporale risponde all'esigenza di garantire un presidio effettivo e continuativo del rispetto del principio attraverso l'intero arco di vita dell'intervento¹⁴.

3. La natura giuridica del principio DNSH: da vincolo finanziario a principio?

Dal punto di vista teorico, il DNSH presenta molteplici collegamenti con i fondamenti normativi già consolidati nell'ordinamento ambientale europeo¹⁵. Una parte della dottrina

significativo all'ambiente; e la circolare 13 ottobre 2022, n. 33, Aggiornamento Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)

¹² Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Circolare n. 32 del 30 dicembre 2021 e Circolare n. 22 del 14 maggio 2024.

¹³ Circolare MEF-RGS n. 32 del 30 dicembre 2021, "Guida Operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente".

¹⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione europea 2021/C 58/01, "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio 'non arrecare un danno significativo' a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza".

¹⁵ Merita rilievo il fatto che il principio DNSH si innesti in un tessuto normativo ambientale già caratterizzato dalla presenza di altri strumenti di valutazione preventiva, segnatamente la Valutazione di Impatto Ambientale e la Valutazione Ambientale Strategica. La coesistenza di questi istituti pone interrogativi circa i rapporti di complementarità ovvero di sovrapposizione tra le diverse forme di controllo ambientale, questione che sarà oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi. Un tratto distintivo del



ne sottolinea il rapporto con il paradigma della sostenibilità dello sviluppo, considerandolo uno strumento di verifica sostanziale per identificare eventuali ostacoli al conseguimento degli obiettivi di neutralità climatica, contribuendo così a rafforzare l'effettività di tale paradigma. In almeno una disposizione normativa europea, il DNSH risulta espressamente collegato alla logica precauzionale.

Nell'ambito di finanziamenti pubblici, il DNSH funge da condizione di ammissibilità per accedere a fondi europei rilevando anche nelle valutazioni sulla compatibilità degli aiuti di Stato¹⁶

Con maggiore frequenza, tuttavia, riconduce il DNSH al principio d'integrazione ambientale, valorizzandone la dimensione processuale e il ruolo di catalizzatore per l'incorporazione delle esigenze ecologiche nell'insieme delle politiche e degli interventi dell'Unione.

Nondimeno, un orientamento dottrinale prevalente riconosce al DNSH la capacità di rendere operativo il principio di non arretramento, il quale impedisce – salvo circostanze eccezionali legate a un interesse pubblico qualificato – la riduzione dei livelli di protezione ambientale già raggiunti¹⁷. In tale prospettiva, il DNSH assume i connotati di un meccanismo procedurale finalizzato ad assicurare che gli interventi sostenuti con risorse pubbliche non pregiudichino gli standard ambientali in vigore¹⁸.

A parere di chi scrive la natura giuridica del DNSH costituisce nodo problematico di primaria importanza, poiché dalla qualificazione dello stesso come principio o meno, derivano conseguenze significative sul piano applicativo e interpretativo.

Il dibattito dottrinale e giurisprudenziale appare sviluppato lungo due direttrici interpretative principali: da un lato, quella che configura il DNSH quale vincolo di natura essenzialmente finanziaria, strumentale all'accesso ai fondi europei; dall'altro, quella che

principio DNSH, che ne sottolinea la natura innovativa rispetto agli strumenti tradizionali di tutela ambientale, va identificato nel suo carattere olistico e trasversale. Mentre la VIA e la VAS si concentrano sulla valutazione degli impatti di progetti specifici o di piani determinati, il principio DNSH impone una verifica sistematica della compatibilità di ogni intervento con l'insieme complessivo degli obiettivi ambientali dell'Unione, richiedendo una valutazione integrata che consideri le possibili ripercussioni su tutte le matrici ambientali rilevanti.

¹⁶ G. M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, Cit.

¹⁷ G. DELLE CAVE, "Do not significant harm e neutralità climatica: alcune riflessioni a margine del Green Deal europeo", in *Giustiziainsieme.it*, 2024

¹⁸ Cfr A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, cit.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, Torino, 2023; 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 *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 739; A. S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *federalismi.it*, 2022, p. 1.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

tende a riconoscerci la dignità di principio generale del diritto ambientale dell'Unione europea¹⁹.

Secondo la prima prospettiva ermeneutica, il DNSH assumerebbe la veste di una mera condizionalità ambientale imposta dal diritto europeo per l'accesso ai finanziamenti del PNRR e, più latamente, per tutti gli investimenti che si richiamino alla finanza sostenibile. Si tratterebbe quindi di un requisito tecnico di ammissibilità, la cui violazione determinerebbe l'impossibilità di ottenere o mantenere i finanziamenti europei, senza tuttavia assurgere al rango di principio generale applicabile al di là di tale specifico ambito²⁰.

Tale lettura restrittiva sembrerebbe trovare conforto nella genesi del principio, nato nel contesto della regolamentazione della finanza sostenibile e successivamente esteso alle misure del PNRR. Essa poggia altresì sulla considerazione che il Regolamento (UE) 2020/852 riveste carattere prevalentemente tecnico-classificatorio, perseguendo l'obiettivo di fornire criteri uniformi destinati a determinare il grado di sostenibilità ambientale degli investimenti.

Tuttavia, un'interpretazione più ampia e sistematica della normativa europea condurrebbe a riconoscere al DNSH una portata che oltrepassa la dimensione meramente finanziaria. Secondo tale interpretazione, molteplici elementi testuali e sistematici militerebbero in favore di una qualificazione del DNSH quale principio generale anche del diritto ambientale europeo.

In secondo luogo, la formulazione dell'art. 17 del Regolamento Tassonomia, che delinea in termini generali quando un'attività economica arreca danno significativo all'ambiente, prescinde da uno specifico collegamento con il finanziamento pubblico, suggerendo un'inclinazione del DNSH quale criterio generale di sostenibilità delle attività economiche. Ciò appare confermato dal secondo Considerando del Regolamento, che collega il DNSH all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite²¹.

Infine, la progressiva estensione del suo campo di applicazione, che dalle iniziali previsioni in materia di finanza sostenibile si è esteso ai Piani nazionali di ripresa e resilienza giungendo a pervadere l'intero sistema degli aiuti di Stato e delle politiche pubbliche ambientali a riprova di una dinamica evolutiva che procede nella direzione del riconoscimento di una portata generale al principio.

¹⁹ Sul dibattito circa la natura giuridica del principio DNSH, si vedano: R. FAMÀ, *"Beyond Fit for 55: The emergence of the Do No Significant Harm principle in EU law"*, in *European Journal of Public Procurement Markets*, 2023; F. DE LEONARDIS, *"Il principio DNSH nel processo di transizione ecologica"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2023

²⁰ P. COSTANZO, *"Il principio Do No Significant Harm (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione"*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2023

²¹ Art. 3, par. 3, e art. 21 del Trattato sull'Unione europea; art. 11 e art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea; art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Considerando n. 2 del Regolamento (UE) 2020/852.



Anche la giurisprudenza ha iniziato ad affrontare il tema del DNSH ed ha evidenziato il carattere vincolante e la natura strutturale nel sistema delle valutazioni ambientali. Il TAR Puglia, con sentenza n. 263 del 4 marzo 2024, ha statuito che il DNSH assume la veste di elemento essenziale dell'offerta tecnica nelle gare pubbliche finanziate con fondi PNRR, la cui mancanza determina l'irregolarità dell'offerta stessa²².

Ancora più significativa appare la sentenza del TAR Lazio n. 18141 del 4 dicembre 2023²³, nella quale il giudice amministrativo ha sottolineato come la valutazione DNSH debba essere effettuata in rigorosa aderenza con il sistema normativo europeo e debba fornire riscontri oggettivi e verificabili sui rischi per le persone e l'ambiente, configurando il principio come strumento di attuazione del più generale principio di precauzione.

La questione della natura giuridica del DNSH si intreccia strettamente con quella del suo rapporto con altri principi, specialmente nel campo della tutela ambientale consolidati nell'ordinamento europeo.

Particolare attenzione merita il confronto con il principio dello sviluppo sostenibile, dal quale il DNSH si distingue per una diversa logica di bilanciamento degli interessi in gioco. Mentre lo sviluppo sostenibile postula un contemperamento tra esigenze economiche, sociali e ambientali, il DNSH sembra isolare il fattore ambientale per sottrarlo a forme di bilanciamento con gli interessi economici, sia pur richiedendo il rispetto delle garanzie minime di salvaguardia in materia sociale²⁴.

Tale caratterizzazione del principio DNSH segna un'evoluzione significativa nel diritto ambientale europeo, testimoniando una crescente presa di coscienza dell'urgenza delle sfide ambientali e della necessità di criteri più stringenti per orientare le scelte economiche e le politiche pubbliche verso obiettivi di sostenibilità effettiva.

4. I principi di prevenzione, di precauzione e il DNSH: convergenze e contrapposizioni

L'analisi sulla natura giuridica del DNSH non può prescindere da una riflessione approfondita sul suo rapporto con i principi di prevenzione e di precauzione che permeano il diritto ambientale europeo e internazionale²⁵. I due principi presentano significativi punti di contatto con il DNSH, pur conservando specificità che ne giustificano l'autonomia

²² TAR Puglia, sez. III, 4 marzo 2024, n. 263 in www.giustizia-amministrativa.it

²³ TAR Lazio, sez. I, 4 dicembre 2023, n. 18141 in www.giustizia-amministrativa.it

²⁴ A. BARTOLINI, "Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH", cit, p. 2.

²⁵ In tal senso cfr. M. CECCHETTI, Art. 9 Cost., cit., 235, che indica tra i principi fondamentali che "costituiscono un vero e proprio diritto costituzionale per l'ambiente" quelli di prevenzione, precauzione, informazione ambientale, internalizzazione dei costi, corresponsabilità e sussidiarietà. in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 235



considerazione nell'ordinamento e che, al contempo, evidenziano un rapporto di complementarità funzionale alla realizzazione degli obiettivi di tutela ambientale²⁶.

Sarà quindi utile un breve cenno sui predetti principi per poi rilevare le eventuali convergenze e contrapposizioni con il DNSH.

Il principio di prevenzione, cronologicamente antecedente rispetto a quello precauzionale, si fonda sull'assunto elementare secondo cui evitare un danno risulta preferibile rispetto al suo successivo rimedio.

L'evoluzione normativa del principio di prevenzione rappresenta un percorso articolato che affonda le proprie radici nel diritto internazionale dell'ambiente per poi consolidarsi progressivamente nell'ordinamento europeo e in quello degli Stati membri.

E' noto che l'origine di tale principio può essere individuata nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano tenutasi a Stoccolma nel 1972²⁷, che ha segnato la prima presa di coscienza a livello globale della necessità di adottare politiche ambientali fondate sulla prevenzione piuttosto che sulla mera reazione ai danni già verificatisi. Sebbene la Dichiarazione di Stoccolma non contenesse una formulazione esplicita del principio preventivo, essa pose le basi concettuali per l'elaborazione di strategie anticipatorie nella tutela dell'ecosistema.

Il primo riconoscimento formale del principio di prevenzione nell'ambito comunitario si colloca poi nell'alveo del Primo Programma d'Azione per l'Ambiente della Comunità Economica Europea, adottato nel 1973²⁸, in cui l'azione preventiva veniva espressamente annoverata tra gli undici obiettivi e principi cardine della politica ambientale europea.

In tale documento programmatico si affermava che la migliore politica ecologica consistesse nel prevenire, alla fonte stessa, l'insorgere dell'inquinamento o dei disturbi ambientali, anziché limitarsi successivamente a porvi rimedio. Questa impostazione segnò un cambio di paradigma rispetto all'approccio meramente riparatorio sino ad allora prevalente, anticipando un orientamento che avrebbe caratterizzato l'intero sviluppo del diritto ambientale europeo.

La vera svolta si realizzò con l'Atto Unico Europeo del 1986, entrato in vigore nel 1987²⁹, che inserì per la prima volta nei Trattati istitutivi un titolo specificamente dedicato all'ambiente. L'articolo 130R, comma 2, stabilì in modo inequivocabile che l'azione della Comunità in materia ambientale dovesse fondarsi sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga.

²⁶ Art. 191, par. 2, TFUE; Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione, COM(2000) 1; Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, Principio 15, 1992.

²⁷ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, Stoccolma, 5-16 giugno 1972.

²⁸ Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. C 112 del 20 dicembre 1973.

²⁹ Atto Unico Europeo, 28 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987, articolo 130R, comma 2.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Questa codificazione normativa conferì al principio di prevenzione una valenza giuridica primaria, trasformandolo da mero orientamento politico in principio vincolante per l'elaborazione delle politiche comunitarie.

Il Trattato di Maastricht del 1992³⁰ consolidò ulteriormente tale impostazione, confermando il principio di prevenzione tra i pilastri fondamentali della politica ambientale dell'Unione e introducendo contestualmente il principio di precauzione, con il quale il principio preventivo avrebbe dovuto coordinarsi. Parallelamente, a livello internazionale, la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo del 1992³¹ ribadì l'importanza dell'approccio preventivo nella gestione delle questioni ambientali, pur concentrandosi maggiormente sul principio precauzionale.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997³², si procedette a una rinumerazione delle disposizioni, per cui l'articolo 130R divenne l'articolo 174 del Trattato CE, senza tuttavia apportare modifiche sostanziali al contenuto precettivo del principio.

La formulazione attuale si rinviene nell'articolo 191, comma 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea³³, che ribadisce come la politica dell'Unione in materia ambientale miri a un elevato livello di tutela e sia fondata, tra gli altri, sul principio dell'azione preventiva.

L'attuazione concreta del principio di prevenzione ha trovato quindi espressione in numerosi atti di diritto derivato, tra cui assume particolare rilievo la Direttiva 2004/35/CE³⁴ sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che ha delineato un sistema articolato di misure preventive volte a impedire il verificarsi di danni all'ambiente, alle specie protette, agli habitat naturali, alle acque e al suolo.

Nell'ordinamento italiano, il recepimento del principio di prevenzione è avvenuto in modo organico attraverso il Decreto Legislativo n. 152 del 2006³⁵ comunemente denominato Codice dell'Ambiente. L'articolo 3-ter del suddetto decreto prevede espressamente che la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali debba essere garantita mediante un'adeguata azione informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente e al principio chi inquina paga. Tale disposizione costituisce il fondamento normativo primario per l'applicazione del principio preventivo nell'ordinamento nazionale, trovando

³⁰Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht), firmato il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, articolo 130R.

³¹Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, 3-14 giugno 1992, principio 15.

³²Trattato di Amsterdam, 1997, che ha rinumerato l'articolo 130R in articolo 174 del Trattato CE.

³³Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), articolo 191, comma 2, versione consolidata a seguito del Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

³⁴Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

³⁵Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), articolo 3-ter.



ulteriore specificazione nell'articolo 304³⁶, che disciplina l'azione di prevenzione in caso di minaccia imminente di danno ambientale, imponendo all'operatore interessato l'adozione tempestiva delle necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza.

L'attività preventiva si articola nell'identificazione delle minacce e dei fattori di rischio associati a specifiche operazioni caratterizzate da rilevanza ambientale, nonché nell'individuazione delle zone critiche, orientandosi verso l'adozione di strumenti idonei a impedire o scongiurare conseguenze potenzialmente pregiudizievoli.

Tali strumenti possono concretizzarsi attraverso meccanismi autorizzatori oppure mediante l'imposizione di divieti relativi all'insediamento di complessi produttivi (limitazioni ambientali), alla conduzione di attività imprenditoriali, all'utilizzo di materiali e composti nocivi (amianto, sostanze dannose per lo strato di ozono), mediante normative ambientali e sanitarie destinate a contenere e ridurre la portata degli eventi lesivi o a limitarne la propagazione.

Il principio trova applicazione generalizzata nell'assoggettamento a regime autorizzatorio delle principali attività con impatto ambientale (stabilimenti industriali e artigianali, servizi di pubblica utilità), per le quali il conseguimento del titolo amministrativo abilitativo implica la verifica della rispondenza normativa e dell'assenza di pericolosità dell'attività medesima per l'ambiente. Le funzioni preventive, quindi, anticipano la valutazione degli impatti e stimolano l'implementazione delle misure più opportune per ridurre al minimo le conseguenze sull'ecosistema o eliminarle, conformemente a standard tecnici e procedure di garanzia quali la determinazione di parametri qualitativi vincolanti o certificativi, di soglie ed elementi regolatori delle emissioni e di protocolli preventivi.

Il principio di prevenzione condivide aspetti con il principio precauzionale, poiché entrambi possiedono carattere "anticipatorio" rispetto al manifestarsi di un pregiudizio ambientale però non deve tuttavia operarsi alcuna sovrapposizione tra essi, considerato che il principio di Prevenzione si riferisce alla tutela rispetto a pericoli accertati e scientificamente dimostrati, relativi a condotte della cui nocività ambientale esiste certezza assoluta; diversamente, il principio precauzionale attiene alla tutela rispetto a rischi connessi a condotte o sostanze per cui manca conferma scientifica definitiva circa la loro dannosità ambientale, esistendo solamente indizi scientifici preliminari.

Alla luce di tale distinzione, risulta possibile sostenere che il principio di precauzione si configura come presupposto logico-giuridico anteriore al principio preventivo, considerato che la modalità più efficace per salvaguardare l'ecosistema consiste nell'adottare comunque misure cautelari che, indipendentemente dalla probabilità scientifica, impediscano un deterioramento ambientale.

Il principio di precauzione, codificato oggi dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e consacrato a livello internazionale dal Principio

³⁶Decreto Legislativo n. 152/2006, articolo 304.



15 della Dichiarazione di Rio del 1992, impone l'adozione di misure di protezione ambientale anche in assenza di certezze scientifiche assolute circa l'esistenza di un rischio di danno grave e irreversibile. La Dichiarazione di Rio stabilisce espressamente che *"in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale"*³⁷.

In verità la Dichiarazione di Rio rappresentava un primo punto d'approdo alla codificazione di tale principio, infatti le preoccupazioni sulle potenzialità e contestuali pericoli dell'energia atomica avevano avviato un dibattito internazionale su vari fronti. Ad esempio dal confronto tra la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 32/50 del 1977 e la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1068 del 1988, entrambe relative all'utilizzo dell'energia nucleare, emergevano posizioni differenti sul versante dei pericoli derivanti da tecnologie non perfettamente controllabili. Mentre la prima ribadiva l'importanza di tale fonte energetica per lo sviluppo economico e sociale dell'umanità, la seconda (adottata a seguito del tragico incidente di Chernobyl) definiva l'energia nucleare "potenzialmente pericolosa" e raccomandava, a poco più di dieci anni di distanza dalla risoluzione dell'ONU, una moratoria sulla costruzione di nuovi centrali atomiche.

Altrettanto significativo appare l'orientamento assunto dalla Comunità internazionale in merito al problema dell'equilibrio climatico, atteso che, ancora nel 1961, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite raccomandava agli Stati membri di promuovere lo sviluppo della scienza e della tecnologia atmosferica allo scopo di perfezionare la conoscenza delle forze fisiche fondamentali che avrebbero permesso, tra l'altro, la "modifica su grande scala delle condizioni meteorologiche".

Dopo la Conferenza di Rio, il principio di precauzione (quasi sempre in connubio con il principio dello sviluppo sostenibile) è stato recepito tanto dalle modifiche apportate ad una nutrita serie di convenzioni preesistenti quanto da una serie di accordi successivi relativi alla gestione delle risorse naturali ed alla protezione dell'ambiente, sia sul piano universale, che sul piano regionale. In particolare, nel contesto dei c.d. accordi ambientali multilaterali (Multilateral Environmental Agreement), assume specifico rilievo ai fini della presente trattazione il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, addizionale alla Convenzione di Rio sulla diversità biologica ed entrato in vigore nel 2003, che disciplina i movimenti transfrontalieri di organismi viventi modificati prevedendo il ricorso a procedure di valutazione dei rischi volte ad assicurare, da una parte, la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica e, dall'altra, la tutela della salute umana, "conformemente all'approccio precauzionale" e nel senso di riconoscere il diritto degli

³⁷ Dichiarazione di Rio del 1992, Principio 15. Cfr. in proposito Corte di Giustizia UE, causa C-504/04, "Agrarproduktion Staebelow", 21 ottobre 2010; Corte di Giustizia UE, causa C-61/21, "Ministre de la Transition écologique", conclusioni Avv. Gen. Kokott, 5 maggio 2022.



Stati contraenti di vietare l'importazione nel proprio territorio di organismi viventi modificati.³⁸

Il principio, come evidenziato già dal 2000 dalla Commissione³⁹, si fonda sull'idea che l'incertezza scientifica non deve impedire l'adozione di misure preventive quando sussistano ragionevoli motivi di preoccupazione per possibili effetti negativi sull'ambiente o sulla salute⁴⁰.

La giurisprudenza nazionale ha più volte affermato che il principio di precauzione impone alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di scongiurare i rischi potenziali per la sicurezza e per l'ambiente, senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi e prima che subentrino più avanzate e risolutive tecniche di contrasto. L'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, tutte le volte in cui non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, anche in assenza di certezze riguardo all'esistenza o alla portata del pregiudizio per la salute delle persone che si vuole scongiurare⁴¹

³⁸ un documento dell'European Environment Agency pubblicato nel 2001 ha voluto ricondurre le premesse di tale principio ad una serie di case studies risalenti alla fine del XIX secolo (cfr. Late Lessons from Early Warnings: the Precautionary Principle 1896-2000, Luxembourg, 2001).

³⁹ Come evidenziato dalla Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000, il principio di precauzione deve essere applicato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica obiettiva, se tale valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione, COM(2000) 1. Sul punto, si veda anche E. CHITI, "Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process", in Common Market Law Review, 2022, p. 19

⁴⁰ La giurisprudenza della CGUE è stata determinante per lo sviluppo del principio di precauzione nel diritto dell'UE, più di recente nella causa C-254/19, Friends of the Irish Environment, dove la CGUE ha ritenuto che la valutazione degli impatti di un progetto debba essere effettuata quando non si può escludere, tenuto conto delle migliori conoscenze scientifiche del settore, che il piano o il progetto possa incidere sugli obiettivi di conservazione del sito protetto. Una precedente valutazione di tale progetto, effettuata precedentemente al processo di autorizzazione del medesimo, non può escludere tale rischio a meno che non contenga conclusioni complete, precise e definitive in grado di eliminare ogni ragionevole dubbio scientifico sugli effetti dei lavori e a condizione che non vi siano cambiamenti nei dati ambientali e scientifici pertinenti, non vi siano modifiche al progetto e non vi siano altri piani o progetti. Ma già in passato l'opera giurisprudenziale è stata determinante attraverso altre decisioni fondamentali come C-174/82, Sandoz e T-13/99, Pfizer Animal Health contro Consiglio. Il principio è stato applicato per la prima volta dalla CGUE in relazione alle istituzioni dell'UE alla fine degli anni '90 in due sentenze nel contesto della crisi della BSE (causa C-157/96, National Farmers' Union e altri; causa C-180/96, Regno Unito contro Commissione). Esso ha trovato applicazione sia in relazione a misure delle istituzioni dell'UE che a misure degli Stati membri, in deroga alle norme sulla libera circolazione. In tutti i casi non vi era, infatti, alcuna certezza scientifica circa l'esistenza o l'entità di un rischio per la salute umana. Casi rilevanti sono emersi nel settore dei prodotti alimentari vitaminici o altri nutrienti arricchiti (causa C-192/01, Commissione contro Danimarca), dei nuovi prodotti alimentari (causa C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia e altri), dei requisiti di etichettatura applicabili agli alimenti e agli ingredienti alimentari costituiti o derivati da OGM (causa C-132/03, Codacons e Federconsumatori) e, ancora, della BSE (causa C-504/04, Agrarproduktion Staebelow).

⁴¹ Consiglio di Stato, Sez. III, sent. del 26 ottobre 2023, n. 9265 in www.giustizia-amministrativa.it



5. Il DNSH come criterio valutativo collegato al principio "Chi inquina paga"

Il DNSH, pur condividendo con la precauzione la logica preventiva e l'attenzione ai rischi ambientali, se ne distingue per alcuni aspetti qualificanti che delimitano un diverso ambito operativo.

In primo luogo, i principi di precauzione e prevenzione operano al fine di evitare danni all'ambiente, mentre il DNSH accetta la produzione di un danno purché non significativo (resta da concretizzare il termine significativo)⁴².

In secondo luogo, mentre il principio di precauzione opera tipicamente in situazioni di incertezza scientifica, trovando applicazione proprio quando le conoscenze disponibili non consentono una valutazione certa del rischio, il DNSH richiede una valutazione basata su criteri di vaglio tecnico predeterminati, (e ciò lo avvicina al principio di prevenzione) che presuppongono conoscenze scientifiche consolidate circa gli impatti delle diverse attività economiche sugli obiettivi ambientali. Il DNSH si colloca dunque in un ambito di maggiore certezza conoscitiva rispetto al principio di precauzione, operando in presenza di evidenze scientifiche più robuste avvicinandosi così al principio di prevenzione⁴³.

Inoltre, il principio di precauzione lascia ampi margini di discrezionalità all'autorità competente nella scelta delle misure di protezione da adottare, richiedendo che tali misure siano proporzionate al livello di protezione scelto e al rischio prospettato. La discrezionalità quindi si manifesta sia nella valutazione del rischio, sia nella scelta della risposta più adeguata tra una gamma di opzioni possibili.

Il DNSH, invece, limita la discrezionalità imponendo una verifica più stringente e strutturata, escludendo a priori attività che arrechino danno significativo agli obiettivi ambientali sulla base di criteri tecnici predefiniti, con minori margini per il bilanciamento con altri interessi economici, sia pur mantenendo il rispetto delle garanzie sociali minime⁴⁴.

Un aspetto peculiare che differenzia il DNSH dalla precauzione riguarda la dimensione temporale della valutazione. Mentre il principio di precauzione tende a concentrarsi sui

⁴² A. BARTOLINI, op. cit., secondo cui "il concetto di danno significativo, o meno, risulta assolutamente vago: siamo, dunque, di fronte ad un concetto giuridico indeterminato, il cui contenuto è sostanzialmente lasciato alla discrezionalità tecnica delle autorità che sono chiamate ad applicare il criterio", cfr anche D. BEVILACQUA, "Il Green New Deal", 2023, p. 237 ss., ove l'Autore evidenzia che "in futuro avrà un ruolo chiave il modo in cui verrà interpretato il concetto di danno significativo: su questo punto riprende vigore la discrezionalità del soggetto attuatore, quindi dalle amministrazioni nazionali, ma questa a sua volta sarà condizionata, di volta in volta, dagli organi giudiziari coinvolti in eventuali dispute".

⁴³ Comunicazione della Commissione europea C/2023/111, "Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza", par. 2.4.

⁴⁴ 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", in Rivista giuridica dell'ambiente, 2023



rischi futuri e sulla loro prevenzione, con particolare attenzione ai danni potenziali non ancora manifestatisi, il DNSH richiede una valutazione strutturata e continua che tenga conto dell'intero ciclo di vita dell'intervento, includendo gli impatti diretti e indiretti in fase di realizzazione, esercizio e dismissione. Gli Orientamenti tecnici della Commissione europea precisano che la valutazione DNSH deve considerare "gli effetti diretti e gli effetti indiretti primari dell'intervento e dei prodotti e servizi da esso forniti, durante il loro intero ciclo di vita"⁴⁵.

Tale approccio olistico e life-cycle rappresenta un'evoluzione significativa degli strumenti di tutela ambientale preventiva, integrando in un unico quadro valutativo aspetti che tradizionalmente venivano considerati separatamente. Il DNSH impone infatti di valutare non solo l'impatto diretto dell'attività sugli obiettivi ambientali, ma anche gli effetti indiretti che possono manifestarsi lungo tutta la catena del valore e nel tempo, inclusi i rischi di lock-in tecnologico che potrebbero pregiudicare la transizione verso modelli più sostenibili.

Un ulteriore elemento di distinzione attiene alla nascita del principio di precauzione che si è storicamente sviluppato in autonomia, trovando applicazione in molteplici settori del diritto (ambientale, sanitario, alimentare, delle telecomunicazioni) e integrando di volta in volta altri principi quali quello di prevenzione, di proporzionalità e di non discriminazione.

Il DNSH, invece, nasce già inserito in un sistema articolato di principi e criteri definiti dalla Tassonomia europea, che ne condizionano l'interpretazione e l'applicazione. In particolare, il DNSH opera in sinergia con il criterio del "contributo sostanziale" agli obiettivi ambientali, configurando un sistema bifasico in cui un'attività, per essere considerata sostenibile, deve sia contribuire positivamente ad almeno uno degli obiettivi ambientali, sia non arrecare danno significativo a nessuno degli altri⁴⁶.

Emerge infine una questione rilevante circa i potenziali conflitti tra principio di precauzione e DNSH. Si potrebbe infatti ipotizzare che, in applicazione del principio di precauzione, un'amministrazione ritenga opportuno adottare misure più restrittive rispetto a quelle richieste dai criteri di vaglio tecnico del DNSH, in presenza di incertezze scientifiche non pienamente risolte. In tal caso, occorre stabilire quale principio debba prevalere e secondo quali criteri operare il coordinamento. La soluzione più coerente con il sistema sembra quella che riconosce al DNSH il carattere di standard minimo di sostenibilità, che non preclude l'adozione di misure più rigorose fondate sul principio di precauzione, purché proporzionate e giustificate dall'effettiva esistenza di rischi scientificamente plausibili.

⁴⁵ Comunicazione della Commissione europea C/2023/111, par. 2.4; Regolamento (UE) 2020/852, art. 17.

⁴⁶ R. FERRARA, "La valutazione di impatto ambientale fra principio di precauzione e DNSH (do no significant harm): spunti di riflessione", in Rivista giuridica dell'ambiente, 2023



Infine, aspetto questo che si ritiene maggiormente rilevante, il DNSH giustifica *ab origine* la produzione di un danno all'ambiente da parte di un'attività purché esso non sia significativo.

Il concetto di danno significativo, pur essendo parzialmente indicato attraverso i criteri di vaglio tecnico contenuti negli atti delegati della Commissione europea, conserva margini di indeterminazione che richiedono valutazioni tecniche complesse. Tale circostanza ha indotto parte della dottrina a sottolineare come la verifica del DNSH comporti l'esercizio di una discrezionalità tecnica da parte delle autorità competenti.

Orbene tale ultima considerazione presuppone la necessità di stabilire concretamente la "significatività" di un danno all'ambiente, posto che la definizione di "danno significativo", così come è previsto dal regolamento sulla tassonomia, per quel che riguarda i sei obiettivi ambientali definiti come tali dalla Commissione non è affatto chiara, anzi leggendo i sei obiettivi non appaiono sussistenti parametri di significatività. Ciò condurrebbe a valutazioni non omogenee delle amministrazioni coinvolte in processi decisionali caratterizzati dall'applicazione del DNSH.

Ad esempio si ritiene che un'attività arrechi un danno significativo alla mitigazione del cambiamento climatico se porta a significative emissioni di gas serra, quando tali emissioni siano "significative", però, non è dato saperlo, nello stesso senso nel caso di prevenzione e al controllo dell'inquinamento, protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, non è dato comprendere concretamente quando si possa parlare di aumento significativo dell'inquinamento o di un pregiudizio significativo del buono stato degli ecosistemi.

Alla luce delle pregresse considerazioni definire il DNSH come vero principio giustificerebbe, comunque, la produzione di un danno e ciò andrebbe a collidere con altri i principi di prevenzione e precauzione, che non nascono minimamente in relazione agli aspetti finanziari di un'attività, e con i quali il DNSH dovrebbe essere sottoposto a bilanciamento.

Questi rilievi, a parere di chi scrive, implicano una netta separazione tra prevenzione e precauzione quali principi nella forma e nella sostanza, e il DNSH che può essere qualificato non come principio, bensì come requisito, criterio che contribuisce a definire specifiche attività economiche, operando essenzialmente come condizione preclusiva rispetto al riconoscimento della natura ecosostenibile.

In questo contesto, l'utilità del criterio potrebbe risiedere nella codificazione normativa delle caratteristiche della sostenibilità ambientale che, come emerso, vengono articolate in relazione all'apporto fornito rispetto a determinati obiettivi settoriali, a condizioni di avere parametri certi di valutazione.

Tutto ciò osta ad un rapporto di complementarietà con i principi di prevenzione e precauzione, utilizzabili casomai come guida per l'applicazione del criterio del DNSH nelle zone grigie in cui permangono margini di incertezza scientifica.



Come sottolineato dal Regolamento (UE) 2019/2088, le imprese che beneficiano di investimenti sostenibili devono rispettare il principio di precauzione teso a non arrecare danni significativi, affinché non sia pregiudicato in maniera significativa né l'obiettivo ambientale né quello sociale⁴⁷.

Di contro appare più conforme alla ratio posta alla base del DNSH il collegamento con il principio "Chi inquina paga".

Sinteticamente tale principio (polluter pays principle) rappresenta uno dei cardini del diritto ambientale contemporaneo, assurgendo al rango di principio generale tanto nell'ordinamento eurounitario quanto in quello nazionale⁴⁸.

Ricordiamo che tale principio è stato introdotto nei programmi d'azione comunitari in materia ambientale e ripreso poi dal Trattato di Maastricht (art. 174 e 175) e prevede che l'operatore, il quale provochi un danno ambientale o che è comunque causa di una minaccia imminente a tale danno, dovrebbe, in linea di massima, sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione e riparazione.

Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto tale principio quale elemento fondante della tutela ambientale⁴⁹, che impone che i costi delle misure di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento gravino sul soggetto responsabile dell'attività inquinante⁵⁰.

La ratio sottesa al principio è duplice: da un lato, si persegue l'internalizzazione delle esternalità negative generate dalle attività economiche nocive per l'ambiente; dall'altro, si mira a incentivare comportamenti virtuosi mediante l'allocazione efficiente dei costi ambientali. Sul piano dogmatico, la dottrina più accreditata individua nel principio una triplice funzione: allocativa, preventiva e ripristinatoria⁵¹.

La funzione allocativa si sostanzia nell'attribuzione dei costi ambientali al soggetto che li ha cagionati, in ossequio a criteri di giustizia distributiva e proporzionalità. La funzione

⁴⁷ Regolamento (UE) 2019/2088, Considerando 17, che stabilisce 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".

⁴⁸ Il principio trova origine normativa nell'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che stabilisce che la politica dell'Unione in materia ambientale è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». Sul piano internazionale, si rinvia alla Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo (1992), Principio 16.

⁴⁹ Cfr. Corte di Giustizia UE, 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, punto 46, ove si afferma che il principio "chi inquina paga" costituisce un principio generale del diritto dell'Unione.

⁵⁰ In ambito nazionale, il principio è codificato nell'art. 3-ter del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale prevede che "i costi delle misure per la tutela dell'ambiente devono essere sostenuti dall'autore dell'inquinamento".

⁵¹ La dottrina prevalente ritiene che il principio assolve a tre funzioni essenziali: allocativa (attribuzione dei costi ambientali), preventiva (disincentivo alle condotte inquinanti) e ripristinatoria (riparazione del danno). In proposito, v. P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2017, pp. 142-158; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 89-103.



preventiva, di matrice economico-comportamentale, opera quale deterrente rispetto all'adozione di condotte potenzialmente lesive dell'ecosistema.

La funzione ripristinatoria, infine, mira alla riparazione integrale del danno ambientale mediante l'imposizione di obblighi restitutori e risarcitori. Nel tessuto ordinamentale interno, il principio assurge a parametro di legittimità costituzionale⁵², riverberandosi nella disciplina della responsabilità per danno ambientale e nelle politiche di gestione delle risorse naturali. La sua concreta applicazione postula l'individuazione puntuale del nesso eziologico tra la condotta dell'operatore economico e il pregiudizio arrecato all'ambiente, circostanza che impone l'adozione di rigorosi standard probatori.

A livello sovranazionale, il principio trova compiuta attuazione nella direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale⁵³, la quale delinea un sistema integrato di prevenzione e riparazione del danno fondato sull'imputazione dei costi all'autore dell'inquinamento. Tuttavia, l'operatività concreta del principio continua a suscitare questioni ermeneutiche di non trascurabile rilevanza, segnatamente per ciò che attiene alla determinazione del quantum risarcitorio, alla configurabilità di forme di responsabilità oggettiva e alla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione⁵⁴.

In conclusione, il principio "chi inquina paga" si configura quale strumento imprescindibile per il perseguimento di un modello di sviluppo sostenibile, capace di conciliare le esigenze dell'attività produttiva con l'imperativo categorico della salvaguardia dell'ecosistema per le generazioni future

Quando l'autorità competente interviene al posto di un operatore, questa dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. Si impone quindi un obbligo di risarcimento danno a carico di colui che inquina e si esclude l'ammissibilità di aiuti di Stato nei suoi confronti.

Il principio allora costituisce inoltre un criterio interpretativo che pone a carico dei produttori il costo della prevenzione dell'inquinamento imposte dalle esigenze di tutela ambientale nel rispetto del principio di proporzionalità. La sua applicazione comporta l'attribuzione di un valore d'uso alle risorse ambientali, il quale deve comprendere anche i costi del disinquinamento e del ripristino delle condizioni naturali.

⁵²La Corte costituzionale italiana ha riconosciuto la valenza costituzionale del principio, riconducendolo al parametro dell'art. 9 Cost., in combinato disposto con gli artt. 2, 3, 32 e 42 Cost. Cfr. Corte cost., sent. n. 67/1992 e sent. n. 641/1987.

⁵³La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, costituisce l'espressione più compiuta del principio a livello normativo europeo.

⁵⁴Sul punto, autorevole dottrina osserva che la corretta applicazione del principio presuppone l'identificazione del nesso causale tra la condotta dell'operatore e il danno ambientale, ciò che impone l'adozione di strumenti probatori adeguati. V. M. PENNASILICO, *Responsabilità civile ambientale e danno non patrimoniale alla persona*, Napoli, 2019, pp. 234-267; S. NESPOR - A.L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2020, pp. 156-189.



Il principio in questione è direttamente connesso agli aspetti economici della tutela ambientale ed è finalizzato all'inserimento dei costi ambientali nello sviluppo delle imprese nell'economia in generale. L'imputazione dei costi delle misure di prevenzione e di lotta all'inquinamento a carico degli autori dello stesso ha oltretutto lo scopo di indurre i responsabili a ridurre l'inquinamento, a sviluppare tecnologie e prodotti meno inquinanti e razionalizzare l'utilizzo delle risorse ambientali.

In tale contesto il criterio di DNSH pare più a suo agio come strumento di attuazione e rafforzamento del principio di "chi inquina paga", specificandone i contenuti e le modalità applicative nel contesto degli investimenti sostenibili e dei progetti finanziati con fondi europei. Il DNSH tradurrebbe in criteri operativi e verificabili, superando le criticità derivanti dalla genericità che caratterizza l'applicazione del citato principio e in assenza di parametri tecnici predefiniti.

Va rilevato, invero, che la giurisprudenza amministrativa ha già iniziato a delineare i rapporti tra principi, evidenziando come ad esempio il DNSH ed il principio di precauzione si integrino reciprocamente nel sistema di tutela ambientale. Il TAR Lazio, nella fondamentale sentenza n. 18141 del 2023, ha affermato che la valutazione DNSH integra il principio di precauzione, richiedendo un riscontro oggettivo e verificabile sui rischi per le persone e l'ambiente.

Il giudice amministrativo ha specificato che la precauzione amministrativa risulta strutturata su quattro passaggi logici di accertamento: "l'identificazione del pericolo, la caratterizzazione del pericolo, la valutazione dell'esposizione e la caratterizzazione del rischio", processo scientifico che deve necessariamente spettare a esperti della materia. Rispetto a questo percorso, la valutazione DNSH risiede nel "monitoraggio" costante, che permette di garantire nel tempo la permanenza delle considerazioni precauzionali⁵⁵.

6. Il DNSH quale vincolo alla discrezionalità amministrativa

L'intersezione tra il criterio DNSH e la discrezionalità amministrativa costituisce uno degli aspetti più problematici e al contempo più rilevanti per comprendere l'impatto concreto del principio sull'attività delle pubbliche amministrazioni. La discrezionalità amministrativa, intesa tradizionalmente quale potere riconosciuto all'autorità pubblica di scegliere tra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico primario, trova nel principio DNSH un vincolo di natura peculiare, che si differenzia dai tradizionali limiti di legittimità.

Nella configurazione classica della discrezionalità amministrativa, elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiana sulla scorta della legge n. 241 del 1990, l'amministrazione è chiamata a compiere scelte di opportunità e convenienza attraverso

⁵⁵ TAR Lazio, sez. I, 4 dicembre 2023, n. 18141, che riprende TAR Lazio, sez. Latina, 14 settembre 2023, n. 697 su come si articola il principio di precauzione



la ponderazione dell'interesse pubblico primario con gli interessi secondari coinvolti, nel rispetto dei canoni di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento. In tale contesto, il sindacato giurisdizionale si arresta di fronte al merito della scelta amministrativa, potendo censurare solo i vizi di legittimità quali l'eccesso di potere nelle sue diverse figure sintomatiche.

Il DNSH introduce un parametro di valutazione che incide significativamente su tale schema tradizionale.

Esso impone all'amministrazione di verificare, in via preventiva e sistematica, che le proprie scelte non arrechino danno significativo a nessuno dei sei obiettivi ambientali individuati dalla normativa europea. Tale verifica non assume i connotati di una mera valutazione di opportunità rimessa alla libera determinazione dell'amministrazione, ma si configura quale vincolo strutturale che delimita ab origine lo spazio della discrezionalità⁵⁶.

Un profilo di convergenza con il DNSH attiene al rapporto tra precauzione e discrezionalità amministrativa.

Il principio di precauzione, come evidenziato dalla dottrina, ha come contraltare la sfera della discrezionalità amministrativa nella scelta delle modalità o tecniche di gestione del rischio.

Nell'espletamento di tale attività, la pubblica amministrazione è chiamata a operare una serie di valutazioni in termini di grado del rischio da gestire, in continuo divenire, nonché nel grado di danni prospettabili e nella comparazione delle soluzioni cui si è giunti rispetto alla possibile lesione di interessi, in un'ottica di bilanciamento⁵⁷.

Analogamente, il DNSH, pur imponendo vincoli più stringenti attraverso i criteri di vaglio tecnico purché debitamente individuati, lascia margini di valutazione tecnica nell'applicazione concreta di tali criteri, specialmente nella determinazione della soglia di significatività del danno in contesti specifici. In entrambi i casi, tuttavia, l'esercizio della discrezionalità deve essere informato al principio di proporzionalità, evitando misure eccessivamente restrittive che compromettano ingiustificatamente le libertà economiche o, al contrario, insufficienti rispetto agli obiettivi di protezione ambientale perseguiti⁵⁸.

Occorre però evidenziare una distinzione fondamentale nella natura della discrezionalità esercitata.

⁵⁶ G. DELLE CAVE, op. cit., il quale evidenzia come *"questo processo spinge, inevitabilmente, a qualificare i criteri di sostenibilità ambientale come veri e proprio vincoli strutturali all'esercizio della stessa discrezionalità amministrativa"*

⁵⁷ A. CONTIERI, *"Principio di precauzione e responsabilità della pubblica amministrazione"*, in *Diritto.it*, 2022; M. DELSIGNORE, *"Il principio DNSH e la lotta al greenwashing di attuazione di tutti i PNRR: un greenwashing europeo?"*, in *Federalismi.it*, 2024

⁵⁸ Cfr Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione, COM(2000) 1, che richiede il rispetto dei principi di proporzionalità, non discriminazione, coerenza, esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'inazione.



Nel caso del principio di precauzione, la discrezionalità tende a configurarsi come discrezionalità pura, coinvolgendo scelte di natura politico-amministrativa sul livello di protezione da garantire e sulle misure da adottare in condizioni di incertezza. Nel caso del DNSH, invece, la discrezionalità appare prevalentemente di natura tecnica⁵⁹, essendo l'amministrazione chiamata ad applicare criteri scientificamente definiti per valutare se un'attività arrechi o meno danno significativo agli obiettivi ambientali. Tale distinzione comporta conseguenze rilevanti sul piano del sindacato giurisdizionale, che risulta più penetrante nel caso del DNSH rispetto alle valutazioni discrezionali fondate sul principio di precauzione.

La giurisprudenza ha chiarito che il principio di precauzione non può fondarsi su rischi puramente ipotetici, basati su mere supposizioni non verificate scientificamente. Il Consiglio di Stato ha affermato che *"lo spazio di ulteriore applicazione del principio di precauzione non si può fondare sull'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato non ancora verificate in termini scientifici"*. Per invocare il principio di precauzione occorre *"la specifica dimostrazione dell'esistenza di criticità del progetto lasciate per così dire scoperte dalle procedure espletate"*⁶⁰, dimostrazione che deve avvenire secondo criteri scientifici.

Tale orientamento appare applicabile anche al principio DNSH, nel senso che la valutazione di danno significativo deve basarsi su dati scientifici attendibili e metodologie riconosciute, non potendo fondarsi su timori generici o astratti. Anzi, il DNSH, proprio in virtù dei criteri di vaglio tecnico predefiniti, potrebbe offrire una maggiore oggettività nella valutazione rispetto al principio di precauzione, riducendo i margini per valutazioni eccessivamente cautelative o, al contrario, sottodimensionate rispetto al rischio effettivo. La giurisprudenza amministrativa ha iniziato a delineare i contorni di questo nuovo assetto nei rapporti tra vincoli ambientali e discrezionalità. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1857 del 4 marzo 2025, ha statuito che, nel rapporto tra legge e discrezionalità amministrativa, l'insieme delle prescrizioni normative relative ai criteri ambientali minimi fa sì che la sostenibilità ambientale delle scelte negoziali dell'amministrazione ponga un problema di rispetto di canoni normativamente stabiliti, più che di esercizio di discrezionalità propriamente intesa⁶¹.

⁵⁹ Sulla discrezionalità tecnica sia consentito uno storico rinvio a E. PRESUTTI, *"I limiti del sindacato di legittimità"*, Milano, Società editrice libraria, 1911; cfr anche S. PERONGINI, *"Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo"*, Torino, 2016, C. ANDREINI, *"La discrezionalità tecnica della PA: evoluzione storica e avvento della sindacabilità giurisdizionale alla luce del passaggio dallo Stato autoritario allo Stato di diritto"*, in <https://www.ildirittoamministrativo.it/La-discrezionalità-tecnica-della-PA-evoluzione-storica-avvento-della-sindacabilità-giurisdizionale-alla-luce-del-passaggio-dallo-Stato-autoritario-allo-Stato-diritto/ted1001>

⁶⁰ Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1240; Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392

⁶¹ Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2025, n. 1857 in <https://www.reteambiente.it/normativa/60214/sentenza-consiglio-di-stato-4-marzo-2025-n-1857/>.



Tale affermazione, pur riferita specificamente ai Criteri Ambientali Minimi negli appalti pubblici, appare suscettibile di estensione al principio DNSH, configurando quest'ultimo non come un semplice criterio di valutazione nell'esercizio della discrezionalità, ma come un vero e proprio limite strutturale che restringe l'ambito stesso delle scelte ammissibili. In questa prospettiva, l'amministrazione non sarebbe libera di bilanciare l'interesse alla tutela ambientale con altri interessi pubblici o privati, dovendo invece prioritariamente verificare la conformità al principio DNSH come presupposto di legittimità della propria azione.

Il problema assume particolare rilievo nelle procedure di valutazione ambientale, dove la discrezionalità amministrativa ha tradizionalmente trovato ampio spazio di esplicazione. La giurisprudenza consolidata riconosce che il giudizio di compatibilità ambientale espresso nell'ambito della VIA non è espressione solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte amministrative discrezionali, con la conseguente sottrazione di tali scelte al sindacato del giudice amministrativo salvo che per profili di manifesta illogicità, irragionevolezza o errore di fatto.

L'introduzione del principio DNSH nella valutazione ambientale modifica sensibilmente questo quadro. La conformità al DNSH non può essere oggetto di discrezionalità, nemmeno di quella tecnica, dovendosi configurare come un requisito oggettivo di ammissibilità dell'intervento. Ciò comporta che il giudice amministrativo, pur nel rispetto dei tradizionali limiti del sindacato sulla discrezionalità, possa verificare con maggiore intensità la correttezza della valutazione di conformità al principio DNSH, non essendo tale verifica rimessa a valutazioni di opportunità politico-amministrativa⁶².

Emerge così una significativa compressione dello spazio di libertà valutativa dell'amministrazione nelle scelte ambientali. Tale compressione appare giustificata dalla natura e dall'importanza degli interessi tutelati dal principio DNSH, che attengono alla protezione di valori primari e assoluti riconosciuti dall'ordinamento costituzionale ed europeo. D'altra parte, essa solleva interrogativi circa il rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e della flessibilità necessaria per adeguare le scelte pubbliche alle specificità dei contesti territoriali e alle diverse esigenze che l'amministrazione è chiamata a soddisfare.

In tale contesto, assume particolare rilievo la distinzione tra discrezionalità pura e discrezionalità tecnica. Mentre la prima attiene a scelte di opportunità e convenienza rimesse all'apprezzamento politico-amministrativo, la seconda concerne valutazioni che presuppongono cognizioni tecniche specifiche. La valutazione di conformità al principio DNSH sembra collocarsi prevalentemente nell'ambito della discrezionalità tecnica, essendo basata su criteri oggettivi di misurazione dell'impatto ambientale. Tuttavia, non

⁶² Cons. Stato, sez. IV, 4 ottobre 2024, n. 7987; Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3204; Cons. Stato, sez. II, 6 aprile 2020, n. 2248.



può escludersi che in alcuni casi la determinazione della significatività del danno richieda valutazioni che sfumano verso la discrezionalità pura, specialmente quando si tratti di ponderare effetti cumulativi o impatti di lungo periodo difficilmente quantificabili con precisione.

7. Il sindacato giurisdizionale e le valutazioni DNSH

La natura e l'intensità del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni di conformità al principio DNSH costituisce questione di centrale importanza, dalla cui soluzione dipendono le concrete modalità di tutela degli interessi coinvolti e l'effettività stessa del principio. La problematica si colloca nel più ampio dibattito sui limiti del controllo giurisdizionale sulle valutazioni tecniche e discrezionali della pubblica amministrazione, con specifiche peculiarità derivanti dalle caratteristiche del principio DNSH.

La giurisprudenza amministrativa ha tradizionalmente distinto tra sindacato sulla discrezionalità pura e sindacato sulla discrezionalità tecnica. Quanto alla prima, il controllo giurisdizionale incontra limiti significativi, potendo censurare solo le ipotesi di manifesta illogicità, irragionevolezza, travisamento dei fatti o violazione del procedimento. Quanto alla seconda, la giurisprudenza ha progressivamente ampliato i margini del sindacato, riconoscendo al giudice amministrativo il potere di verificare l'attendibilità delle valutazioni tecniche compiute dall'amministrazione sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili⁶³

⁶³ Senza pretendere di essere esaustivi data l'ampiezza del tema si v. F.CAMMEO, *La competenza di legittimità* della IV sez. della IV sezione e l'apprezzamento dei fatti valutabili secondo criteri tecnici, in *Giur. It.*, 1902, III, p. 280 ss.; Id, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1911 1914, ristampa a cura di G. Miele, Padova 1960, p. 195 ss.; EPRESUTTI, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giur. It.*, 1910, 10 ss.; O.RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Vol I, *Introduzione e nozioni fondamentali*, Napoli, 1912, M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano 1939, Id. *Diritto amministrativo*, Milano 1988, p. 483 e ss.; C.MORTATI, *Potere discrezionale*, *Nuovo Dig. It.*, Voli. X, Torino 1939, p. 178; P.VIRGA, *Appunti sulla cd. discrezionalità tecnica*, in *Jus* 1957, p. 96 e ss.; A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, Milano 1964, p. 69 ss.; V.BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano 1967, p. 41 ss.; R.ALESSI, *Principii di diritto amministrativo*, IV ed., Milano 1978, p. 245 ss.; V.CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, p. 475 ss.; F.LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 423; MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano 1985; V. OTTAVIANO, *Giudice ordinario e giudice amministrativo di fronte agli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione*, in *Studi in memoria di Bachelet*, Milano, 1987, II, p. 405 sss.; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova 1992; F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. Proc. Amm* 1992, 684, Id., *Considerazioni su tecnica e interessi*, in *Dir. Pubbl.* 2002, 603; F. MERUSI, *Variazioni su tecnica e processo*, in *Dir. proc. amm.* 2004, 973e ss.; F.G.SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2000, 1045; CINTIOLI, *Tecnica e processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2004, P.983SS.; A.TRAVI, *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. Pubbl.* 2004, p. 438 ss.; F.VOLPE, *Discrezionalità tecnica e presupposti dell'atto amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm* 2008, p. 792 ss.; C.VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica*, Napoli 2008



Nel caso delle valutazioni DNSH, la qualificazione in termini di discrezionalità tecnica appare prevalente, essendo esse fondate su criteri di vaglio tecnico stabiliti dalla normativa europea e su valutazioni di carattere scientifico relative all'impatto ambientale delle attività. Tuttavia, come si è già evidenziato, permangono margini di indeterminazione nella nozione di danno significativo che richiedono apprezzamenti valutativi non puramente tecnici.

Il TAR Lazio, nella sentenza n. 18141 del 2023, ha fornito importanti indicazioni sui parametri del sindacato giurisdizionale in materia di DNSH. Il giudice amministrativo ha affermato che la valutazione DNSH deve essere effettuata in coerenza con la normativa comunitaria e in rigorosa aderenza ai criteri stabiliti dai regolamenti europei, dovendo fornire riscontri oggettivi e verificabili. Tale impostazione suggerisce un controllo giurisdizionale che, pur nel rispetto della natura tecnica delle valutazioni, non si arresta di fronte a formali affermazioni di conformità, ma richiede la verifica dell'effettiva corrispondenza delle valutazioni ai parametri normativi e scientifici di riferimento⁶⁴.

Un aspetto rilevante concerne l'onere della prova nel giudizio avente ad oggetto la conformità al principio DNSH. Secondo i principi generali, spetta all'amministrazione dimostrare la legittimità del proprio operato, fornendo adeguata motivazione delle scelte compiute. Nel caso del DNSH, tale onere assume connotazioni particolari, dovendo l'amministrazione non solo motivare le proprie valutazioni, ma anche documentare analiticamente il rispetto di ciascuno dei sei obiettivi ambientali attraverso i criteri di vaglio tecnico applicabili.

La giurisprudenza in materia di VIA, pur riferendosi a un contesto in parte diverso, offre indicazioni utili circa l'intensità del controllo giurisdizionale sulle valutazioni ambientali. Il Consiglio di Stato ha affermato che il giudizio di compatibilità ambientale, pur essendo attraversato da profili di discrezionalità amministrativa, è sindacabile dal giudice nella pienezza della cognizione del fatto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, qualora l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato⁶⁵.

Nel caso del principio DNSH, la minore discrezionalità riconosciuta all'amministrazione rispetto alle valutazioni di compatibilità ambientale tradizionali dovrebbe comportare un sindacato giurisdizionale più penetrante. Il giudice amministrativo non dovrebbe limitarsi a verificare l'assenza di macroscopiche illogicità, ma dovrebbe controllare l'effettiva conformità delle valutazioni ai criteri tecnici stabiliti dalla normativa europea, potendo anche avvalersi di consulenze tecniche d'ufficio per verificare l'attendibilità delle conclusioni raggiunte dall'amministrazione.

Un ulteriore profilo attiene alla sindacabilità delle scelte relative alla metodologia di valutazione del DNSH. Le linee guida della Ragioneria Generale dello Stato individuano

⁶⁴ TAR Lazio, sez. I, 4 dicembre 2023, n. 18141 in www.giustizia-amministrativa.it

⁶⁵ Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392 in <https://ratiojuris.it/cons-sez-iv-sent-27-marzo-2017-n-1392/>



metodologie e criteri per la verifica del rispetto del principio, ma lasciano margini di scelta circa gli strumenti tecnici da utilizzare per le valutazioni specifiche. Il giudice amministrativo dovrebbe poter verificare che le metodologie adottate siano scientificamente attendibili e adeguate al caso concreto, senza tuttavia sostituirsi all'amministrazione nella scelta tra diverse opzioni metodologiche ugualmente legittime⁶⁶.

La configurazione del principio DNSH come vincolo strutturale alla discrezionalità amministrativa, più che come criterio di valutazione nell'ambito di tale discrezionalità, comporta significative conseguenze sul piano processuale. La violazione del principio DNSH dovrebbe configurarsi come un vizio di legittimità in senso proprio, censurabile attraverso i tradizionali parametri di violazione di legge o eccesso di potere, piuttosto che come una questione attinente al merito amministrativo insindacabile in sede giurisdizionale.

Occorre inoltre considerare che la valutazione DNSH, dovendo essere effettuata in tre momenti distinti (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*), può formare oggetto di sindacato giurisdizionale in ciascuna di tali fasi. La giurisprudenza dovrà chiarire se e in che misura l'esito positivo della valutazione *ex ante* preclude la possibilità di contestare in sede giurisdizionale l'effettivo rispetto del principio in fase di realizzazione o a progetto ultimato, ovvero se permangano margini per un controllo continuo della conformità al DNSH lungo tutto il ciclo di vita dell'intervento.

8. Il DNSH tra governo del territorio e pianificazione

Il principio DNSH si estende anche alla sfera della pianificazione territoriale e urbanistica, settori tradizionalmente caratterizzati da un'ampia autonomia decisionale della pubblica amministrazione, oltre che al rinnovamento urbano, generando conseguenze di rilievo. Appare oggi possibile affermare che si sia ormai concluso il periodo dell'urbanistica ed edilizia espansionistica, inaugurandosi invece un'epoca orientata al riutilizzo e al recupero del patrimonio esistente⁶⁷, perseguibile attraverso una sequenza di interventi coordinati: contenimento dell'occupazione di nuove aree verdi inalterate, preferenza per il recupero e il miglioramento delle ampie zone periferiche

⁶⁶ Cfr Cons. Stato, sez. IV, 1° ottobre 2024, n. 7884 in <https://lexambiente.it/index.php/materie/ambiente-in-genere/consiglio-di-stato68/ambiente-in-genere-valutazione-impatto-ambientale-e-discrezionalità-della-pubblica-amministrazione>

⁶⁷ La progressiva perdita di centralità della pianificazione urbanistica rispetto a quella paesaggistica costituisce punto di vista comune nella Dottrina: P. Urbani, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in P. STELLA RCHTER (a cura di), *Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017*, Udine, *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Milano, 2018, 28 ss.; G. PAGLIARI, M. SALLINI, G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'Unità d'Italia ad oggi*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana -- Studi*, vol. II, Firenze, 2016.



deteriorate e compromesse, risanamento delle aree industriali dismesse, trasformazione e recupero degli stabilimenti produttivi abbandonati; ricorso all'edificazione su suoli vergini soltanto come soluzione ultima e residuale (necessità di accertare preliminarmente l'esistenza di edifici pubblici o privati disponibili per essere recuperati e riqualificati, prima di collocare una nuova opera infrastrutturale o un nuovo insediamento abitativo sociale su territorio non ancora urbanizzato),⁶⁸.

E' necessario allora legare insieme il minor consumo di suolo e rigenerazione urbana per dare ad essi un senso compiuto. Quindi priorità del riuso come obbligo giuridico per la riduzione del consumo di suolo⁶⁹.

In tale ambito militano due macroidee fondamentali: una visione orientata all'intervento pubblico autoritativo che affida alla mano pubblica la pianificazione, programmazione e realizzazione della nuova città; un'altra che mira alla liberalizzazione dell'azione della proprietà privata, attraverso incentivi fiscali, premi di cubatura, cambi di destinazione urbanistica, semplificazione procedurali, e che rinviene il suo strumentario elettivo nella così detta urbanistica contrattata o negoziata.

E' noto che la riforma del Titolo V del 2001, attraverso l'articolo 117, ha determinato la sovrapposizione di competenze, tra quella legislativa esclusiva dello Stato (secondo comma, lettera s) cui spetta la salvaguardia ambientale-ecologica e dei beni culturali (incluso il paesaggio), mentre con il terzo comma colloca il governo del territorio tra le materie a competenza legislativa ripartita. Ebbene, esaminando la limitazione dell'utilizzo di nuovo suolo e l'aspetto della "rigenerazione urbana", emergono prioritariamente profili che indiscutibilmente si riferiscono all'urbanistica e alla gestione territoriale.

Tra questi spicca una programmazione paesaggistica e urbanistica genuinamente ispirata ai criteri della diminuzione del consumo di suolo, della prevalenza del riutilizzo e dell'orientamento favorevole alla rigenerazione urbana, che permetterebbe di raggiungere risultati rilevanti e significativi nell'impiego razionale delle aree territoriali.

⁶⁸ P. STELLA RICHTER (a cura di), *La generazione dei piani senza espansione*, Atti del XVII Convegno dell'AIDU (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico), 26-27 settembre 2014, Milano, 2015; P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in Riv. giur. urb., 2017, 3 ss. Sul tema si vedano le relazioni presentate al XV convegno dell'AIDU, svoltosi a Macerata il 28-29 settembre 2012, su Pianificazione e depianificazione, in Riv. giur. ed., Quaderni, 2014, II -- Pianificazione e depianificazione

⁶⁹ Cfr G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, IN P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente, volume terzo (Tutele parallele. Norme processuali), - Padova, 2015, 805-806, lo strumento principale di protezione del suolo è costituito dalla priorità, nella pianificazione territoriale, del riuso dei siti dismessi e degli edifici vuoti, oltre alle politiche di incentivazione finanziaria volte a ridurre i sussidi che incoraggiano nuova occupazione e impermeabilizzazione di suolo (sovvenzioni all'edilizia privata e progetti di costruzione su aree verdi e siti non edificati. Ciò è stato posto in risalto dagli orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo del 2012 della Commissione UE (Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, 15 maggio 2012, Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo SWG(2012) 101 final/2)



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Questo processo contribuirebbe inevitabilmente a costruire un complesso di strumenti specificamente destinati a questo settore. In questa prospettiva, la rigenerazione urbana può assumere una funzione che oltrepassa la semplice programmazione e pianificazione di recupero o risanamento di specifiche zone urbane, rappresentando qualcosa di maggiore rispetto alla mera riqualificazione edilizia, poiché la sua portata più estesa riguarda parimenti l'integrazione territoriale e sociale.⁷⁰

Infatti la stessa viene spesso definita come *"un insieme coordinato di interventi sia pubblici che privati, urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali di iniziativa strategica contro il nuovo consumo di suolo"*⁷¹.

⁷⁰ Sulla rigenerazione urbana la bibliografia è vastissima anche in altri campi. Per un'introduzione al dibattito nell'ambito dell'architettura *Recycle, Strategie per l'architettura contemporanea*, a cura di P. CIORRA E S. MARINI, Milano, 2011, che raccoglie gli atti della omonima mostra svoltasi presso il MAXXI di Roma, che sviluppa l'idea di un'architettura "non edificante", *Unbuilding Architecture*, a "volume zero", imperniata sul "riciclo architettonico" dell'esistente. Dal punto di vista giuridico cfr senza alcuna pretesa di completezza, G.F. CARTEI, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, luglio/settembre 2017, 603 ss.; A. ANGIULI, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in AA.VV., *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Studi del XIX Convegno nazionale AIDU (Bari-Matera, 30 settembre - 1 ottobre 2016), Milano, 2018, 29 ss.; AA.VV., *Atti del XX Convegno di studi AIDU su La perequazione delle disuguaglianze: tra paesaggi e centri storici*, Udine, 29-30 settembre 2017; F.F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 22; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5 del 2014, 237 ss.; P. MANTINI, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in *Atti del XXVIII congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, 2013, 1 ss.; A GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata*, cit.; B. GRAZIOSI, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell'Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n. 24*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2 del 2018, 71 ss.. Ulteriori nel fascicolo n. 3 del 2017 della Rivista *Istituzioni del Federalismo*, intitolato *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, con contributi di M. DUGATO, G.F. CARTEI, R. DIPACE E T. BONETTI, nonché in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017 (ivi in particolare il contributo di G. PIPERATA *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, 28 ss., che pone in evidenza come il concetto di rigenerazione urbana abbia ormai assunto un valore giuridico rilevante e una portata autonoma e innovativa rispetto agli altri concetti di recupero e di riqualificazione). Ampie informazioni sono rinvenibili nel documento della associazione Audis (Associazione aree urbane dismesse) *Linee d'azione per la rigenerazione urbana*, al sito in www.audis.it. In precedenza, la stessa associazione aveva proposto il documento *Carta Audis della rigenerazione urbana* (2008). Si veda anche il documento del Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori *Il piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile*.

⁷¹ Sulla rigenerazione urbana la bibliografia è vastissima. G.F. CARTEI, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, luglio/settembre 2017, 603 ss.; A. ANGIULI, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in AA.VV., *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Studi del XIX Convegno nazionale AIDU (Bari-Matera, 30 settembre - 1 ottobre 2016), Milano, 2018, 29 ss.; AA.VV., *Atti del XX Convegno di studi AIDU su "La perequazione delle disuguaglianze: tra paesaggi e centri storici"*, Udine, 29-30 settembre 2017; F.F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 22; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5 del 2014, 237 ss.; P. MANTINI, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in *Atti del XXVIII congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, 2013, 1 ss.; A GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; A. PREVIATO, *Processi di progettazione*



Quindi la rigenerazione urbana si differenzia dal mero recupero edilizio e urbanistico per comprendere azioni complesse per il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di aree urbane degradate⁷².

partecipata, cit. (che richiama P. GALUZZI, P. VITILLO, *Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti*, nella rivista *Equilibri*, Il Mulino, Bologna, n. 1 del 2018, 127 ss.; B. GRAZIOSI, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell'Emilia Romagna* 21 dicembre 2017 n. 24, in *Riv. giur. ed.*, n. 2 del 2018, 71 ss..

⁷² Sulla rigenerazione territoriale si vedano i contributi raccolti in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana – Studi*, vol. II, Firenze, 2016; cfr. P. GALUZZI, P. VITILLO, *Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti*, nella rivista *Equilibri*, Il Mulino, Bologna, n. 1 del 2018, 127 ss.). La questione della rigenerazione urbana, sia pure in nuce, è peraltro presente da decenni nella legislazione. Si possono al riguardo richiamare i piani di recupero previsti dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, i piani di recupero degli insediamenti abusivi previsti dall'art. 29 della legge n. 47 del 1985, i programmi integrati di intervento previsti nell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179; i piani di recupero urbano della legge n. 493 del 1993, i piani di riabilitazione edilizia e urbana previsti dalla legge n. 166 del 2002; quindi i più recenti contratti di valorizzazione urbana del 2012 (legge n. 134 del 2012). La stessa norma-principio nazionale del 2011 sui piani-casa introduceva elementi in qualche modalità riferibili alla rigenerazione urbana. Ma, risalendo ancora più indietro nel tempo, volendo fare un cenno di storicizzazione dell'argomento, appare possibile ricordare uno dei primi esempi di rigenerazione urbana costituito dai piani di risanamento di cui alla legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (c.d. legge Napoli).

Non appaiono in aggiunta mancati interventi normativi più recenti, molto numerosi, dall'art. 1, comma 431, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) all'art. 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che ha istituito per l'anno 2016 il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, interventi normativi che qui risulta possibile solo elencare in nota, per memoria, non essendovi spazio per affrontarne in questa sede una trattazione approfondita. Rileva il decreto-legge così detto "sblocca-Italia" n. 133 del 2014, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, che ha introdotto, con l'art. 17, Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia, al dichiarato "fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo".

Non va dimenticato, parimenti, il tema della "valorizzazione" dei compendi immobiliari pubblici (ad es. la previsione dell'art. 1, comma 262, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introduttivo del "programma unitario di valorizzazione", quale modalità di pianificazione razionale degli interventi su un complesso patrimoniale pubblico dello stesso contesto territoriale, la cui programmazione viene gestita contestualmente, con obiettivi di riqualificazione urbana e sviluppo locale, o la "concessione di valorizzazione" (art. 1, comma 259, che possiede inserito l'art. 3-bis nel decreto-legge n. 351 del 2001, convertito nella legge n. 410 del 2001, rubricato "Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione") -- mediante la quale, oltre al recupero del bene, si mira ad attivare meccanismi virtuosi di trasformazione urbana e sviluppo locale.

Legato al tema della rigenerazione urbana risulta del pari quello della valorizzazione del paesaggio, in specie dopo la Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14 (che estende la nozione di paesaggio a comprendere anche le aree urbane e periurbane e considera «sia i paesaggi che sono in grado di essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati»), e dopo il codice di settore del 2004 che, nell'art. 143, possiede chiarito (comma 1, lettera d) che il piano paesaggistico deve (tra l'altro) individuare gli "interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e [de]gli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela", per i quali, peraltro (comma 4, lettera b), non occorre l'autorizzazione paesaggistica (per gli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione). Al riguardo la migliore e più innovativa ricerca nel campo dell'architettura sottolinea la



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Risulta pertanto condiviso il convincimento che la rigenerazione costituisca una questione complessa, che non possa esaurirsi nelle dimensioni edilizia e urbanistica, ma coinvolge altresì la formazione di nuovi scenari paesaggistici e la rivalutazione dei patrimoni immobiliari pubblici inutilizzati, sino a interessare l'integrazione territoriale e sociale.

La rigenerazione urbana incorpora quindi il concetto di una rinascita sul piano economico-sociale e culturale, finalizzata al riequilibrio e all'avanzamento civile delle zone compromesse e deteriorate e, attraverso questo percorso, garantisca la coesione sociale.

Si estende alle problematiche concernenti la città sostenibile e il diritto della e alla città. In sostanza, si delinea una concezione prevalentemente "politica" e sociologica della rigenerazione urbana, intesa come insieme diversificato di provvedimenti e iniziative che, ai differenti livelli e nei molteplici settori di intervento interessati, convergano verso il miglioramento delle condizioni esistenziali, prioritariamente l'ambiente e il tessuto urbano, delle comunità (generalmente economicamente svantaggiate) insediate in zone urbane periferiche compromesse e deteriorate⁷³.

Potrebbe essere ragionevole lasciare allo stato aperta la possibilità di immaginare una possibile autonomia di regime giuridico della rigenerazione urbana, ciò che invero costituirebbe il presupposto contenutistico per l'emersione di un nuovo e autonomo concetto e istituto del diritto⁷⁴.

dimensione propriamente paesaggistica dell'idea di riuso e del riciclo architettonico. In questo senso la rigenerazione urbana è in grado di essere creazione di nuovi paesaggi. Cfr G. F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007, 135 ss., e in *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017, 22 febbraio 2017

⁷³ E' una visione olistica, trasversale tipica del modello della sostenibilità nel quadro di una profonda rilettura del tradizionale modello di elaborazione delle politiche pubbliche in materia ambientale raffigurato dalla sequenza comando-controllo". Sotto la pressione del climate change e nell'epoca dell'Antropocene si va delineando una design revolution nella progettazione dello sviluppo delle città e un ripensamento profondo dello stesso modello tradizionale di "homeowning democracy" a base dell'abitare nelle città.

In tal senso si pone la Convenzione europea del paesaggio di Firenze del 2000 (che, come si appare visto, estende la nozione di "paesaggio" a tutto il territorio) e la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del cultural heritage (che io traduco "eredità culturale" e non "patrimonio culturale") per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, entrata in vigore il 1° giugno 2011, firmata dall'Italia il 27 febbraio 2013.

⁷⁴ E. FREDIANI, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. amm.*, n. 2 del 2019, 343 ss., parla di "interesse rigenerativo" come nuovo interesse qualificato di sintesi, una sorta di "meta-interesse" che si inquadrebbe (nota 134) "in una prospettiva più ampia, che presuppone l'interesse ambientale, ma si colloca nel contempo entro una cornice di natura sistemica in cui emergono anche le componenti economica e sociale", in una sintesi nella quale, secondo il concetto hegeliano di *aufheben*, "non è superato attraverso un processo dialettico di negazione, bensì trova – indipendentemente da un momento negativo – il proprio compimento ed inveramento nella cornice più ampia rappresentata dalla sfera rigenerativa".



In tale ambito vari possono essere gli strumenti da utilizzare per la rigenerazione urbana che ha generato studi e ricerche che si pongono come interessanti esempi innovativi di democrazia partecipativa.

Si discute anche di una nuova urbanistica "reticolare" e di nuove frontiere dell'amministrazione basata essenzialmente su decisioni costruite dinamicamente attraverso la partecipazione attiva ed effettiva dei cittadini⁷⁵.

Il DNSH si colloca in questo contesto introducendo limitazioni che restringono la discrezionalità delle decisioni pianificatorie; infatti, gli strumenti di pianificazione territoriale e i programmi operativi che usufruiscono di risorse finanziarie europee, specialmente quelle derivanti dal PNRR, devono risultare conformi al principio DNSH, il che implica l'obbligo di accertare che le determinazioni relative alla destinazione territoriale non producano pregiudizio rilevante agli obiettivi di tutela ambientale.

Tale condizione acquisisce particolare importanza nelle determinazioni riguardanti l'utilizzo di nuovo suolo, il rinnovamento urbano e l'espansione di nuove zone.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, mediante la pronuncia n. 5719 del 2 luglio 2025, ha recentemente stabilito che le istanze ambientali e paesaggistiche non possono essere più considerate unicamente sulla base dei vincoli normativi specifici, costituendo esse principio orientativo generale dell'attività pianificatoria urbanistica.

Il giudice amministrativo ha riconosciuto particolarmente ampio lo spazio operativo dell'amministrazione comunale nell'elaborazione degli strumenti urbanistici, potendo le determinazioni pianificatorie dare priorità alla preservazione di aree di valore ambientale e paesaggistico⁷⁶.

Un aspetto critico questo che riguarda anche il rapporto tra il DNSH e gli interessi privati alla edificabilità dei suoli. La giurisprudenza ha chiarito che le scelte di pianificazione urbanistica che privilegino la conservazione ambientale non devono essere oggetto di motivazione rafforzata, potendo l'amministrazione legittimamente modificare le previsioni urbanistiche in funzione di esigenze ambientali anche in assenza di specifici vincoli sovraordinati.

Tale orientamento si fonda sul riconoscimento del preminente valore costituzionale della tutela ambientale e paesaggistica, come sancito dall'art. 9 della Costituzione nella formulazione novellata nel 2022⁷⁷.

L'introduzione del DNSH allora rafforza questa tendenza, imponendo che le scelte urbanistiche volte alla minimizzazione degli impatti ambientali su tutte le componenti rilevanti.

⁷⁵ F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto della città*, Bologna, 2017

⁷⁶ Cons. Stato, sez. IV, 2 luglio 2025, n. 5719 in www.giustizia-amministrativa.it

⁷⁷ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente".



In particolare il DNSH incide sulle scelte relative alla localizzazione di nuovi insediamenti, alla densità edilizia, alla dotazione di infrastrutture verdi e alla gestione delle risorse naturali. Le amministrazioni allora non possono più limitarsi a verificare la compatibilità delle scelte urbanistiche con i vincoli puntuali esistenti, dovendo invece operare una valutazione sistemica della sostenibilità ambientale delle proprie determinazioni⁷⁸.

9. DNSH e rigenerazione urbana nel quadro del PNRR

Gli interventi di rigenerazione urbana costituiscono uno degli assi portanti della Missione 5, Componente 2 del PNRR italiano, articolandosi principalmente in tre investimenti strategici⁷⁹: gli interventi volti alla riduzione delle situazioni di marginalizzazione e degrado sociale (Inv. 2.1), i Piani Urbani Integrati (Inv. 2.2) e il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare - PINQuA (Inv. 2.3). Tali misure operano interamente nel regime 2, ossia nel regime del mero rispetto del principio DNSH senza che sia richiesto un contributo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi ambientali.

La distinzione tra i due regimi assume rilevanza fondamentale nella determinazione degli obblighi cui sono sottoposti i beneficiari. Nel regime 1, applicabile quando l'intervento fornisce un contributo sostanziale ad almeno uno degli obiettivi ambientali, le prescrizioni risultano maggiormente stringenti e richiedono il soddisfacimento di parametri tecnici più elevati. Nel regime 2, invece, pur permanendo l'obbligo di non arrecare danno significativo a nessuno dei sei obiettivi, i requisiti da rispettare sono calibrati sulla mera prevenzione di impatti negativi rilevanti.

La disciplina DNSH applicabile agli interventi di rigenerazione urbana si articola principalmente attorno a due tipologie di attività: la costruzione di nuovi edifici e la ristrutturazione di edifici esistenti. Per entrambe le categorie, il quadro normativo prevede vincoli differenziati in relazione a ciascuno dei sei obiettivi ambientali⁸⁰.

La realizzazione di nuovi volumi edilizi nell'ambito di progetti di rigenerazione urbana è disciplinata dalla scheda tecnica n. 1 della Guida operativa DNSH. Tale scheda trova applicazione anche nei casi di demolizione con ricostruzione e negli ampliamenti di edifici esistenti che comportino la realizzazione di nuovi volumi di entità significativa (superiore al 15% del volume esistente o comunque superiore a 500 metri cubi di volume lordo climatizzato).

Un aspetto preliminare di rilevanza fondamentale attiene alle esclusioni soggettive. Risultano infatti esclusi dall'ambito di applicazione gli edifici destinati ad attività

⁷⁸ Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710; Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656

⁷⁹ Missione 5, Componente 2, Investimenti 2.1, 2.2 e 2.3 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano

⁸⁰ Comunicazione della Commissione - Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (2021/C 58/01)



estrattive, di stoccaggio, trasporto o produzione di combustibili fossili, nonché gli edifici il cui esercizio sia connesso ad attività rientranti nel sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) con livelli emissivi superiori ai parametri di riferimento. Parimenti escluse sono le attività connesse alle discariche di rifiuti, agli inceneritori e agli impianti di trattamento meccanico-biologico, salvo che gli interventi siano finalizzati all'incremento dell'efficienza energetica o al miglioramento delle operazioni di riciclo.

La seconda tipologia attiene agli interventi di ristrutturazione che costituiscono il nucleo centrale della rigenerazione urbana e sono disciplinati dalla scheda tecnica n. 2. Rientrano in tale categoria le ristrutturazioni importanti di primo e secondo livello, così come definite dal decreto interministeriale 26 giugno 2015⁸¹, nonché gli interventi di riqualificazione energetica. Per questi ultimi, il contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici si realizza attraverso la riduzione del fabbisogno di energia primaria globale, che deve essere almeno pari al 30% rispetto alla situazione preesistente. Il DNSH contribuisce a consolidare tale indirizzo, fornendo criteri oggettivi per valutare la sostenibilità delle scelte urbanistiche e legittimando modifiche delle previsioni di piano anche in riduzione dei diritti edificatori precedentemente riconosciuti, qualora necessario per garantire il rispetto degli obiettivi ambientali. Ciò determina un ulteriore affievolimento della tutela delle aspettative edificatorie non ancora consolidate in diritti acquisiti.

In materia di rigenerazione urbana, quindi, il DNSH può assumere un ruolo particolarmente significativo, orientando le scelte verso interventi che minimizzino il consumo di nuovo suolo, privilegino il riuso del patrimonio edilizio esistente, favoriscano l'efficienza energetica e promuovano la transizione verso un'economia circolare. Le amministrazioni sono chiamate a valutare non solo gli aspetti economici e funzionali degli interventi di rigenerazione, ma anche la loro coerenza con gli obiettivi di sostenibilità ambientale declinati dal DNSH.

10. Criticità applicative e prospettive di evoluzione del principio DNSH nella rigenerazione urbana

L'applicazione concreta del DNSH ha fatto emergere diverse criticità operative alcune di carattere più specifico per la rigenerazione urbana che meritano attenta considerazione.

Partendo da quelle di carattere più generale, una prima questione attiene alla complessità delle valutazioni richieste e all'onere amministrativo che ne deriva per le pubbliche amministrazioni e per i soggetti attuatori degli interventi. La necessità di verificare la conformità al DNSH rispetto a sei distinti obiettivi ambientali, attraverso criteri di vaglio

⁸¹ Decreto interministeriale 26 giugno 2015 - Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici



tecnico articolati, comporta un significativo appesantimento delle procedure e dei costi, con possibili ricadute negative sui tempi di realizzazione degli interventi⁸².

Tale problematica si intreccia con l'esigenza, più volte richiamata dal legislatore europeo e nazionale, di semplificazione e accelerazione delle procedure autorizzative, particolarmente sentita nel contesto dell'attuazione del PNRR, che è soggetto a stringenti vincoli temporali. Si pone dunque un problema di bilanciamento tra l'esigenza di garantire un'effettiva verifica della sostenibilità ambientale degli interventi e quella di assicurare la tempestività nella realizzazione dei progetti.

Una seconda criticità riguarda la necessità di competenze tecniche specialistiche per effettuare correttamente le valutazioni DNSH. Non tutte le amministrazioni dispongono delle professionalità necessarie per applicare i criteri di vaglio tecnico previsti dalla normativa europea, con il rischio di valutazioni superficiali o inadeguate. Tale circostanza rende necessario un investimento significativo nella formazione del personale e, in molti casi, il ricorso a consulenze esterne specializzate, con ulteriori aggravii di costi e tempi⁸³. Per quanto attiene agli interventi di rigenerazione urbana l'applicazione della disciplina DNSH solleva alcune questioni interpretative e operative che meritano attenzione.

Una prima questione attiene alla complessità dell'impianto prescrittivo, che richiede competenze multidisciplinari e comporta un significativo aggravio procedurale e documentale. Tale complessità rischia di disincentivare gli interventi di minore entità, proprio in quei contesti di marginalità urbana che costituiscono l'obiettivo prioritario delle politiche di rigenerazione.

Un secondo profilo problematico riguarda il coordinamento tra la disciplina DNSH e i procedimenti autorizzativi ordinari, con particolare riferimento alla valutazione di impatto ambientale e alla valutazione di incidenza. La sovrapposizione di adempimenti valutativi rischia di generare duplicazioni e di appesantire ulteriormente l'iter procedurale, senza un corrispondente incremento della qualità della valutazione. Appare pertanto auspicabile un'integrazione metodologica e procedurale tra i diversi strumenti di verifica della compatibilità ambientale.

Sul piano sostanziale, alcune prescrizioni appaiono particolarmente stringenti e potrebbero richiedere un'applicazione flessibile in relazione alle specificità dei contesti urbani consolidati. Il divieto assoluto di caldaie a gas per alcune misure, ad esempio, potrebbe risultare difficilmente compatibile con le reti di teleriscaldamento esistenti o con situazioni edilizie che non consentono l'installazione di pompe di calore.

⁸² B. DE WITTE, "The european union's Covid 2019 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift", in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635

⁸³ Circolare MEF-RGS n. 22 del 14 maggio 2024, che evidenzia la necessità di "assistere le Amministrazioni titolari di misure e i Soggetti attuatori degli interventi ad assicurare il rispetto del principio DNSH".



Analogamente, i vincoli relativi all'economia circolare potrebbero incontrare difficoltà applicative in relazione alla disponibilità effettiva sul mercato di materiali riciclati con le caratteristiche tecniche richieste.

La sfida applicativa, allora, consiste nel coniugare il rigore delle prescrizioni con la necessaria flessibilità operativa, evitando che la complessità procedurale si traduca in un freno all'attuazione delle politiche di rigenerazione urbana.

L'attuazione del DNSH potrebbe richiedere interventi normativi volti a coordinare le diverse procedure di valutazione ed a semplificare gli adempimenti a carico delle amministrazioni e dei soggetti attuatori. Sarebbe altresì opportuno sviluppare strumenti digitali che facilitino l'applicazione dei criteri di vaglio tecnico e la documentazione della conformità al principio, nell'ottica di una progressiva standardizzazione e semplificazione delle procedure.

Infine, un aspetto che merita attenzione riguarda il monitoraggio dell'effettiva applicazione del DNSH e la verifica dei suoi risultati in termini di miglioramento della sostenibilità ambientale degli investimenti pubblici. Sarebbe utile sviluppare sistemi di monitoraggio che consentano di valutare l'impatto del principio e di individuare eventuali correttivi necessari per rafforzarne l'efficacia operativa.

11. Conclusioni

L'analisi svolta consente di trarre alcune conclusioni circa il ruolo e l'impatto del DNSH nel sistema del diritto ambientale e nei suoi rapporti con la discrezionalità amministrativa dove si configura come uno strumento di limitazione dei danni all'ambiente attraverso l'introduzione di parametri più stringenti e oggettivi per valutare la sostenibilità delle attività economiche e degli investimenti pubblici che, comunque arrecherebbero un danno, ancorché non significativo, al sistema ambiente.

Sul versante eurounitario, emerge la tendenza verso una sua progressiva estensione oltre l'ambito iniziale degli investimenti finanziati con fondi europei⁸⁴. La Commissione europea ha già applicato il DNSH nella disciplina degli aiuti di Stato in materia di clima, ambiente ed energia, come testimoniato dalle linee guida del 2022⁸⁵ secondo cui il DNSH si sta configurando come un criterio generale di sostenibilità applicabile a tutte le politiche pubbliche con impatto ambientale.

Nell'ordinamento italiano il DNSH introduce un paradigma innovativo di valutazione della sostenibilità degli interventi pubblici, che trova negli interventi di rigenerazione urbana un campo di applicazione particolarmente significativo. La disciplina si caratterizza per un approccio multidimensionale che considera congiuntamente i diversi

⁸⁴ M.E. HARRIS, *"The normative values of the European Green Deal"*, in rivista.eurojus.it, 2024

⁸⁵ Comunicazione della Commissione europea 2022/C 80/01, "Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, della tutela ambientale e dell'energia 2022".



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

profili di impatto ambientale, imponendo agli operatori l'adozione di soluzioni progettuali e gestionali integrate.

Il carattere distintivo del DNSH, allora, risiede nella sua capacità di sottrarre la valutazione della compatibilità ambientale alle logiche del bilanciamento tra interessi contrapposti, imponendo come soglia invalicabile l'assenza di danno significativo a ciascuno dei sei obiettivi ambientali individuati dalla normativa europea. Tale approccio segna comunque un'evoluzione significativa rispetto ai tradizionali strumenti di valutazione ambientale, che consentono forme di compensazione tra impatti negativi e benefici attesi.

Sul piano dei rapporti con la discrezionalità amministrativa, il DNSH opera una significativa compressione degli spazi di libertà valutativa delle pubbliche amministrazioni, configurandosi come un vincolo strutturale che delimita ab origine l'ambito delle scelte ammissibili. La conformità al DNSH non è oggetto di discrezionalità, nemmeno di quella tecnica, ma costituisce un requisito di legittimità dell'azione amministrativa, la cui violazione determina l'illegittimità degli atti adottati.

Tale compressione della discrezionalità appare giustificata dalla natura e dall'importanza degli interessi tutelati, che attengono alla protezione di valori primari riconosciuti dall'ordinamento costituzionale ed europeo. Tuttavia, essa solleva interrogativi circa la compatibilità con le esigenze di flessibilità dell'azione amministrativa e con il principio di buon andamento, richiedendo un attento bilanciamento tra l'esigenza di tutela ambientale e quella di efficienza ed efficacia dell'amministrazione.

Infine, sul piano giurisprudenziale, le prime pronunce in materia di DNSH evidenziano un orientamento favorevole a un controllo penetrante della conformità ad esso, pur nel rispetto dei tradizionali limiti del sindacato sulla discrezionalità tecnica. Il giudice amministrativo tende a qualificare la verifica del DNSH come una questione di legittimità più che di merito, consentendo un sindacato più intenso rispetto a quello tradizionalmente esercitato sulle valutazioni di compatibilità ambientale.

Le criticità applicative emerse nell'attuazione del DNSH richiedono allora interventi di semplificazione e razionalizzazione, volti a ridurre gli oneri amministrativi e a facilitare l'acquisizione delle competenze tecniche necessarie. Sarebbe altresì opportuno sviluppare strumenti operativi standardizzati che consentano una più agevole applicazione dei criteri di vaglio tecnico.

In prospettiva futura, DNSH appare destinato a consolidarsi come criterio generale di "tolleranza" ambientale, estendendosi progressivamente oltre l'ambito degli investimenti finanziati con fondi europei per permeare l'intero sistema delle politiche pubbliche con impatto ambientale. Tale evoluzione richiederà comunque un adeguato chiarimento del quadro normativo nazionale e lo sviluppo di prassi applicative coerenti ed efficienti.

La sua piena attuazione richiede tuttavia un impegno significativo da parte delle amministrazioni e un'attenta opera di coordinamento con gli strumenti esistenti, al fine di



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

garantire che l'accresciuta protezione ambientale si realizzi senza compromettere l'efficienza e la tempestività dell'azione pubblica.

L'efficacia di tale strumentario dipenderà dalla coerenza complessiva del sistema normativo e dalla capacità delle istituzioni di garantire un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale, evitando che le disparità territoriali in termini di capacità amministrativa si traducano in differenziali di effettività della disciplina ambientale.