



## **Do No Significant Harm: natura giuridica e funzioni del DNSH nel diritto dell'Unione europea**

DI BEATRICE BICHI RUSPOLI FORTEGUERRI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le origini e funzioni del DNSH. – 3. La prima applicazione cogente del DNSH nel quadro della finanza sostenibile. – 4. Il DNSH nei finanziamenti pubblici. – 5. Il valore aggiunto del DNSH rispetto al diritto ambientale. – 6. Conclusioni: il DNSH tra principio generale e criterio regolatorio.

### **1. Introduzione.**

Il criterio del “non arrecare un danno significativo” (*Do No Significant Harm* o DNSH) è divenuta un concetto chiave nel diritto dell'Unione europea (UE), acquisendo un ruolo trasversale nei meccanismi di attuazione del Green Deal europeo e, più in generale, nella governance ambientale e finanziaria dell'Unione. Nato nel contesto della finanza sostenibile, il DNSH si è progressivamente esteso a numerosi ambiti del diritto dell'Unione, assumendo funzioni diverse a seconda del contesto applicativo: vincolo procedurale, requisito di ammissibilità, criterio di selezione o parametro valutativo.

Tuttavia, dietro l'apparente consolidamento normativo del DNSH si cela un'ambiguità di fondo sulla sua natura giuridica. Sebbene molteplici strumenti dell'Unione lo designino come «principio», resta aperta la questione se esso possa essere qualificato come un vero principio generale del diritto ambientale UE, oppure se debba piuttosto essere inteso come un criterio tecnico-regolatorio, funzionale alla selezione degli interventi finanziabili.

Questa ambivalenza non è solo terminologica: ha conseguenze rilevanti in termini di vincolatività, coerenza sistemica e impatto sulle competenze nazionali, in particolare nel settore degli aiuti di Stato. In questo quadro, il presente contributo si propone di indagare la funzione giuridica del DNSH all'interno del diritto dell'UE, prendendo come osservatorio privilegiato l'ambito dei finanziamenti pubblici.

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso Università degli Studi Roma Tre.

Dopo aver delineato i riferimenti del DNSH rispetto ai principi generali del diritto ambientale dell'Unione (par. 2), si analizzeranno le sue prime manifestazioni nel diritto positivo, con particolare attenzione al settore della finanza sostenibile (par. 3). Sarà poi esaminata l'integrazione del DNSH nei meccanismi di finanziamento pubblico, con un focus sul controllo degli aiuti di Stato (par. 4). Il paragrafo successivo valuterà se e in che misura il DNSH apporti un valore aggiunto rispetto alla normativa ambientale vigente (par. 5). Infine, si discuterà se il DNSH stia evolvendo verso un nuovo principio del diritto dell'Unione o se resti uno strumento tecnico di coordinamento tra politiche ambientali ed economiche (par. 6).

## 2. Le origini e funzioni del DNSH.

Al fine di comprendere la natura del DNSH nel diritto dell'Unione europea, è necessario innanzitutto tracciarne le origini.

La formula del «non arrecare danno» non è nuova nel panorama giuridico del diritto internazionale, affondando le proprie radici a livello consuetudinario nell'obbligo degli Stati di prevenire, ridurre e controllare il rischio di danni ambientali che possano estendersi al di fuori della propria giurisdizione<sup>1</sup>. Il principio di *no harm* è stato anche enunciato in diverse fonti autorevoli del diritto internazionale, in particolare in ambito ambientale<sup>2</sup>. Esso è collegato al generale principio di buon vicinato e mira a evitare che attività condotte all'interno di uno Stato possano causare danni extraterritoriali<sup>3</sup>.

Nel contesto dell'Unione europea, tuttavia, tale principio ha assunto tratti distintivi e innovativi<sup>4</sup>. Con il Green Deal europeo del 2019 è stato introdotto il cosiddetto *Green Oath*, ovvero l'impegno a «non nuocere» (*do no harm*), secondo cui «tutte le azioni e le politiche dell'UE dovrebbero convergere per consentire all'Unione di realizzare la transizione giusta verso un futuro sostenibile»<sup>5</sup>.

Sebbene il nesso tra il *Green Oath* e il DNSH sia oggetto di dibattito in dottrina<sup>6</sup>, si tende a ritenere che tale impegno verde abbia trovato concreta attuazione proprio attraverso il

---

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> Si tratta del principio generale che pone sugli Stati la responsabilità di assicurare che le attività nelle loro giurisdizioni o controllo non causino danni all'ambiente di altri stati. Principio 2 della Dichiarazione di Rio del 1992 (Rio Declaration on Environment and Development, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>). In precedenza, 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>).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, in *RGA Online*, 2024, <https://rgaonline.it/articoli/contributi/nascita-di-un-principio-la-tormentata-formazione-del-do-no-significant-harm/>; R. FAMÀ, *Beyond "Fit for 55": The emergence of the 'Do No Significant Harm' principle in EU law and EU funding mechanisms*, cit., p. 64. Famà osserva come lo scopo del DNSH nell'ordinamento UE non sia più quello di favorire buone relazioni tra Stati vicini come nel diritto internazionale.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il Green Deal europeo, COM/2019/640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52019DC0640>.

<sup>6</sup> R. FAMÀ, *Beyond "Fit for 55": The emergence of the "Do No Significant Harm" principle in EU law and EU funding mechanisms*, cit., p. 65. Quest'ultima ricorda come il collegamento tra il Green Oath e il DNSH non possa ritenersi certo, potendo anche trattarsi di concetti distinti.

criterio del «non arrecare un danno significativo all'ambiente», considerato uno degli elementi cardine del Green Deal europeo<sup>7</sup>. Per conseguire i propri obiettivi ambientali e climatici, infatti, l'Unione non può affidarsi esclusivamente a politiche ambientali settoriali, ma deve garantire che l'insieme delle politiche pubbliche non produca effetti contrari a tali finalità. In quest'ottica, il DNSH non si limita a orientare i finanziamenti pubblici, ma si inserisce in una più ampia strategia di integrazione ambientale, finalizzata a garantire la coerenza di tutte le politiche dell'Unione con gli obiettivi del Green Deal<sup>8</sup>.

Per comprenderne appieno la portata, è necessario collocare il DNSH nel contesto più ampio dell'architettura generale dell'ordinamento sovranazionale. Sotto il profilo concettuale, esso è stato messo in relazione con diversi principi già presenti nel diritto ambientale dell'Unione. Alcuni autori ne evidenziano la connessione con il principio dello sviluppo sostenibile, nella misura in cui esso agisce da filtro sostanziale per valutare ciò che può ostacolare il raggiungimento della neutralità climatica, promuovendo un'interpretazione rafforzata e sostanziale di tale principio<sup>9</sup>. In almeno un caso, il diritto dell'Unione ha esplicitamente associato il DNSH al principio di precauzione<sup>10</sup>. Più frequentemente, esso viene ricondotto al principio d'integrazione, in virtù della sua natura procedurale e della funzione trasversale di promuovere l'inclusione delle considerazioni ambientali in tutte le politiche e azioni dell'Unione<sup>11</sup>. Tuttavia, larga parte della dottrina concorda nel riconoscere al DNSH la funzione di dare attuazione al principio di non regressione, che vieta, salvo casi eccezionali di rilevante interesse pubblico, l'abbassamento dei livelli di tutela ambientale già acquisiti<sup>12</sup>. In questo senso, il DNSH si configura come uno strumento procedurale volto a garantire che nessuna misura finanziata con fondi pubblici comprometta gli standard ambientali vigenti<sup>13</sup>.

A partire da questa funzione generale, è possibile individuare tre principali ambiti di applicazione del DNSH nel diritto dell'Unione europea:

---

<sup>7</sup> A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *federalismi.it*, 2024, p. 51.

<sup>8</sup> M. BELTRÁN MIRALLES, T. GOURDON, I. SEIGNEUR, M. ARRANZ PADILLA, N. PICKARD GARCIA, *The implementation of the "Do No Significant Harm" principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2023, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135691>.

<sup>9</sup> A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, cit.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) n. 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, GU L 317 del 9.12.2019, p. 1-16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32019R2088>, considerando n. 17: «Per assicurare un'applicazione coerente e uniforme del presente regolamento, è necessario stabilire una definizione armonizzata di "investimenti sostenibili", che faccia in modo che le imprese che beneficiano di tali investimenti rispettino prassi di buona governance e sia assicurato il principio di precauzione teso a non arrecare danni significativi, affinché non sia pregiudicato in maniera significativa né l'obiettivo ambientale né quello sociale».

<sup>11</sup> L. KENTACHE, *The genealogy of the DNSH principle*, cit. S. DOMAINE, *La disciplina in materia di aiuti di Stato e la tutela dell'ambiente nell'ordinamento dell'Unione europea*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Torino, 2023, [https://iris.unito.it/retrieve/02541202-1073-4bf6-bfde-995e94669d6d/Tesi%20Domaine\\_def\\_stamp.pdf](https://iris.unito.it/retrieve/02541202-1073-4bf6-bfde-995e94669d6d/Tesi%20Domaine_def_stamp.pdf).

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> S. DOMAINE, *La disciplina in materia di aiuti di Stato e la tutela dell'ambiente nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit.

- (i) in chiave istituzionale, in cui il DNSH si applica alle istituzioni europee, imponendo un obbligo di giustificazione, soprattutto nell'ambito delle valutazioni d'impatto della regolamentazione<sup>14</sup>;
- (ii) nel contesto della finanza sostenibile, dove opera come criterio per qualificare strumenti di mercato e garantirne la coerenza con gli obiettivi ambientali<sup>15</sup>;
- (iii) in tema di finanziamenti pubblici, ambito in cui il DNSH funge da condizione di ammissibilità per accedere a fondi europei e può essere integrato come elemento rilevante nelle valutazioni sulla compatibilità degli aiuti di Stato<sup>16</sup>.

In termini cronologici, è nella disciplina sulla finanza sostenibile che il DNSH ha trovato la sua prima concreta formulazione normativa.

### 3. La prima applicazione cogente del DNSH nel quadro della finanza sostenibile.

La prima apparizione del DNSH nel diritto cogente dell'Unione si colloca nel contesto della finanza sostenibile. Piuttosto che imporre obblighi stringenti, l'UE predilige orientare le dinamiche concorrenziali del mercato verso la sostenibilità<sup>17</sup>. Perché ciò sia efficace, tuttavia, è necessario contrastare preventivamente il fenomeno del *greenwashing*. In tal senso, ai consumatori deve essere garantito il diritto a informazioni chiare e veritiere sulla sostenibilità dei prodotti, compresi quelli finanziari.

Il primo riferimento esplicito al DNSH si trova nel considerando n. 17 del regolamento relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari<sup>18</sup>. Tale regolamento introduce norme armonizzate in materia di trasparenza per i partecipanti ai mercati finanziari e per i consulenti finanziari, in merito all'integrazione dei fattori ambientali, sociali e di governance (noti come *Environmental, Social, and Governance* o *ESG criteria*) nelle loro attività. Al fine di evitare che un investimento qualificato come «sostenibile» possa compromettere obiettivi ambientali o sociali, il regolamento introduce la necessità di una definizione armonizzata di «investimento sostenibile» e ne subordina il riconoscimento all'assenza di danni significativi («*significant harm*») a obiettivi ambientali o sociali<sup>19</sup>.

Rispetto all'iniziale *Green Oath*, questo riferimento introduce il criterio della “significatività” del danno, apportando una flessibilità che rende il DNSH meno rigido nella sua applicazione.

---

<sup>14</sup>Commission staff working document, better regulation guidelines, 2021, [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en). Secondo la Commissione, una migliore regolazione si basa su vari concetti e principi chiave, inclusa la coerenza: l'applicazione del principio DNSH, quindi, diventa uno strumento per controllare la coerenza rispetto a obiettivi di policy di alto livello e lungo termine.

<sup>15</sup> Regolamento n. 2019/2088, cit.

<sup>16</sup> G. M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, p. 135.

<sup>17</sup> M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, in *federalismi.it*, 2024, p. 72.

<sup>18</sup> Considerando n. 17 del regolamento n. 2019/2088, cit.

<sup>19</sup> Art. 2, n. 17, regolamento n. 2019/2088, cit.: un investimento è sostenibile se sostiene un'attività economica che contribuisce a un obiettivo ambientale o sociale «a condizione che tali investimenti non arrechino un danno significativo a nessuno di tali obiettivi».

Successivamente, il DNSH è stato integrato nel c.d. regolamento tassonomia, sempre nell'ambito della finanza sostenibile<sup>20</sup>. Quest'ultimo ha come obiettivo dichiarato il contrasto al *greenwashing*, fornendo agli investitori strumenti per verificare se un'attività economica possa essere considerata sostenibile sotto il profilo ambientale, attraverso criteri comuni e validi a livello dell'intera Unione<sup>21</sup>. In questo regolamento, il DNSH non è formalmente qualificato come un "principio", ma rappresenta uno degli elementi necessari per stabilire la sostenibilità di un investimento<sup>22</sup>. In particolare, un investimento non deve arrecare un danno significativo a nessuno dei sei obiettivi ambientali elencati nel regolamento<sup>23</sup>, secondo i criteri enunciati all'art. 17 e quelli tecnici stabiliti dalla Commissione tramite atti delegati<sup>24</sup>. Manca una definizione universale di cosa sia un "danno significativo", che è lasciata a criteri tecnici adattabili alle particolari caratteristiche di ogni settore<sup>25</sup>.

Nel quadro del regolamento tassonomia, il DNSH opera quindi su due livelli distinti: (1) come principio generale, e (2) come insieme di criteri tecnici di valutazione. Tale distinzione è rilevante, poiché numerosi atti giuridici fanno riferimento al principio DNSH in senso ampio, senza però includere necessariamente i criteri tecnici associati<sup>26</sup>.

Un caso emblematico di questa distinzione si riscontra nel settore dei finanziamenti pubblici.

---

<sup>20</sup> Regolamento (UE) n. 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) n. 2019/2088 (c.d. regolamento tassonomia) GU L 198 del 22.6.2020, p. 13-43, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj?locale=it>. N. DE ARRIBA-SELLIER, *Sustainable Finance: Green Taxonomies as Instruments of System Change?*, in J. H. VAN ZEBEN, C. HILSON (a cura di), *A Research Agenda for Environmental Law*, Cheltenham, 2025, p. 157 ss.. Per De Arriba-Sellier le «green taxonomies» o tassonomie verdi sono nuovi strumenti regolatori, adottati in diverse giurisdizioni, che identificano ed elencano le attività economiche e gli investimenti a supporto della transizione a un'economia sostenibile.

<sup>21</sup> Considerano n. 11 del regolamento tassonomia, cit., che definisce il *greenwashing* come «ottenere un vantaggio sulla concorrenza in modo sleale commercializzando un prodotto finanziario come ecocompatibile quando in realtà gli standard ambientali di base non sono soddisfatti». N. DE ARRIBA-SELLIER, *Sustainable Finance: Green Taxonomies as Instruments of System Change?*, in J. H. VAN ZEBEN, C. HILSON (a cura di), *op. cit.*, p.161-162: gli obiettivi delle tassonomie verdi sono: 1) stimolare la transizione a un'economia sostenibile attraverso l'identificazione e l'elenco di attività economiche e investimenti a supporto; 2) prevenire il *greenwashing*; 3) fornire ulteriori requisiti per prevenire esternalità ambientali o sociali.

<sup>22</sup> M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, cit.

<sup>23</sup> Art. 3, par. 1, lett. b, regolamento tassonomia, cit., che rinvia agli obiettivi di cui all'art. 9: «a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi».

<sup>24</sup> La lista degli atti delegati adottati finora dalla Commissione è disponibile a [https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/financial-services-legislation/implementing-and-delegated-acts/taxonomy-regulation\\_en](https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/financial-services-legislation/implementing-and-delegated-acts/taxonomy-regulation_en).

<sup>25</sup> R. FAMÀ, *Beyond "Fit for 55": The emergence of the "Do No Significant Harm" principle in EU law and EU funding mechanisms*, cit., p. 65. Famà osserva come non vi sia nemmeno perfetta sovrapposibilità tra DNSH nel regolamento n. 2019/2088 e nel regolamento tassonomia.

<sup>26</sup> M. BELTRÁN MIRALLES et al, *The implementation of the "Do No Significant Harm" principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, cit.

#### 4. Il DNSH nei finanziamenti pubblici.

La politica della concorrenza figura tra quelle che, secondo la Commissione, devono conformarsi all'impegno a «non arrecare danno». In particolare, il *Competition Policy Brief* del 2021 ha delineato l'approccio della Commissione agli aiuti di Stato alla luce del DNSH<sup>27</sup>.

Considerando la necessità di eliminare gradualmente i sussidi dannosi per l'ambiente, la Commissione ha dichiarato l'intenzione di allineare tutte le pertinenti linee guida sugli aiuti di Stato al *Green Oath*, nel rispetto delle norme sulla concorrenza previste dai Trattati<sup>28</sup>.

Sempre nel 2021, la revisione della comunicazione relativa ai progetti importanti di interesse comune europeo (*Important Projects of Common European Interest* o IPCEI) ha richiesto agli Stati membri di dimostrare che i progetti notificati siano conformi al principio DNSH, come definito nel regolamento tassonomia, con l'obiettivo di sostenere le strategie ambientali dell'Unione e accelerare la transizione verde<sup>29</sup>. Di conseguenza, i progetti IPCEI che causano un danno significativo all'ambiente risultano inammissibili al sostegno pubblico.

Il principio DNSH è comprensibilmente richiamato anche dalle linee guida del 2022 sugli aiuti di Stato a favore del clima, della protezione ambientale e dell'energia (CEEAG)<sup>30</sup>, posto che, a rigore, la Commissione non potrebbe autorizzare misure di aiuto in contrasto con gli obblighi di preservazione ambientale imposti dal diritto primario. In tale ambito, nel bilanciamento tra gli effetti negativi degli aiuti sulla concorrenza e sul commercio e quelli positivi sullo sviluppo economico<sup>31</sup>, la Commissione tiene conto anche del contributo agli obiettivi di tutela ambientale e di politica energetica. In particolare, viene prestata «particolare attenzione» ai criteri per determinare se un'attività economica sia sostenibile dal punto di vista ambientale secondo il regolamento tassonomia, inclusa la conformità al principio DNSH o a metodologie comparabili<sup>32</sup>. La Commissione potrà tener conto (se opportuno) delle esternalità negative dell'attività sovvenzionata, ma solo se alterino la concorrenza e gli scambi in misura contraria al comune interesse<sup>33</sup>, per esempio ostacolando il conseguimento degli obiettivi climatici dell'Unione<sup>34</sup>. Per le misure di decarbonizzazione, si presume un bilancio

---

<sup>27</sup> Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition, Competition policy brief 2021-01, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/63c4944f-1698-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>28</sup> A. GUPTA, *EU State Aid Rules and the European Green Deal: Will Their Stars Align?*, in *Air and Space Law*, 2023, p. 353.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, 2021/C 528/02, GU C 528 del 30.12.2021, p. 10-18, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=oj:JOC\\_2021\\_528\\_R\\_0002](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=oj:JOC_2021_528_R_0002), par. 20.

<sup>30</sup> Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022, GU C 80 del 18.2.2022, p. 1-89 (*Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy* o CEEAG), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022XC0218%2803%29>.

<sup>31</sup> Secondo l'art. 107, par. 3, lett. c) del TFEU «Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: [...] gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.» Di conseguenza, per essere considerati compatibili con il mercato interno ai sensi di tale norma, gli aiuti devono soddisfare due condizioni: una positiva, facilitare lo sviluppo di un'attività o regione economica; e una negativa, non alterare le condizioni commerciali in modo contrario all'interesse comune.

<sup>32</sup> Par. 71, CEEAG, cit.

<sup>33</sup> J. H. JANS, H. H. B. VEDDER, *European Environmental Law*, Zutphen, 2024, V ed., p. 330, osservano che nella valutazione della compatibilità degli aiuti il bilanciamento dovrebbe riguardare esclusivamente gli effetti positivi e negativi sulla concorrenza e il commercio.

<sup>34</sup> Par. 71, CEEAG, cit.

complessivamente positivo, salvo evidenti indicazioni di mancata conformità al principio DNSH<sup>35</sup>.

Anche nel quadro temporaneo per la crisi e la transizione<sup>36</sup> e nella quadro per gli aiuti di stato a favore dell'industria pulita<sup>37</sup>, si evidenzia l'obbligo per gli Stati membri di garantire la conformità al DNSH in relazione agli aiuti destinati ad accelerare lo sviluppo delle energie rinnovabili<sup>38</sup>.

Il DNSH ha conosciuto la sua più significativa espansione, però, nell'ambito dei finanziamenti europei<sup>39</sup>. L'applicazione più strutturata si ritrova nel regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility* o RRF)<sup>40</sup>, supportato da una specifica guida tecnica per l'attuazione del principio DNSH<sup>41</sup>. Quest'ultimo è richiamato anche nella disciplina del Fondo InvestEU<sup>42</sup> e dei Fondi

---

<sup>35</sup> Par. 134, CEEAG, cit.

<sup>36</sup> Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina, C/2023/1711, GU C 101 del 17.3.2023, p. 3-46 (*Temporary Crisis and Transition Framework* o TCTF), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52023XC0317%2801%29>.

<sup>37</sup> Il 26 febbraio 2025 la Commissione ha pubblicato la comunicazione sul patto per l'industria pulita: comunicazione della Commissione, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione, COM/2025/85 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52025DC0085>. In questa comunicazione ha annunciato l'adozione di una nuova disciplina degli aiuti di Stato nel secondo trimestre del 2025: comunicazione della Commissione, Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita (*Clean Industrial Deal State Aid Framework*) (c.d. CISAF) C/2025/7600, GU C/2025/3602 del 4.7.2025, p. 1, <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2025/3602/oj/eng>. Il CISAF sostituirà il TCTF, cit., sarà applicato a partire dal 25 giugno 2025 e resterà in vigore fino al 31 dicembre 2030.

<sup>38</sup> Par. 77, lett. q) e par. 78, lett. p), TCTF, cit.: «lo Stato membro deve garantire il rispetto del principio di “non arrecare un danno significativo”». Par. 56 e 81, CISAF, cit.: «lo Stato membro deve garantire il rispetto del principio di “non arrecare un danno significativo”».

<sup>39</sup> Per un'analisi comparata dei vari strumenti si rimanda a M. BELTRÁN MIRALLES et al, *The implementation of the “Do No Significant Harm” principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, cit.. Invece per un elenco esaustivo degli strumenti giuridici dell'UE che menzionano il DNSH si veda R. FAMÀ, *Beyond “Fit for 55”: The emergence of the “Do No Significant Harm” principle in EU law and EU funding mechanisms*, cit., tabelle 2 e 3.

<sup>40</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, GU L 57 del 18.2.2021, p. 17-75, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32021R0241>. L'art. 5 sui «Principi orizzontali» al par. 2 prevede che: «Il dispositivo sostiene unicamente misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo”, il quale si applica anche alle misure incluse nei capitoli dedicati al piano REPowerEU, salvo disposizione contraria nel presente regolamento». In questo contest, DNSH significa «non sostenere o svolgere attività economiche che arrecano un danno significativo all'obiettivo ambientale, ai sensi, ove pertinente, dell'articolo 17 del regolamento (UE) n. 2020/852» (art. 2, n. 6). L'art. 18, par. 4, lett. d), impone inoltre agli Stati membri di spiegare nei loro Piani di ripresa e resilienza come garantiranno che nessuna misura di riforma o investimento arrechi danni significativi agli obiettivi ambientali ai sensi dell'art. 17 del regolamento tassonomia, cit.

<sup>41</sup> 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, C/2023/6454, GU C, C/2023/111, 11.10.2023 <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2023/111/oj/ita> (Orientamenti tecnici RRF).

<sup>42</sup> Regolamento (UE) n. 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) n. 2015/1017, GU L 107 del 26.3.2021, p. 30-89 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/523/oj/ita>. In particolare, il considerando n. 11 prevede che il contributo del fondo InvestEU al conseguimento dell'obiettivo climatico sarà monitorato anche attraverso un uso appropriato dei criteri stabiliti dal regolamento tassonomia per determinare se un'attività economica è ecosostenibile. L'art. 8, par. 6, stabilisce poi che la Commissione debba elaborare orientamenti sulla sostenibilità che tengano anche debitamente conto del principio «non arrecare un danno significativo».

della Politica di Coesione<sup>43</sup>. In tali contesti, il DNSH assume la funzione di condizionalità ambientale<sup>44</sup>, escludendo dal finanziamento pubblico progetti che causano un danno significativo all'ambiente<sup>45</sup>.

Un'analisi dettagliata di ciascuno di questi strumenti esula dallo scopo del presente contributo. Tuttavia, è possibile trarre alcune considerazioni generali.

Anzitutto, sebbene tutti questi strumenti facciano riferimento al «principio» DNSH e al regolamento tassonomia, essi non impongono necessariamente l'adozione dei criteri tecnici previsti da quest'ultimo. Il regolamento RRF ha propri orientamenti tecnici per la valutazione del rispetto del DNSH, il cui approccio è raccomandato anche per i Fondi di Coesione<sup>46</sup>.

Tuttavia, i criteri tecnici del regolamento tassonomia sono utilizzati come base per accedere a valutazioni semplificate<sup>47</sup>. Nel caso delle CEEAG, i criteri tecnici del regolamento tassonomia non sono menzionati in modo esplicito, ma nella prassi vengono accettati dalla Commissione come prova idonea<sup>48</sup>, così come la guida tecnica elaborata nell'ambito del regolamento RRF<sup>49</sup>.

Tra gli elementi comuni nei vari strumenti di finanziamento UE si segnala la struttura bifasica del processo valutativo: una prima fase di *screening* preliminare, seguita, se

---

<sup>43</sup> Gli strumenti della Politica di Coesione 2021-2027 interessati sono: Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus, Fondo di coesione, e Fondo per una transizione giusta. Ricadono tutti nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 2021/1060, recante le disposizioni comuni applicabili a diversi fondi, GU L 231 del 30.6.2021, p. 159-706 (*Common Provisions Regulation* o CPR), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/ita>. L'art. 9, par. 4, del CPR considera tra i principi orizzontali anche che «Gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio "non arrecare un danno significativo". Gli obiettivi dei fondi sono perseguiti nel pieno rispetto dell'*acquis* ambientale dell'Unione.».

<sup>44</sup> In generale, si può definire «condizionalità» uno strumento di policy che consiste nel sottoporre a condizioni un possibile beneficio UE (V. VIŤA, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 116 ss.).

<sup>45</sup> R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, cit M. BELTRÁN MIRALLES et al, *The implementation of the "Do No Significant Harm" principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, cit.

<sup>46</sup> Commission explanatory note, Application of the "Do No Significant Harm" Principle under Cohesion Policy, EGESIF\_21-0025-00 27/09/2021, disponibile in inglese a: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/64317/download>. In particolare, la Commissione raccomanda, al fine di assicurare un'applicazione coerente tra gli strumenti di finanziamento UE, di seguire lo stesso approccio del RRF, adattato per tenere in considerazione il quadro giuridico per i programmi ai sensi del CPR (par. 2). Pertanto, la compatibilità ex-ante deve essere definita a livello di tipo di azioni intraprese.

<sup>47</sup> Infatti, quando una misura contribuisce in modo sostanziale a uno dei sei obiettivi ambientali ai sensi del regolamento tassonomia, essa è considerata conforme al principio DNSH (par. 2.2, Orientamenti tecnici RRF, cit.). Inoltre, gli Stati membri hanno la facoltà, non l'obbligo, di avvalersi dei criteri di vaglio tecnico del regolamento tassonomia, cit. (par. 2.5, Orientamenti tecnici RRF, cit.).

<sup>48</sup> Commission Decision, State Aid SA.104903 (2023/N) – France, Aid to ArcelorMittal France, C(2023) 5013 final, GU C/2024/5440 del 09.09.2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/5440/oj>, par. 61-68, 182, 186.

<sup>49</sup> Commission Decision, State Aid SA. 104685 (2022/N) – Czechia, Support for heat from renewable energy sources with an output above 500 kW, C(2023) 2757 final, GU C/2023/231 del 30.06.2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2023:231:TOC>, par. 105, 113.

Commission Decision, State Aid SA.108368 (2023/N) – Czechia, Support for electricity from high-efficiency combined heat and power generation, C(2024) 3387 final, GU C/2024/4262 del 03.07.2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4262/oj>, par. 143, 149.

Commission Decision, State Aid SA.109550 (2023/N) – Germany, European Hydrogen Bank Auctions-as-a-Service 2023, C(2024) 2090 final, GU C/2024/2979 of 29.04.2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2979/oj>, par. 42, 194-196.

necessario, da un'analisi approfondita della compatibilità<sup>50</sup>. Inoltre, la conformità al principio DNSH deve riguardare l'intera durata dell'attività finanziata. Nel regolamento RRF, gli Stati membri devono fornire una valutazione DNSH per ogni singola misura del rispettivo piano di ripresa e resilienza<sup>51</sup>. Nell'approvare il piano su proposta della Commissione<sup>52</sup>, il Consiglio valuta se questo sia in grado di assicurare che nessuna misura arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali<sup>53</sup>. L'erogazione delle risorse è poi subordinata al conseguimento di traguardi e obiettivi, compresi quelli relativi alla conformità al DNSH<sup>54</sup>. In caso di mancato rispetto, i pagamenti vengono sospesi<sup>55</sup>.

Al fine di tutelare l'integrità del mercato interno, qualsiasi misura a valere su fondi europei che vada a beneficio di imprese private dovrà naturalmente rispettare anche le regole sugli aiuti di Stato previste dagli articoli 107 e 108 TFUE<sup>56</sup>. Tuttavia, se una misura rientrante nel regolamento RRF è anche un aiuto di Stato, non è richiesta una nuova valutazione separata del DNSH ai sensi delle CEEAG<sup>57</sup>.

In sintesi, pur facendo tutti questi strumenti riferimento al regolamento tassonomia, la funzione del DNSH si è modificata rispetto alle sue origini nella finanza sostenibile. In quel contesto, l'obiettivo principale era la trasparenza: stabilire quali attività economiche potessero considerarsi sostenibili. Nei finanziamenti pubblici, invece, l'attenzione si è spostata dalla trasparenza alla determinazione dell'ammissibilità al sostegno pubblico<sup>58</sup>. L'applicazione del DNSH in un contesto differente, senza una preventiva riformulazione del principio, ha sollevato alcune perplessità nella dottrina. Nel regolamento tassonomia, infatti, il principio è pensato per orientare il comportamento del mercato e assicurare la veridicità dell'informazione ambientale fornita ai consumatori, non per definire standard vincolanti di condotta ambientale nell'azione pubblica<sup>59</sup>.

---

<sup>50</sup> M. BELTRÁN MIRALLES et al, *The implementation of the “Do No Significant Harm” principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, cit., p. 48. Specifiche check-list sono state predisposte dalla Commissione per guidare entrambe le fasi.

<sup>51</sup> Par. 2.1, Orientamenti tecnici RRF, cit.

<sup>52</sup> Art. 20, regolamento RRF, cit.

<sup>53</sup> Art. 19, par. 3, lett. d, regolamento RRF, cit..

<sup>54</sup> Art. 24, regolamento RRF, cit.. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Due anni di dispositivo per la ripresa e la resilienza: Uno strumento peculiare al centro della trasformazione verde e digitale dell'UE, COM/2023/99 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099>, Allegato II «I traguardi e obiettivi delle misure che violano i requisiti del principio DNSH non saranno considerati conseguiti in modo soddisfacente; l'importo da mettere in sospenso sarà determinato secondo la presente metodologia.»

<sup>55</sup> Art. 24, par. 6, regolamento RRF, cit.. M. BELTRÁN MIRALLES et al, *The implementation of the “Do No Significant Harm” principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, cit., p. 24.

<sup>56</sup> Considerando n. 8, regolamento RRF, cit.. Considerando n. 6, CPR, cit.. Per un'analisi dottrinale sulla nozione di aiuto di stato si rimanda ai recenti volumi focalizzati rispettivamente sugli aiuti all'energia e all'ambiente: T. G. ILIOPOULOS, *Renewable Energy Support Schemes in the EU: State Aid Law and the Free Movement of Goods*, Abingdon-New York, 2025, e J. H. JANS, H. H. B. VEDDER, *op. cit.*

<sup>57</sup> CEEAG, cit., note nn. 50 e 73: «Per le misure che sono identiche a quelle dei piani di ripresa e resilienza approvati dal Consiglio, la loro conformità al principio “non arrecare un danno significativo” è considerata soddisfatta in quanto è già stata verificata.»

<sup>58</sup> R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, cit.; M. BELTRÁN MIRALLES et al, *The implementation of the “Do No Significant Harm” principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, cit.

<sup>59</sup> G. M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, cit.

Inoltre, è stato osservato come tale principio possa generare un onere amministrativo non necessario, giacché l'ordinamento ambientale dell'Unione dispone già di un quadro normativo idoneo a impedire che i progetti finanziati arrechino danni all'ambiente<sup>60</sup>. Diviene dunque fondamentale interrogarsi sul valore aggiunto che il DNSH introduce rispetto al diritto ambientale esistente.

## 5. Il valore aggiunto del DNSH rispetto al diritto ambientale.

Il DNSH presenta caratteristiche distintive che lo differenziano dalle valutazioni ambientali tradizionali o dai procedimenti autorizzatori ordinari.

In primo luogo, il DNSH si contraddistingue per un ambito applicativo più ampio rispetto alle classiche valutazioni ambientali. Esso può riguardare non soltanto singoli progetti, ma anche piani, programmi e attività economiche. Inoltre, la valutazione non si concentra necessariamente su un oggetto fisso, ma si adatta alla misura considerata, estendendosi potenzialmente anche ad ambiti non coperti dalle valutazioni ambientali convenzionali<sup>61</sup>.

Elemento centrale e innovativo è il fatto che il DNSH introduce standard ambientali più ambiziosi rispetto al minimo legale<sup>62</sup>. La valutazione secondo il DNSH aggiunge un ulteriore livello di scrutinio: un progetto conforme alla legislazione ambientale vigente può comunque risultare inammissibile al finanziamento pubblico se non rispetta i criteri DNSH<sup>63</sup>. Nelle CEEAG, ad esempio, si tratta di due analisi distinte. Prima, la Commissione verifica la conformità dell'aiuto al diritto dell'Unione, inclusi i principi generali, nell'ambito della verifica della condizione positiva secondo cui l'aiuto deve agevolare lo sviluppo di un'attività economica<sup>64</sup>. Poi la Commissione verifica il rispetto della condizione negativa, secondo cui la misura di aiuto non deve alterare indebitamente le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. In tale contesto, presta particolare attenzione al principio DNSH<sup>65</sup>.

Per determinare il rispetto del DNSH, l'analisi deve essere condotta per ciascuno dei sei obiettivi ambientali previsti dal regolamento tassonomia, e l'eventuale interferenza con uno solo di essi può comportare il rigetto della misura. In tal modo, il principio consente di escludere non solo progetti con impatti negativi diretti, ma anche quelli con effetti "misti" (positivi per un obiettivo, ma dannosi per un altro), rafforzando la centralità della tutela ambientale<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, cit.

<sup>61</sup> G. M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, cit.

<sup>62</sup> M. BELTRÁN MIRALLES et al, *The implementation of the "Do No Significant Harm" principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, cit.

<sup>63</sup> Gli Orientamenti tecnici RRF, cit., specificano espressamente che «Il rispetto del diritto ambientale nazionale e dell'UE applicabile è un obbligo distinto e non esonera dalla necessità di effettuare una valutazione DNSH» (par. 2.3).

<sup>64</sup> Par. 33, CEEAG, cit.. Si rammenta che le CEEAG trovano la loro base giuridica nell'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE secondo cui «Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: [...] gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.».

<sup>65</sup> Par. 72, CEEAG, cit.

<sup>66</sup> R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, cit. C. DE VINCENTI, *Green Investments: Two Possible Interpretations of the "Do No Significant Harm" Principle*, F. CERNIGLIA, F. SARACENO (a cura di), *Greening Europe: 2022 European public investment outlook*, Cambridge, 2022, p. 177 ss. Secondo De Vincenti, bisognerebbe guardare ai benefici ambientali netti.

Un ulteriore elemento distintivo del DNSH, evidenziato dalla dottrina, è l'assenza di una logica di bilanciamento tra interessi contrapposti all'interno della sua valutazione<sup>67</sup>. Tale bilanciamento è considerato già avvenuto a monte, in sede di definizione degli obiettivi ambientali e dei relativi criteri tecnici. La valutazione si configura pertanto come una verifica binaria (*on/off*) di conformità o non conformità rispetto a standard previamente stabiliti, senza margini di discrezionalità né possibilità di autorizzare interventi subordinatamente a condizioni, come invece accade nelle procedure di autorizzazione ambientale<sup>68</sup>. Tale rigidità teorica è solo parzialmente attenuata dall'impiego di strumenti pratici di verifica, come checklist standardizzate.

Solo nel contesto delle CEEAG, il principio DNSH è formalmente integrato nel bilanciamento tra gli effetti positivi dell'aiuto in termini di sviluppo economico e quelli negativi sulla concorrenza e gli scambi. In questo caso, la valutazione binaria di conformità al DNSH rimane invariata, ma il suo esito è uno degli elementi che incidono sul giudizio complessivo sull'ammissibilità dell'aiuto.

Questo sistema valutativo ha suscitato diverse critiche in dottrina. In primo luogo, la formulazione in termini assoluti è ritenuta eccessivamente rigida, non lasciando spazio per valutazioni contestuali o gradualità<sup>69</sup>. Un'ulteriore criticità riguarda il fatto che la valutazione è condotta per ciascuna misura individuale<sup>70</sup>, senza tenere conto della coerenza con una strategia ambientale complessiva o con alternative tecnicamente realizzabili<sup>71</sup>.

A ciò si aggiunge una criticità strutturale legata alla governance: a differenza di altre valutazioni ambientali, la verifica del continuo rispetto del DNSH è spesso affidata alla stessa amministrazione che realizza la misura, con conseguente rischio di conflitti di interesse e appesantimento burocratico<sup>72</sup>. Sarebbe preferibile che tale funzione fosse attribuita a un soggetto terzo, indipendente e dotato di competenze tecniche, operante sulla base di una procedura formalizzata in atti di rango legislativo. L'affidamento esclusivo a checklist, per quanto utile in termini di semplificazione, rischia di svuotare il principio di contenuto sostanziale, trasformandolo in un adempimento meramente formale<sup>73</sup>.

Attualmente, l'attuazione del DNSH risulta disomogenea: le linee guida sono soggette a continue modifiche, i criteri tecnici presentano profili di incertezza quanto alla loro forza vincolante, e i metodi di valutazione variano tra gli strumenti di finanziamento<sup>74</sup>. Per questo

---

<sup>67</sup> G. M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, cit.

<sup>68</sup> G. M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, cit.

<sup>69</sup> C. DE VINCENTI, *Green Investments: Two Possible Interpretations of the "Do No Significant Harm" Principle*, in F. CERNIGLIA, F. SARACENO (a cura di), *op. cit.*, p. 177 ss.

<sup>70</sup> R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, cit. C. DE VINCENTI, *Green Investments: Two Possible Interpretations of the "Do No Significant Harm" Principle*, in F. CERNIGLIA, F. SARACENO (a cura di), *op. cit.*, p. 177 ss.

<sup>71</sup> R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, cit.

<sup>72</sup> G. M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, cit.

<sup>73</sup> G. M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, cit.

<sup>74</sup> G. M. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, cit.

motivo, appare urgente garantire una maggiore coerenza nella sua applicazione<sup>75</sup>, accompagnata da una razionalizzazione degli oneri amministrativi e da una maggiore flessibilità operativa, al fine di evitare duplicazioni, rendere le procedure più efficienti e valorizzare effettivamente la funzione ambientale del DNSH<sup>76</sup>.

## 6. Conclusioni: il DNSH tra principio generale e criterio regolatorio.

Alla luce delle sue caratteristiche, la valutazione basata sul *Do No Significant Harm* (DNSH) solleva il quesito se si tratti di un vero e proprio nuovo principio del diritto ambientale dell'Unione oppure di un criterio funzionale all'orientamento dei finanziamenti verso gli obiettivi del Green Deal. Lo status giuridico del DNSH resta controverso.

Una parte della dottrina ritiene che il DNSH non possa essere qualificato, in senso stretto, come principio generale del diritto ambientale dell'UE<sup>77</sup>. Un'analisi logica della sua struttura normativa suggerirebbe piuttosto che esso operi come criterio selettivo, volto a distinguere tra impatti ambientali significativi e non significativi<sup>78</sup>. Questa lettura sarebbe confermata dal carattere casistico delle valutazioni, che richiedono un esame puntuale basato su specifici criteri tecnici<sup>79</sup>. Considerata la crescente rilevanza assunta nell'ambito dei finanziamenti pubblici e dei principali programmi di investimento dell'Unione, il DNSH potrebbe essere inteso come un criterio regolatorio emergente, finalizzato a orientare l'intervento pubblico nell'economia europea<sup>80</sup>.

Tuttavia, altri autori evidenziano come il DNSH sia espressamente qualificato come «principio orizzontale» in diversi strumenti normativi dell'Unione, sostenendo che, almeno a livello unionale, esso abbia conosciuto un processo di progressiva positivizzazione<sup>81</sup>. Alcuni studiosi si spingono oltre, sostenendo che il DNSH, in virtù della sua protezione assoluta degli obiettivi ambientali, operi come vincolo esterno alle attività economiche, segnando una discontinuità rispetto alla logica dello sviluppo sostenibile<sup>82</sup>. A differenza di quest'ultimo, infatti, la valutazione DNSH non prevede un momento di bilanciamento tra interessi

---

<sup>75</sup> C. DE VINCENTI, *Green Investments: Two Possible Interpretations of the “Do No Significant Harm” Principle*, in F. CERNIGLIA, F. SARACENO (a cura di), *op. cit.*, p. 177 ss. De Vincenti osserva che mentre nel RRF si è specificato che la generazione di energia o calore tramite combustibili fossili non è di regola considerata compatibile con il DNSH, una modifica alle norme tecniche del regolamento tassonomia ha cercato di adottare un approccio più flessibile, includendo nucleare e gas.

<sup>76</sup> M. BELTRÁN MIRALLES et al, *The implementation of the “Do No Significant Harm” principle in selected EU instruments: a comparative analysis*, cit.

<sup>77</sup> R. FAMÀ, *Beyond ‘Fit for 55’: The emergence of the “Do No Significant Harm” principle in EU law and EU funding mechanisms*, cit., p. 74. Per Famà allo stato attuale funziona più come uno standard.

<sup>78</sup> A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, cit.

<sup>79</sup> M. DELSIGNORE, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, cit.

<sup>80</sup> G. M. CARUSO, *Il principio “do no significant harm”: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, cit.

<sup>81</sup> F. SPERA, *Da valutazione “non arrecare un danno significativo” a “principio DNSH”: la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, cit. R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, cit. Per Bifulco in ambito nazionale rappresenta un criterio che può operare solo laddove espressamente richiamato, mentre in ambito unionale un principio autonomo del diritto ambientale.

<sup>82</sup> R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, cit.

contrapposti, quali quelli economici o sociali<sup>83</sup>. Per tali studiosi, l'introduzione del DNSH rappresenterebbe un passaggio verso una forma di primato ecologico, che colloca la tutela ambientale al di fuori delle logiche di mercato, in coerenza con la teoria dei limiti planetari<sup>84</sup>.

A ben vedere, l'ambito operativo del DNSH appare più circoscritto di quanto talvolta sostenuto. Una gerarchia che assegni priorità assoluta alla tutela dell'ambiente rispetto ad altre politiche dovrebbe essere espressamente prevista nei Trattati<sup>85</sup>, che invece sembrano orientarsi verso una logica di integrazione<sup>86</sup>. Nelle CEEAG, il DNSH rappresenta uno degli elementi da considerare nel bilanciamento complessivo tra effetti positivi e negativi della misura<sup>87</sup>. Pertanto, un aiuto di Stato conforme alla normativa ambientale che non rispetti il DNSH, in astratto, potrebbe comunque risultare compatibile con il mercato interno<sup>88</sup>.

Inoltre, attribuire al DNSH un'autorità troppo ampia rischierebbe di confliggere con il principio di attribuzione delle competenze, che limita la discrezionalità della Commissione in materia di aiuti di Stato<sup>89</sup>. Se la concorrenza è una competenza esclusiva dell'UE<sup>90</sup>, occorre rammentare che l'energia e l'ambiente sono materie di competenza concorrente<sup>91</sup>, mentre la politica economica è una competenza di coordinamento<sup>92</sup>. La Commissione, quindi, detiene una competenza esclusiva circa la valutazione della compatibilità degli aiuti<sup>93</sup>, ma le decisioni di politica industriale nazionale, relative a se e dove investire, restano prerogativa degli Stati membri<sup>94</sup>. Pur riconoscendo il ruolo crescente della soft law nell'integrare il diritto primario

---

<sup>83</sup> R. BIFULCO, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do No Significant Harm*, cit.; I. 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, p. 701.

<sup>84</sup> 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. Similmente, F. DE LEONARDIS, *op. cit.* In senso contrario, N. DE ARRIBA-SELLIER, *Sustainable Finance: Green Taxonomies as Instruments of System Change?*, in J.H. VAN ZEBEN, C. HILSON (a cura di), *op. cit.*, p. 162. Quest'ultimo osserva che, ammettendo un indefinito livello di danno all'ambiente, fintantoché non sia «significativo», il DNSH si contrappone a visioni contemporanee del diritto ambientale che vanno verso il divieto assoluto di danno all'ambiente.

<sup>85</sup> M.E. HARRIS, *The normative values of the European Green Deal*, in *rivista.eurojus.it*, 2024, p. 116. L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, London, 2016, VIII ed., p. 8 ss.

<sup>86</sup> Art. 11 TFUE. Sull'integrazione della tutela ambientale nel diritto della concorrenza si veda J. NOWAG, *Environmental Integration in Competition and Free-Movement Laws*, Oxford, 2016.

<sup>87</sup> *Infra*, par. 4.

<sup>88</sup> P. NICOLAIDES, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, cit. Per Nicolaides attualmente la Commissione non ha l'obbligo di proibire aiuti contrari agli obiettivi ambientali, quando non violano il diritto ambientale dell'Unione.

<sup>89</sup> Art. 5, TEU.

<sup>90</sup> Art. 3, lett. b), TFUE.

<sup>91</sup> Art. 4, TFUE. In materia di energia poi l'art. 194 par. 2, TFUE introduce un vero e proprio caveat, per cui gli Stati Membri mantengono la competenza a determinare il proprio mix energetico (T.G. ILIOPOULOS, *The Role and Competence of the EU in the Area of Supportive Financing Policies for Renewable Energy Projects*, in *European Papers*, 2024, p. 1268, 1288). Secondo Iliopoulos questa limitazione è comunque da interpretarsi restrittivamente e dovrebbe consentire all'UE di introdurre norme di armonizzazione sul design delle misure di supporto alle energie rinnovabili.

<sup>92</sup> T. G. ILIOPOULOS, *The Role and Competence of the EU in the Area of Supportive Financing Policies for Renewable Energy Projects*, cit., p. 1268.

<sup>93</sup> Art. 5, TFUE, artt. 119-126, TFUE.

<sup>94</sup> Art. 3, TFUE.

<sup>95</sup> R. WARNING, *Green Conditionality in State Aid Law*, in *European Commission Competition Policy Brief*, 2021, p. 31. A. GUPTA, *EU State Aid Rules and the European Green Deal: Will Their Stars Align?*, cit. P. NICOLAIDES, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2023, p. 17.

in materia di aiuti di Stato<sup>95</sup>, il principio di attribuzione resta un limite alla discrezionalità della Commissione, che può solo influenzare le decisioni di investimento degli Stati Membri<sup>96</sup>. Imporre il DNSH come rigida condizionalità ambientale degli aiuti di Stato potrebbe violare la prerogativa degli Stati membri di decidere se e per quali scopi fornire aiuti<sup>97</sup>.

Coerentemente con il quadro appena delineato, il DNSH è strutturato come una condizionalità relativamente rigida, volta a escludere progetti non coerenti con gli obiettivi ambientali dell'UE, solo nei finanziamenti europei. Per gli aiuti di Stato, invece, le CEEAG non la configurano come una rigida condizionalità ambientale che imponga la prevalenza delle considerazioni ambientali su quelle di mercato<sup>98</sup>.

Un'ulteriore considerazione di carattere sistematico depone contro la qualificazione del DNSH come principio generale del diritto UE. Se fosse effettivamente un nuovo principio generale del diritto ambientale unionale<sup>99</sup>, esso sarebbe già considerato dalla Commissione nella valutazione della sussistenza della condizione positiva dell'aiuto, ossia nella verifica che l'intervento agevoli lo sviluppo di un'attività economica. Infatti, un aiuto non può essere ritenuto compatibile con il mercato interno qualora contrasti con la normativa dell'Unione, compresi i principi generali<sup>100</sup>. Tuttavia, il DNSH è richiamato esclusivamente nella seconda fase della valutazione, ossia nel bilanciamento tra gli effetti positivi e negativi dell'aiuto.

Questa collocazione conferma che il DNSH, almeno nel contesto delle CEEAG, non è considerato alla stregua di un principio generale del diritto ambientale (come, per es., il principio "chi inquina paga").

---

<sup>95</sup> R. BARATTA, *Aiuti di stato e fragilità ambientali: i nuovi orientamenti della Commissione*, in *Diritto e Società*, 2022, p. 517, 554-550. Come osserva Baratta, il principio della gerarchia delle fonti restringe la valenza della soft law e il potere discrezionale della Commissione. Allo stesso tempo, è indubbio che il diritto primario stia assumendo contorni evolutivi che si delineano sulla base degli obiettivi eticamente utili perseguiti dalla Commissione a favore dell'ambiente attraverso la soft law, in una logica di reciproca integrazione.

<sup>96</sup> O. STEFAN, *General principles in EU state aid law*, in P.J. NEUVONEN, K.S. ZIEGLER, V. MORENO-LAX (a cura di), *Research Handbook on General Principles in EU Law: Constructing Legal Orders in Europe*, Cheltenham, 2022, p. 441; R. WARNING, *Green Conditionality in State Aid Law*, cit.; A. GUPTA, *EU State Aid Rules and the European Green Deal: Will Their Stars Align?*, cit.

<sup>97</sup> R. WARNING, *Green Conditionality in State Aid Law*, cit.

<sup>98</sup> Salvo, naturalmente, che i fondi siano di origine europea: in tal caso, come visto (*infra*, 5), la conformità al DNSH si considera già verificata a monte.

<sup>99</sup> Per un approfondimento sui principi generali del diritto UE si rimanda a P. J. NEUVONEN, K. S. ZIEGLER, *General principles in the EU legal order: past, present and future directions*, in P. J. NEUVONEN, K. S. ZIEGLER, V. MORENO-LAX (a cura di), *op. cit.*, p. 7. Neuvonen e Ziegler ricordano come i principi generali del diritto UE abbiano forza vincolante come fonti primarie di diritto, ma l'inclusione tra essi di principi generali in aree specializzate del diritto come quello dell'ambiente rimane dibattuta. Per esempio, per Krämer, gli specifici principi in materia ambientale contenuti nell'art. 191(2) TFUE costituiscono al più una guida generale per la policy ambientale UE, ossia per decisioni politiche e legislative, senza essere regole di diritto vincolanti che si applicano a ogni misura UE (L. KRÄMER, *op. cit.*, p. 14-29). Questo varrebbe a maggior ragione per il DNSH che non è richiamato in una norma dei Trattati.

<sup>100</sup> Par. 33, CEEAG, cit. Corte giust., 22 settembre 2020, causa 594/18 P, *Hinkley Point C*, EU:C:2020:742, punti 44-45 «Inoltre, la Corte ha già stabilito che gli aiuti di Stato che violano le disposizioni o i principi generali del diritto dell'Unione non possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno. Ne consegue che [...] un aiuto di Stato a favore di un'attività economica appartenente a tale settore, il cui esame riveli una violazione delle norme del diritto dell'Unione in materia ambientale, non può essere dichiarato compatibile con il mercato interno in applicazione di tale disposizione»; tale osservazione è ribadita al punto 100. La Corte prosegue osservando come i principi generali di diritto ambientale UE non possano però ritenersi in ogni caso violati dalla concessione di aiuti a favore dell'energia nucleare, in quanto l'art. 194, par. 2, TFUE fa salva la possibilità degli Stati Membri di avvalersi di tale fonte di energia nel proprio mix.

Tale lettura trova conforto anche nella sentenza *Hinkley Point C*, in cui la Corte di giustizia ha chiarito che, nel valutare se un aiuto alteri le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse<sup>101</sup>, la Commissione non è tenuta a considerare separatamente gli effetti negativi sulla tutela dell'ambiente rispetto a quelli sulla concorrenza e sugli scambi<sup>102</sup>.

Ne consegue che, accertata la compatibilità con il diritto ambientale dell'Unione, la verifica del DNSH è correttamente prevista solo nel bilanciamento con gli effetti sulla concorrenza. Anzi, la Commissione sembra andare oltre quanto richiesto dalla Corte<sup>103</sup>, riconoscendo che attività economicamente dannose per l'ambiente, anche se conformi al diritto ambientale, possano comunque distorcere il mercato, offrendo vantaggi indebiti a soggetti inquinanti<sup>104</sup>.

In conclusione, in attesa di un eventuale chiarimento definitivo da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia, si può preliminarmente ritenere che il DNSH non rappresenti un principio generale e autonomo del diritto ambientale dell'UE. Esso appare piuttosto come un criterio tecnico-applicativo, utilizzato in modo differente a seconda del contesto per garantire coerenza tra le diverse politiche dell'Unione e promuovere la transizione verde. Ne consegue che il DNSH, allo stato, non faccia parte del diritto primario dell'Unione in quanto principio generale, ma trovi applicazione solo laddove sia espressamente previsto dal diritto derivato o richiamato da atti di soft law. Inoltre, la sua applicazione non ha carattere assoluto: nel contesto degli aiuti di Stato, in particolare, un'interpretazione eccessivamente rigida rischierebbe di travalicare i limiti imposti dal principio di attribuzione, interferendo con scelte di politica industriale che restano prerogativa degli Stati membri.

---

<sup>101</sup> Ossia, nel valutare se gli aiuti di Stato soddisfino la seconda condizione di cui all'art. 107, par. 3, lett. c), TFUE.

<sup>102</sup> Corte giust., 22 settembre 2020, causa 594/18 P, *Hinkley Point C*, cit., punto 101 «Pertanto, l'esame della seconda condizione prevista all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE implica che la Commissione prenda in considerazione gli effetti negativi dell'aiuto di Stato sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri, ma non richiede di prendere in considerazione eventuali effetti negativi diversi da questi ultimi.» La Corte ritiene, pertanto, che il Tribunale non abbia errato nell'affermare che la Commissione non doveva tener conto degli effetti negativi delle misure rispetto ai principi di protezione dell'ambiente, di precauzione, di "chi inquina paga" e di sostenibilità. Questi, infatti, sono piuttosto considerati nella verifica della condizione positiva dell'aiuto, che non deve violare il diritto dell'Unione (come ribadito al punto 100).

<sup>103</sup> P. NICOLAIDES, *Must the Commission Prohibit State Aid That Harms the Environment?*, cit. J. H. JANS, H. H. B. VEDDER, *op. cit.*, p. 336, osservano che, integrando considerazioni ambientali nel bilanciamento degli effetti degli aiuti di Stato, la Commissione sembra rendere la sua politica della concorrenza più verde di quanto richiesto dalla Corte in *Hinkley Point C*.

<sup>104</sup> R. WARNING, *Green Conditionality in State Aid Law*, cit. Infatti, se l'aiuto è fornito per obiettivi diversi dall'ambiente, ma indirettamente lo danneggia, può rafforzare la posizione dell'operatore inquinante rispetto ai concorrenti che, con o senza aiuti, implementano tutele ambientali.